

# AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO BOLSONARO

---

DESMONTE, RESILIÊNCIA  
E REFUNDAÇÃO

organização

Carlos Aurélio Pimenta de Faria  
Luciana Leite Lima

JACARTA

# AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO BOLSONARO

---

DESMONTE, RESILIÊNCIA  
E REFUNDAÇÃO

organização  
Carlos Aurélio Pimenta de Faria  
Luciana Leite Lima

**Centro de Estudos Internacionais sobre Governo  
(CEGOV)**

**Diretor**

Diogo Joel Demarco

**Vice Diretor**

Luciano Joel Fedozzi

**Conselho Deliberativo CEGOV**

Analúcia Danilevitz Pereira, Diogo Joel Demarco,  
Luciano Joel Fedozzi, Marcelo Lima Celente, Marcelo  
Soares Pimenta, Marília Patta Ramos, Ricardo Augusto  
Cassel, Vanessa Marques Daniel

**Coordenação Coleção Editorial CEGOV**

Cláudio José Muller, Gentil Corazza, Marco Aurélio  
Chaves Cepik

# AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO BOLSONARO

---

DESMONTE, RESILIÊNCIA  
E REFUNDAÇÃO

organização

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Luciana Leite Lima

© dos autores  
1ª edição: 2024

Direitos reservados desta edição:  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Coleção CEGOV**  
**Transformando a Administração Pública**

Revisão: Luciana Leite Lima, Giordano Benites Tronco

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos Bischoff, Henrique da Silva Pigozzo

Capa e diagramação: Giordano Benites Tronco

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

P769 As políticas públicas do governo Bolsonaro : desmonte, resiliência e refundação / Organizadores : Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Luciana Leite Lima. — Porto Alegre : Jacarta Produções, 2024.  
291 p. ; 16x23 cm.

Bibliografia no final de cada capítulo.  
ISBN 978-65-991391-5-4

1. Políticas públicas. 2. Desmonte 3. Brasil. I. Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. II. Lima, Luciana Leite. III. Título.

CDU 35

---

Deliane Souza dos Santos — CRB 10/2439

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: O DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO “META SÍNTESE” DO GOVERNO BOLSONARO	7
<i>Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Luciana Leite Lima</i>	

## // PARTE 1 //

### ANATOMIA GERAL DA POLÍTICA DE TERRA ARRASADA

1 FOMENTO À PANDEMIA DE COVID-19 E ENFRENTAMENTO DA CRISE SOCIOECONÔMICA NO GOVERNO BOLSONARO	21
<i>Soraya Vargas Côrtes</i>	
2 OPERACIONALIZAÇÃO DO DESMONTE: ANÁLISE DAS MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS A PARTIR DO RELATÓRIO FINAL DO GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL 2022	55
<i>Luciana Leite Lima, Roberta Cardoso Piedras</i>	
3 A RESILIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO GOVERNO BOLSONARO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS	77
<i>Gabriela Spanghero Lotta, Michelle Fernandez, Olívia Guaranha, João Pedote</i>	

// PARTE 2//  
ANATOMIA SETORIAL DA DESTRUIÇÃO BOLSONARISTA

- 4 A POLÍTICA DE SAÚDE NO GOVERNO BOLSONARO:  
DESMONTE OU MUDANÇA INSTITUCIONAL? 99  
*Telma Menicucci*
- 5 A EDUCAÇÃO SOB O GOVERNO BOLSONARO: ENTRE O  
DESMONTE E A RESISTÊNCIA 135  
*Carlos Roberto Jamil Cury*
- 6 MAIS ARMAS E ... NADA MAIS! AUSÊNCIA DE PROJETO,  
DÉFICIT DE GOVERNANÇA E IMPROVISO DA POLÍTICA DE  
SEGURANÇA PÚBLICA NO GOVERNO BOLSONARO 157  
*Luis Flávio Saporì, José Luiz Rattton*
- 7 MUDANÇA OU DESMONTE EM POLÍTICAS SOCIAIS? EFEITOS  
DO GOVERNO BOLSONARO NAS ÁREAS DE DIREITOS  
HUMANOS E ASSISTÊNCIA SOCIAL 191  
*Luciana Pazini Papi, Lígia Mori Madeira, Maira Cabral Juliano, Núbia Lucas  
Licht Caldieraro*
- 8 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO:  
REFUNDAÇÃO, RESISTÊNCIAS E RESILIÊNCIA 225  
*Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Guilherme Casarões, Dawisson Belém Lopes*
- 9 POPULISMO E DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS EM UM CONTEXTO FEDERALISTA: UM ESTUDO  
COMPARADO DA POLÍTICA DE FISCALIZAÇÃO DO  
DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL 255  
*Ana Karine Pereira, Marília Oliveira, Lucas Lacerda, Thais Mamede Soares,  
Marcela Ibiapino, João Vitor Corso, Mariana Maior*

# INTRODUÇÃO

## O DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO “META SÍNTESE” DO GOVERNO BOLSONARO

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

*Mestre e Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ, com estágio pós-doutoral no Institute of Development Studies, da Universidade de Sussex, no Reino Unido. É professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do curso de Relações Internacionais da PUC Minas. E-mail: carlosf@pucminas.br*

LUCIANA LEITE LIMA

*Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp, Mestre em Sociologia pela UFRGS e Bacharel em Administração pela Unisinos. É professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. E-mail: lucianaleitelima@gmail.com*

Operadores e analistas de políticas públicas sabem muito bem que, nesta seara, as mudanças são corriqueiras e inevitáveis. A estabilidade é que é atípica e contingente. É por isso que já se disse que “toda política pública é mudança de política pública” (Hogwood e Peters 1983, 25, nossa tradução, como todas as demais desta Introdução). Tanto é assim que Capano (2013), ao discutir a mudança nas políticas públicas, recorda Heráclito e sua ênfase no movimento constante, no fluxo perpétuo.

A área do conhecimento conhecida como Análise de Políticas Públicas, de caráter fortemente multidisciplinar, como sabemos (Marques e Faria 2018), está bem equipada para tratar da mudança. São inúmeras e diversificadas as teorias dedicadas à compreensão destes processos de mudança (ver Brasil e Capella 2022).

Mas se todas as políticas públicas são dinâmicas, vale lembrar ainda que elas sempre são compostas e articuladas por múltiplos protagonistas e elementos, o que multiplica as fontes possíveis de mudanças. Elas são também processos multinível, isto é, normalmente perpassam distintos níveis governamentais, como o municipal, o estadual, o nacional e o inter/trans/supranacional. Esta especificidade é, igualmente, fonte potencial de mudanças diversas, o que confronta, inclu-



sive, o tradicional nacionalismo metodológico dos analistas de políticas públicas, normalmente pouco atentos aos fatores extranacionais que, usualmente, incidem sobre os processos de produção das políticas (Faria 2018).

Sendo assim, não deixa de ser surpreendente a constatação que o campo da Análise de Políticas Públicas é, a despeito de tudo, tradicionalmente focado na investigação acerca dos processos que levam à expansão ou à adaptação incremental das políticas, como é reconhecido por diversos autores.

No que diz respeito ao Brasil de Bolsonaro (2019–2022), parece haver um consenso generalizado entre observadores, analistas e operadores das políticas públicas de que, pelo menos no âmbito federal, prevaleceu o objetivo de desmonte ou desmantelamento. Correndo o risco da obviedade, cabe recordarmos que o desmantelamento de uma política deve ser entendido como uma forma específica de mudança. Ele pode ser definido como:

“uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que reduz o número de políticas em uma determinada área e diminui o número de instrumentos de política utilizados e/ou reduz a sua intensidade. Ele pode envolver mudanças nestes elementos essenciais da política e/ou ser alcançado pela via da manipulação das capacidades para implementação e acompanhamento da política” (Bauer *et al.* 2012, 35).

Quando se percorre a bibliografia específica, nota-se que pouco se sabe sobre as razões, as temporalidades, as formas, impactos e efeitos envolvidos na decisão pelo desmantelamento das políticas públicas (Jordan *et al.* 2013). Uma exceção talvez seja o campo da política social, que há décadas tem, pelo menos no Ocidente, se pautado pelos supostos imperativos da austeridade. Como é bem sabido, a discussão acerca da retração do Estado de Bem-Estar Social tornou-se clássica. Aliás, alguns autores chegam mesmo a sugerir que teria sido Paul Pierson, no seu livro seminal intitulado *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, publicado originalmente em 1994, o responsável não só por cunhar o termo “desmantelamento de políticas públicas”, mas também por motivar a ampliação das pesquisas sobre a questão. No entanto, bem antes, ainda na década de 1970, Garry Brewer já defendia a inclusão de uma fase adicional no ciclo de política pública (*policy cycle*) que contemplasse o término das políticas (*policy termination*) (Brewer 1974).

Antes de avançarmos, vale ressaltar que o estudo sobre a questão também é vitimado pela nossa tradicional Babel terminológica cotidiana, já que termos diversos convivem e se confundem, como, por exemplo, desmantelamento, desmontagem, retração, reforma, término e desregulamentação, entre outros.

Normalmente se pensa que o desmantelamento de uma política pública ocorre apenas ou principalmente em conjunturas críticas, em momentos em que

a austeridade econômica se torna inevitável ou é vendida como tal. Na literatura específica é amplamente aceita a ideia de que o desmantelamento é sempre difícil de se atingir (o que obviamente parece contradizer a experiência brasileira durante a presidência de Bolsonaro). Entende-se que este objetivo envolve, inescapavelmente, o desejo de camuflar estes processos, com o intuito de se evitar a culpa pelas mudanças. Não obstante, parece evidente que ainda sabemos muito menos sobre os processos de desmantelamento ou desmonte do que sobre os processos de expansão das políticas públicas.

Como destacado por Bauer e colegas (2012), até muito recentemente a literatura sobre o desmantelamento permanecia relativamente fragmentada e pouco preparada para a sustentação de argumentos e proposições mais gerais. Quando percebemos, por exemplo, que a esmagadora maioria dos diversos manuais que sintetizam o conhecimento produzido no campo da Análise de Políticas Públicas pouco ou nada diz sobre o desmantelamento, talvez a gente consiga compreender melhor a concepção, subjacente ao campo, que o normal seja a expansão.

Esta concepção subjacente pode ser percebida também nos escassos trabalhos que procuram analisar o chamado fracasso das políticas públicas (*policy failure*). De acordo com Leong & Howlett,

“O fracasso das políticas públicas é frequentemente assumido como sendo não intencional, como eventos anômalos a partir dos quais governos bem-intencionados podem aprender, prestando atenção às razões do fracasso e em como ele pode ser corrigido” (Leong e Howlett 2021, 1379).

Como o presente livro pretende discutir, no Brasil de Bolsonaro tais anomalias tornaram-se a regra, a norma e, talvez, o objetivo último. No universo político, entre os eleitores do país e no âmbito acadêmico, o Programa de Governo de Bolsonaro, apresentado em 2018, parece ter despertado pouco interesse, talvez porque o candidato vitorioso não tenha participado dos debates eleitorais televisionados e porque, como sabemos, prevaleceram a desinformação e o desejo de polarização maniqueísta. Seja como for, é importante recordarmos aqui que, naquele documento, destacava-se a seguinte “meta síntese”, se a memória do desenvolvimentismo de JK nos permitir esta apropriação: “*Mais Brasil, menos Brasília*”.

Do ponto de vista analítico, é inevitável recordarmos o que o então recém-empossado presidente disse em Washington DC, no famigerado jantar na embaixada brasileira ocorrido no dia 17 de março de 2019. Naquela quase inacreditável ocasião, claramente abrindo o coração, Bolsonaro afirmou o seguinte, quando estava ladeado na mesa por Olavo de Carvalho e por Steve Bannon, estrategista do seu ídolo Donald Trump:

“O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos que desconstruir muita coisa, desfazer muita

coisa, para depois começarmos a fazer” (Bolsonaro 2019).

Naquele discurso feito de improviso, facilmente acessável pela internet, outras falas do presidente também merecem destaque, como, por exemplo, a de que nem mesmo a esposa dele acreditava que ele seria eleito presidente. Sobre a sua campanha eleitoral, o presidente afirmou que ela “foi em cima de um versículo bíblico: conheceis a verdade e a verdade vos libertará”. Neste mesmo jantar, o “superministro” da Economia Paulo Guedes, o chamado Posto Ipiranga, ressaltou que Olavo de Carvalho, sentado ao lado do presidente, era o “líder da revolução”.

Contudo, se o presente livro documenta e analisa a política de terra arrasada promovida naquele quadriênio de triste memória, ou pelo menos parte dela, é relevante pontuarmos que talvez não seja absurdo considerarmos Bolsonaro o presidente mais eficiente da chamada Nova República. Isso porque os níveis e graus de seu “sucesso” na empreitada de demolição são realmente sem precedentes, e muitos são os indicadores deste resultado. Como exemplo podemos recordar que “nunca antes na história deste país” mudanças nas políticas públicas foram repudiadas de maneira tão unânime e veemente pelos antigos responsáveis pelas distintas pastas ministeriais. Ex-ministros dos governos anteriores, de variadas colorações ideológicas e que perseguiram objetivos de políticas públicas por vezes muito distintos, manifestaram-se conjuntamente em diversas ocasiões, em repúdio às mudanças e ao desmantelamento que estavam sendo promovidos pelo governo Bolsonaro. Por ordem cronológica, em uma listagem que não se pretende exaustiva, recordamos os seguintes pronunciamentos públicos, assinados por:

- 8 ex-ministros do Meio Ambiente (maio 2019);
- 10 ex-ministros da Ciência, Tecnologia e Inovação (julho 2019);
- 5 ex-ministros da Cultura (julho 2019);
- 6 das Relações Exteriores (abril e setembro 2020);
- 11 da Fazenda e 5 ex-presidentes do Banco Central (julho 2020);
- 11 da Saúde (dezembro 2020);
- 10 da Defesa e da Justiça (agosto 2021);
- Diversos ex-ministros do TSE e do STF (agosto 2021);
- Ex-presidentes e políticos de 26 países (setembro 2021);
- 11 ex-ministros e secretários de Direitos Humanos (outubro 2021);
- 5 ex-ministros da Educação (novembro 2021).

Esta Introdução não pretende discutir, de maneira pormenorizada, as motivações subjacentes ao desmonte generalizado, que é amplamente reconhecido,

nem mapear de maneira sistemática as estruturas de oportunidade que o tornaram possível. Tampouco pretendemos tratar, de modo pormenorizado, das estratégias que foram utilizadas, o que será feito, em alguma medida, nos capítulos subsequentes. Contudo, cabe ressaltar que o desmonte das instâncias participativas, que foi uma iniciativa tomada logo no início do quadriênio, deve ser entendido como pré-requisito para a “passagem da boiada” que viria a acontecer nos diversos campos de políticas públicas.

Vale destacarmos, ainda, que o desmonte generalizado talvez tenha sido facilitado pela invisibilização relativa produzida pelo apagão de dados que ocorreu em diversos setores da administração pública federal, como por exemplo no Datasus. Naquele período tornou-se comum que o acesso a dados diversos fosse dificultado ou negado, verificou-se muitas vezes a redução no volume, na diversidade e no detalhamento dos dados que eram disponibilizados, bem como a sua não atualização. Isso sem mencionar o fato de muitos sítios eletrônicos do governo federal terem frequentemente ficado fora do ar por períodos diversos. Neste sentido, é importante recordarmos a não realização do Censo Demográfico no prazo previsto, qual seja, 2020 (apenas em junho de 2023 o Censo, tão fundamental para o planejamento governamental, foi finalmente divulgado). Há quem afirme, inclusive, que a experiência brasileira de judicialização do Censo no início da década tenha sido o único caso jamais registrado.

Todas estas questões nos levam a reforçar a conclusão de que o ocorrido foi a concretização de um projeto deliberado de desmonte das políticas públicas nacionais e das instituições públicas federais (“*Mais Brasil, menos Brasília*”....). Neste sentido, cabe recordarmos a seguinte afirmação de Abrucio e colegas (2020, 668): o governo Bolsonaro teve “como principal adversário os ideais da CF/88, principalmente a expansão da atividade governamental gerada pelo crescimento dos direitos de cidadania e os *checks and balances* reforçados pelo novo arcabouço constitucional”.

Neste panorama geral do período, não podemos deixar de enfatizar o fato de a democracia do país ter sofrido grande fragilização, posto que atacada e vilipendiada de várias formas. Sobre a questão, vale citarmos Lessa (2021, 24), para quem aquele foi “um governo que, embora avesso à globalização, globalizou o Brasil como aberração, ao levar adiante o mais extremo processo de ‘desfiguração da democracia’ entre todos os que estão em curso no mundo”.

Se o famigerado Teto de Gastos aprovado em 2016, ainda no governo Temer, ajuda a explicar o desfinanciamento subsequente dos diversos campos da atuação governamental, não podemos deixar de ressaltar, na gestão Bolsonaro, a “intenção deliberada de deturpar a máquina pública para justificar processos de privatização, [de favorecimento de setores fundamentalistas] ou de apropriação

privada de bens e serviços públicos” (INESC 2022, 14, acréscimo nosso). Os exemplos abundam, configurando o que o Inesc denominou de uma “gigantesca e rápida operação de desmonte das políticas públicas” (idem, p.15).

Se a “meta síntese” (“*Mais Brasil, menos Brasília*”) foi cumprida com eficiência, o desprezo pelo Estado não se manifestou apenas na radicalização do neoliberalismo conduzida pelo Ministro da Economia ou no desmantelamento generalizado das políticas públicas, tendo também sido pautado pelo escárnio. Desdém, ironia e sarcasmo são termos que nos ajudam a compreender o fato que, “nunca antes na história do país”, um presidente se autocondecorou tantas vezes. Bolsonaro homenageou a si próprio com a Medalha da Ordem Nacional de Mérito Científico (em 04 de novembro de 2021; e no dia seguinte revogou a concessão da Medalha do Mérito Científico a dois cientistas da Fiocruz); no dia 15 de março de 2022, outorgou a si mesmo a Medalha de Ordem do Mérito do Ministério da Justiça; e no dia 18 de março de 2022, recebeu a Medalha do Mérito Indigenista (enquanto os territórios indígenas e, muito especialmente, o povo Yanomami eram violentados de muitas maneiras).

Voltando à questão dos gastos governamentais, é nítido que o desfinanciamento das políticas estava vinculado às radicais medidas de austeridade fiscal então adotadas e ao chamado “Orçamento Secreto”, que concentrou os recursos disponíveis em despesas discricionárias nos redutos eleitorais da base do governo no Legislativo.

Talvez igualmente importante no processo de desmonte tenha sido o papel, propositado ou não, desempenhado pela incompetência e pela falta de experiência prévia de muitos dos gestores escolhidos pelo governo federal em distintas áreas, usualmente despreparados para os cargos ou recrutados exatamente com a missão de desconstruir. Neste sentido, vale lembrar, como um exemplo dos muitos possíveis, a maneira como lideranças proibicionistas atuaram para obstaculizar as políticas antidrogas, configurando-se como autênticos “empreendedores morais”.

Em outros casos, mesmo existindo recursos, usualmente insuficientes, foram criados obstáculos e empecilhos para gastá-los, o que fazia crer que a área não funcionava. Esse parece ter sido o caso do meio ambiente, que enfrentou sérias dificuldades para executar o orçamento disponível no quadriênio, o que foi o resultado da falta de pessoal, da nomeação para cargos de confiança de pessoas desprovidas de experiência e com baixa capacidade ou interesse para conduzir a política de fiscalização ambiental. Neste sentido, é ilustrativo o fato de que, em 2021, foram gastos com as emendas do Orçamento Secreto mais de R\$ 10 bilhões, que equivalem a aproximadamente quatro vezes as despesas com o meio ambiente (INESC 2022, 108–109).

Ainda no que diz respeito à questão orçamentária, vale lembrar que, para

financiar o projeto de reeleição de Bolsonaro, foi criada a chamada “PEC dos Precatórios” (Emendas Constitucionais No.113 e 114), que foi um agregado de medidas cujo objetivo era gerar margem de manobra orçamentária para o ano eleitoral de 2022. O objetivo mais importante era liberar recursos para o retorno do Auxílio Brasil, para as emendas do relator e para o financiamento da campanha eleitoral dos aliados do Centrão (INESC 2022).

Ao reconhecermos a política de terra arrasada promovida, articulada e até mesmo por vezes exaltada no governo Bolsonaro, cabe também questionarmos se a experiência bolsonarista de governo teria sido apenas gozo do caos, aliança com o SARS-CoV-2, necrofilia e/ou “aporofobia”, ou aversão aos pobres, termo esse que ganhou relevo naquele período. Dito de outro modo, o que foi possível avistar por detrás da poeira da demolição e da fuligem das queimadas? Só uma “utopia regressiva” (Starling 2022) ou uma nostalgia dos tempos em que a lei era a vontade dos militares? Para além de “inovações” mais pontuais, como a multiplicação das escolas militarizadas e dos esforços para resgatar e promover a família dita tradicional, o que foi semeado pela extrema direita brasileira além do ressentimento e do ódio? Que objetivos tiveram a guerra cultural e a disseminação da cultura das armas, além da fidelização e radicalização das bases eleitorais do bolsonarismo? Em que áreas o bolsonarismo procurou alguma refundação? Onde se vislumbrava um novo horizonte além da terra arrasada?

Os nove capítulos que compõem este volume nos dão poucas pistas sobre a questão, talvez simplesmente porque o desmantelamento generalizado tenha sido a grande prioridade e o objetivo central, como dito pelo próprio presidente. Contudo, na política externa a busca de refundação, frustrada em ampla medida, como será visto no oitavo capítulo do livro, parece ter sido clara. A guinada sem precedentes na política exterior ocorrida no período pode ser entendida como parte de uma tentativa mais ampla de criar para o Brasil uma autoimagem baseada em três pilares, quais sejam: antiglobalismo; anticomunismo e no nacionalismo religioso (Casarões e Farias 2021). Encerrando o seu discurso de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2020, Bolsonaro afirmou que o “Brasil é um país cristão e conservador e tem na família a sua base”.

Talvez os “sons e a fúria” do desmonte perpetrado tenham obscurecido as áreas em que se buscou alguma refundação, ainda que tópica ou setorial. Os pilares valorativos e ideacionais desta talvez tímida busca de refundação, contudo, parecem ter sido estruturados em alguma medida, concomitantemente à contínua alimentação da fidelidade das bases bolsonaristas e à normalização da linguagem e da estratégia da destruição, que parecem ter sido (definitivamente?) incorporadas ao léxico político brasileiro.

# A ORGANIZAÇÃO DA PRESENTE COLETÂNEA

Este livro é resultado das articulações promovidas pela rede informal de pesquisadores que gravitam em torno do GT de *Políticas Públicas* da ANPOCS (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciências Sociais) e da Área Temática (AT) *Estado e Políticas Públicas* da ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política), a qual, quando do desenvolvimento do projeto da presente coletânea, era coordenada pelos organizadores deste livro.

Mais especificamente, este volume é derivado dos trabalhos realizados no âmbito da AT *Estado e Políticas Públicas* durante o 13º Encontro da ABCP, que aconteceu *on line* entre os dias 19 e 23 de setembro de 2022 e foi organizado em parceria com a Universidade Federal de Goiás. Naquele encontro, a AT organizou a mesa redonda “Desmontagem, refundação e resiliência das políticas públicas no Brasil contemporâneo”. Além disso, a primeira sessão da AT foi intitulada “Mudança e desmonte de políticas públicas”. Parte dos trabalhos aqui compilados apareceu e foi discutida, em suas primeiras versões, nestes dois fóruns. Os demais capítulos foram elaborados por encomenda específica dos organizadores.

Todos os nove trabalhos que compõem este livro são inéditos. Eles foram escritos por vinte e cinco autoras e autores, vinculados a seis universidades diferentes, de quatro estados da federação e do Distrito Federal. A coletânea está organizada em duas partes: “Anatomia geral da política de terra arrasada” e “Anatomia setorial da destruição bolsonarista”. A apresentação dos nove capítulos, que é feita a seguir, foi elaborada a partir do resumo fornecido pelos próprios autores.

A primeira parte do livro, intitulada “Anatomia geral da política de terra arrasada”, abriga três capítulos. O primeiro, “Fomento à pandemia de COVID-19 e enfrentamento da crise socioeconômica no governo Bolsonaro”, de autoria de Soraya Vargas Côrtes, analisa o modo como aquele governo enfrentou a crise provocada pela pandemia de COVID-19. As ideias extremistas do ex-presidente são examinadas e relacionadas ao negacionismo, às pressões pelo retorno à normalidade econômica, à atribuição de culpa pela crise a governadores, STF, Congresso Nacional, mídia tradicional e China, e às iniciativas centralizadoras que afrontaram o federalismo brasileiro, a legislação e as decisões dos outros poderes da República. O estudo é descritivo, baseado na análise da literatura, de discursos de Bolsonaro e de informações de bancos de dados públicos. A autora constata que a gestão federal limitou a possibilidade de enfrentamento adequado à crise. As medidas sanitárias adotadas favoreceram a disseminação do vírus. As ações na área econômica, por sua vez, foram numerosas e abrangentes. O apego à ideia negacionista de que a pandemia terminara em 2020 fez com que durante a onda mais devastadora do

COVID-19, em 2021, não houvesse medidas de suporte econômico ou sanitárias adequadas para enfrentá-la.

O segundo capítulo é de autoria de Luciana Leite Lima e Roberta Cardoso Piedras e está intitulado “Operacionalização do desmonte: análise das mudanças nas políticas públicas federais a partir do Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental 2022”. O capítulo busca identificar as táticas utilizadas para operacionalizar o desmantelamento. Para isso, foram analisados os elementos do desenho das políticas sociais e econômicas do período, com vistas a detectar as mudanças promovidas, seu sentido e possíveis consequências para a robustez das políticas. Lima e Piedras concluem que os elementos das políticas preferencialmente afetados foram os instrumentos e as capacidades administrativas. As políticas sociais foram afetadas de maneira mais significativa por mudanças com potencial para conduzi-las ao colapso. Já as políticas econômicas sofreram alterações que podem limitar seu funcionamento ou direcioná-las para o atendimento de novos objetivos.

O terceiro e último capítulo da primeira parte do livro, escrito por Gabriela Spangero Lotta, Michelle Fernandez, Olívia Guaranha e João Pedote, é intitulado “A resiliência das políticas públicas no governo Bolsonaro: uma análise a partir da atuação dos burocratas”. O capítulo se insere nos debates em torno das relações entre política e burocracia em contextos contemporâneos de retrocesso democrático, nos quais governos eleitos atuam na desconstrução de instituições democráticas, entre elas a burocracia. Nesse contexto, durante o governo Bolsonaro, burocratas atuaram ativamente na disputa pelas instituições e pelas políticas públicas. São analisadas as estratégias de resistência de burocratas diante de práticas opressivas de controle político, que são relacionadas com a resiliência das instituições democráticas e das políticas públicas. Para esta análise, foram realizadas 151 entrevistas com servidores do governo federal de diferentes órgãos e setores de políticas que atuaram no governo federal entre 2019 e 2022. Os resultados apontam que, em linhas gerais, capacidades burocráticas são fundamentais para frear os processos contemporâneos de retrocesso democrático e proteger instituições e políticas públicas.

A segunda parte do livro, “Anatomia setorial da destruição bolsonarista”, abriga os seis últimos capítulos, dedicados a discussões monográficas ou comparativas de políticas setoriais específicas durante o quadriênio 2019-2022. O quarto capítulo da coletânea, que abre esta segunda parte, foi escrito por Telma Menicucci e é denominado “A política de saúde no governo Bolsonaro: desmonte ou mudança institucional?” O ensaio parte da ideia de que o sistema de saúde brasileiro foi objeto de estratégias de desmonte, iniciadas durante o governo Temer e aprofundadas no de Bolsonaro. Mobilizando conceitos de matrizes teóricas distin-



tas, considera-se desmonte como um tipo de mudança que implica alteração nos princípios que orientam a política pública e definem seus objetivos, traduzindo-se em mudanças na sua organização, no arranjo de implementação e na introdução de novos instrumentos, convivendo com os anteriores. O desmonte pode assumir a forma de inviabilização sistêmica, além de ser um tipo de mudança institucional endógena. A partir desse olhar, são analisadas políticas específicas dentro do espectro mais amplo da política de saúde: o financiamento da atenção primária, que inverte a lógica indutora anterior; as mudanças ideológicas e programáticas na política de saúde mental e na saúde indígena.

O quinto capítulo, assinado por Carlos Roberto Jamil Cury, trata da política educacional e é intitulado “A educação sob o governo Bolsonaro: entre o desmonte e a resistência”. O trabalho tem como objetivo analisar o desmonte de políticas e de programas dessa área durante o governo Bolsonaro, à luz dos avanços trazidos no capítulo da educação pela Constituição de 1988. Além disso, pretende evidenciar como ocorreu a resistência contínua, por parte da sociedade civil, aos retrocessos perpetrados ou almejados. O desmonte se deu em várias iniciativas, abrangendo, no campo do financiamento, desde restrições orçamentárias até propostas de emendas constitucionais prevendo a desvinculação de recursos. Outras se deram na limitação de programas que dispunham sobre a assistência social nas instituições escolares e que afetaram questões como a diversidade e a pluralidade de concepções. Já a resistência se deu por conta de uma sociedade civil organizada em sociedades e associações que buscaram esclarecer meias verdades e *fake news*, seja junto aos Tribunais, na interpretação da Constituição, seja por meio de denúncias junto à mídia. Ademais, discute-se, como contraponto, a manutenção do FUNDEB, tornado dispositivo permanente da Constituição, um avanço importante junto ao Congresso Nacional.

O sexto capítulo foi escrito por Luis Flávio Saporì e por José Luiz Ratton, sendo denominado “Mais armas e ... nada mais! Ausência de projeto, déficit de governança e improvisado da política de segurança pública no governo Bolsonaro”. Neste capítulo, os principais pontos abordados foram: o pacote anticrime de Sérgio Moro, o projeto *Em frente Brasil* e as mudanças de comando no Ministério da Justiça e da Segurança Pública, a flexibilização do Estatuto do Desarmamento, os gastos com segurança pública, a ampliação das atribuições da Polícia Rodoviária Federal e o argumento propagado pelo ex-presidente da república que associava a diminuição das taxas de homicídios no Brasil ao aumento do número de armas em poder dos brasileiros. Os autores concluem que o período compreendido entre 2019 e 2022 caracteriza-se fundamentalmente pela inoperância do governo federal na condução de uma política nacional de segurança pública.

O sétimo capítulo é intitulado “Mudança ou desmonte em políticas sociais?”

Efeitos do governo Bolsonaro nas áreas de Direitos Humanos e Assistência social” e foi escrito por quatro pesquisadoras, quais sejam: Luciana Pazini Papi, Lígia Mori Madeira, Maíra Cabral Juliano e Núbia Lucas Licht Caldieraro. O trabalho faz uma análise de mudanças em aspectos institucionais nas políticas de Assistência Social e de Direitos Humanos operadas pelo governo Bolsonaro com o objetivo de identificar diferentes estratégias de desmantelamento com potencial de incidir sobre a diminuição dessas políticas. O capítulo foi orientado pelo *framework* analítico do *policy dismantling*, em uma tentativa de operacionalizar empiricamente seus elementos relacionados às estratégias de desmantelamento. Constatou-se, na assistência social, o uso prioritário da estratégia de desmantelamento por omissão, que produz efeitos sem chamar a atenção para a grande visibilidade do desmonte. No caso dos direitos humanos, verificou-se uma diversificação das estratégias utilizadas com vistas a desmontar o maior número possível de estruturas institucionais, programas e financiamento.

O oitavo e penúltimo capítulo foi escrito por Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Guilherme Casarões e Dawisson Belém Lopes, sendo intitulado “A política externa do governo Bolsonaro: refundação, resistências e resiliência”. O objetivo do trabalho é discutir as razões, lógicas e instrumentos da guinada na política externa brasileira (PEB) ocorrida durante o mandato de Bolsonaro, ou a busca de sua refundação, ressaltando as heranças e continuidades em relação à política externa do governo Temer, as diversas resistências encontradas e a frustração das mudanças mais estruturais que foram ensaiadas. Para tanto, o capítulo está organizado em quatro seções. A primeira analisa as bases ideacionais da tentativa de refundação da PEB pelo governo Bolsonaro, ancorada no antiglobalismo, no anticomunismo e no nacionalismo religioso. A segunda seção apresenta os impactos da ideologia sobre a orientação internacional do governo Bolsonaro. A terceira analisa, com um pouco mais de detalhe, as mudanças e continuidades verificadas na PEB do quadriênio. A quarta e última seção, por fim, trata das resistências à nova política externa bolsonarista e da resiliência do Itamaraty e do tradicional posicionamento internacional do país.

Encerrando a coletânea, temos o capítulo intitulado “Populismo e desmantelamento de políticas públicas em um contexto federalista: um estudo comparado da política de fiscalização do desmatamento na Amazônia Legal”, assinado pela seguinte equipe: Ana Karine Pereira, Marília Oliveira, Lucas Lacerda, Thais Mamede Soares, Marcela Ibiapino, João Vítor Corso e Mariana Maior. O trabalho aborda o desmantelamento de políticas públicas em governos populistas a partir das políticas de fiscalização do desmatamento florestal e das relações interfederativas, durante o governo Bolsonaro. A gestão ambiental desse governo foi marcada pelo desmantelamento deliberado das políticas climáticas e dos instrumentos regulatórios de controle do desmatamento florestal, o que resultou em alarmantes

taxas de destruição ambiental na Amazônia Legal (AL). Uma vez que a política de fiscalização do desmatamento florestal é compartilhada entre os entes federativos, com forte predominância dos estados, o capítulo procurou investigar se e por que os estados da AL intensificaram ou amenizaram o desmantelamento da política de fiscalização do desmatamento liderado pelo governo federal. Para tanto, foi feito um estudo de caso comparado a partir do método *crispy set qualitative comparative analysis* (csQCA). Os resultados indicam um cenário em que a maioria dos estados da AL acumulou diferentes estratégias de desmantelamento da política de fiscalização. Enquanto o desmantelamento é explicado tanto por escolhas baseadas em evidências como também por fatores políticos ligados ao alinhamento interfederativo, a ausência do desmantelamento é explicada por fatores racionais ligados às taxas de desmatamento ambiental.

Se os nove trabalhos apresentados aqui não conseguem retratar e discutir todo o panorama de desmantelamento e de degradação institucional que caracterizou o quadriênio 2019–2022, eles por certo constituem um esforço adicional, e pioneiro em muitos aspectos, de documentação e análise de parte importante da devastação produzida pela extrema-direita liderada por Bolsonaro, bem como da resistência oferecida por diversos atores e da resiliência institucional que, por vezes, conseguiram minorar os danos às políticas públicas do país.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, Fernando Luiz; Couto, Cláudio Gonçalves; Franzese, Cibele; Grin, Eduardo José e Segatto, Catarina Ianni. 2020. “Combate à COVID-19 Sob o Federalismo Bolsonarista: Um Caso de Descoordenação Intergovernamental.” *Revista de Administração Pública* 54(4): 663–677.
- Bauer, Michael W. e Knill, Christoph (orgs.). 2012. *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. Oxford University Press: Oxford.
- Brasil, Felipe Gonçalves e Capella, Ana Cláudia Niedhardt (orgs.). 2022. *Abordagens Contemporâneas Para a Análise de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: EdUERJ.
- Bolsonaro, Jair Messias. 2019. *Assista a Bolsonaro em Washington Dizendo que ‘Brasil Ia Para o Comunismo’*. Canal do Poder360 no YouTube, 18 de março.

Brewer, Garry D. 1974. “The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline.” *Policy Sciences* 5: 239–244.

Capano, Giliberto. 2013. “Policy Dynamics and Change: The Never-Ending Puzzle.” *Routledge Handbook of Public Policy*, eds. Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh e Xun Wu, 451–461. Nova York: Routledge .

de Casarões, Guilherme Stolle Paixão e Farias, Déborah Barros Leal. 2021. “Brazilian Foreign Policy Under Jair Bolsonaro: Far-Right Populism and the Rejection of the Liberal International Order.” *Cambridge Review of International Affairs* 35(5): 741–761. DOI: 10.1080/09557571.2021.1981248.

de Faria, Carlos Aurélio Pimenta. 2018. *Políticas Públicas e Relações Internacionais*. Brasília: Enap - Fundação Escola Nacional de Administração Pública.

Hogwood, Brian W. e Peters, Guy B. 1983. *Policy Dynamics*. Nova York: St. Martin’s Press.

INESC. 2022. *A Conta do Desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2021*. Brasília: INESC. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/acontadodesmonte/>

Jordan, Andrew; Bauer, Michael W. e Green-Pedersen, Christoffer. 2013. “Policy Dismantling.” *Journal of European Public Policy* 20(5): 795–805.

Leong, Ching e Howlett, Michael. 2021. “Policy Learning, Policy Failure, and the Mitigation of Policy Risks: Re-thinking the Lessons of Policy Success and Failures.” *Administration & Society* 54(7): 1379–1401.

Lessa, Renato. 2021. “A Destruição: Bolsonaro, a Palavra Podre e a Desfiguração da Democracia.” *Revista Piauí* 178.

Marques, Eduardo e de Faria, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). 2018. *A Política Pública Como Campo Multidisciplinar*. 2ª edição. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.

Pierson, Paul Pierson. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Starling, Heloisa Murgel. 2022. “Brasil, País do Passado.” *Linguagem da Destruição: A Democracia Brasileira em Crise*, orgs. Heloisa Murgel Starling, Miguel Lago e Newton Bigotto, 70–119. São Paulo: Cia. das Letras.

// PARTE 1 //

ANATOMIA GERAL DA POLÍTICA  
DE TERRA ARRASADA



1

# FOMENTO À PANDEMIA DE COVID-19 E ENFRENTAMENTO DA CRISE SOCIOECONÔMICA NO GOVERNO BOLSONARO

SORAYA VARGAS CÔRTEZ

*Doutora em Social Policy and Administration pela London School of Economics and Political Science, com estágio pós-doutoral na Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. É professora titular do Departamento de Sociologia e dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e em Políticas Públicas da UFRGS.*

*E-mail: [cortes.soraya@gmail.com](mailto:cortes.soraya@gmail.com)*

# INTRODUÇÃO

O presente capítulo trata do modo como o governo Bolsonaro enfrentou a crise provocada pela pandemia de COVID-19 e suas consequências. A pandemia foi um evento focalizador que surgiu “de forma repentina e imprevista”; afetando “um grande número de pessoas” e sobre o qual o público, decisores políticos e especialistas em políticas públicas foram informados praticamente ao mesmo tempo (Brasil, Capella e Ferreira 2021). Em situações como essa, decisores e gestores públicos são compelidos a agir para responder rapidamente à crise, ao desastre inusitado que se abate sobre o país (Boin 2009; Christensen, Laegreid e Rykkja 2016; Drabek 2017; Mattedi 2017). Durante a pandemia, as medidas adotadas pela maioria dos governos nacionais podem ser agregadas em quatro grandes grupos: contenção sanitária, rigor no cumprimento de medidas sanitárias, saúde e suporte econômico (Chae *et al.* 2023). No entanto, o conteúdo das ações dos governos em cada uma dessas áreas variou bastante entre os países. A ação do governo federal no Brasil, liderado por um extremista de direita, destacou-se pelos seus efeitos destrutivos, ao subordinar o cuidado com a saúde da população a outros objetivos (Falkenbach e Greer 2021). Frente à pandemia, líderes de extrema-direita tenderam a negar a gravidade da epidemia ou mesmo a sua existência, a demandar rápido retorno à normalidade para salvar a economia e a encontrar culpados pela crise (Béland *et al.* 2021; Falkenbach e Greer 2021). Bolsonaro foi um dos protagonistas dentre os dirigentes extremistas a conduzir as políticas de enfrentamento da crise desta forma. Mesmo com o aumento das infecções e mortes, durante os sucessivos picos da pandemia no país ele persistiu na negação da gravidade da doença e da epidemia, na difusão da ideia de que as vacinas eram ineficazes, pouco testadas ou perigosas, ao mesmo tempo em que atribuía a culpa da crise aos governadores, ao Supremo Tribunal Federal (STF), ao Congresso Nacional, à mídia tradicional e à China.

Negada por Bolsonaro, a pandemia, desde o final de 2019 – quando o novo coronavírus foi reconhecido como uma ameaça à saúde pública na cidade de Wuhan, na China – até o dia 12 de abril de 2023, foi responsável pela morte de 6.897.025 pessoas no mundo, 700.556, no Brasil (WHO 2023). Com 325 mortes por COVID-19 por 100 mil habitantes em 28 de fevereiro de 2023, o país ocupava a posição 21<sup>a</sup> no ranking daqueles com maior número de óbitos pela doença no mundo (Our World in Data 2023). Embora menos letal do que outros coronavírus, como SARS-CoV-1, MERS-CoV, o vírus, que veio a ser chamado SARS-CoV-2, se espalhou rapidamente devido a sua transmissão ocorrer por meio de aerossóis provenientes de fluídos respiratórios, o que facilita a infecção. A pandemia colocou em xeque os sistemas de saúde dos países, premidos pelo aumento de internações, particularmente em unidades de terapia intensiva enquanto o aumento exponen-

cial de mortes produziu em alguns países, colapso funerário.

As primeiras respostas para enfretamento da doença foram de contenção sanitária, particularmente importantes em 2020, primeiro ano da pandemia, quando não havia imunização contra a COVID-19. Eram medidas não farmacológicas, visando impedir que o vírus se espalhasse. Consistiam em ações tradicionais no controle de epidemias: distanciamento social, isolamento social e detecção dos infectados, rastreamento dos casos positivos e de seus contatos. Paralelamente foram implementadas ações de saúde visando o atendimento dos infectados com manifestação grave da doença, cujo número crescia exponencialmente e medidas no sentido de evitar o colapso do sistema de saúde, com ampliação de leitos hospitalares e construção ou abertura de hospitais de campanha, aquisição de equipamentos, como respiradores mecânicos, além de recrutamento e treinamento de profissionais. Em dezembro de 2020, foi produzida a primeira vacina contra a infecção sintomática, doença severa e morte por COVID-19 e, desde então, várias novas vacinas surgiram com boa eficácia contra a doença. O processo de imunização se disseminou pelo mundo embora em ritmos de vacinação e proporções de vacinados diferenciadas intra e entre os países. Até o dia 12 de abril de 2023, havia 5.101.789.580 pessoas com vacinação completa (duas doses ou dose única), sendo que 170.770.578 no Brasil, o que correspondia a 80% da população do país (WHO 2023; Ministério da Saúde 2023).

Entre 2020 e 2022, a ação dos governos e o medo da infecção determinaram o fechamento temporário de empresas, escolas e serviços públicos e privados excetuando aqueles considerados de primeira necessidade e a proibição da realização de eventos ou atividades que provocassem aglomerações. A consequência foi a contração da atividade econômica; o aumento do desemprego; a perda de renda de segmentos mais vulneráveis da população; danos na aprendizagem, particularmente dos pobres que não puderam acompanhar o ensino remoto; o adoecimento e morte de trabalhadores em saúde em contato diário com a doença e o excesso de trabalho; a violência doméstica exacerbada pelo confinamento entre outros efeitos. Por isso, governos foram induzidos a promover políticas de suporte econômico, que visavam estimular a economia, manter patamares mínimos de renda da população e apoiar empresas para que não demitissem trabalhadores ou fechassem as portas.

Medidas de contenção sanitária, de estímulo e controle de rigor no cumprimento de recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS), de fortalecimento dos sistemas de saúde, de promoção da vacinação e de suporte econômico foram adotadas na maior parte dos países, variando, porém em intensidade, escopo e abrangência (Chae *et al.* 2023; Lowy Institute 2021). No caso brasileiro, a pandemia alterou o debate público e a agenda governamental nos três níveis



de governo que constituem a federação brasileira, uma vez que foram necessárias respostas rápidas para contê-la e mitigar os seus efeitos. Como é bem sabido, as respostas dos governos dependem em grande parte das capacidades construídas historicamente em cada área de política pública. Porém, no caso brasileiro, o poder de agenda do Presidente é decisivo para a formulação de políticas e de estratégias que alterem a trajetória e a dinâmica das políticas em eventos críticos e desastres de grandes proporções, como foi o caso da pandemia (Figueredo e Limongi 1999; Palermo 2000; Santos 2003).

O Presidente Bolsonaro liderou um governo que se destacou por uma gestão desastrosa da crise gerada pela pandemia. Dentre as características mais marcantes do seu governo frente à crise está a recusa em exercer o papel de coordenador da estrutura federativa, que vinha dando suporte à natureza cooperativa do federalismo brasileiro instituído pela Constituição de 1988 e, mais ainda, o deliberado esforço em desestruturar o arcabouço institucional federativo vigente de implementação de políticas sociais, particularmente na área da saúde (Abrucio *et al.* 2020; Arretche 2007; 2019; Guicheney, Junqueira e Araújo 2018; Simoni Jr., Lazzari e Fimiani 2022). O ímpeto centralizador promoveu o enfraquecimento ou desconsideração de mecanismos federativos cooperativos, inerentes aos processos de formulação e implementação de políticas públicas no país (Côrtes e Santos 2022). As iniciativas centralizadoras e a beligerância contra aqueles que o presidente nominava como ‘culpados’ pela crise – governadores, STF, Congresso Nacional, mídia tradicional e China – expressava que seus objetivos políticos principais, organizados em torno da ideia de construção de um futuro autoritário (Ramos 2020), se sobreponham à promoção da saúde da população.

O Presidente e seu governo se opuseram às medidas não farmacológicas de contenção da infecção – como o distanciamento social e o uso de máscaras –, confrontaram com discursos e ações os ‘culpados’ pela crise e, quando limitados judicialmente, os acusaram de serem os responsáveis pelo desemprego e o empobrecimento da população, quando não pela própria epidemia (Béland *et al.* 2021). Foram ainda resistentes à compra e uso de vacinas, o que resultou em atrasos na imunização contra a COVID-19. Ademais, fomentou a falsa dicotomia entre salvar vidas ou a economia (INESC 2022, 14). O governo Bolsonaro será lembrado não apenas pela erupção do evento inesperado da pandemia no seu mandato, mas também por ter favorecido a ocorrência de mortes evitáveis (Côrtes e Santos 2022).

O presente estudo apresenta uma abordagem descritiva da ação do Presidente e de seu governo face à crise provocada pela pandemia. A análise é baseada principalmente na literatura sobre: partidos, governos e líderes de extrema direita especialmente a que trata de suas ações durante a pandemia; políticas públicas, sociais e de saúde no governo Bolsonaro, com ênfase no período da pandemia;

discursos de Bolsonaro antes e durante a pandemia; e trajetória da pandemia no Brasil. Também recorre a bancos de dados públicos internacionais e nacionais sobre a pandemia, suas consequências socioeconômicas e ação dos governos na crise.

O capítulo está estruturado em três seções subsequentes a esta introdução. Na primeira, são examinadas as ideias negacionistas que fundamentaram o discurso e as ações do Presidente, negando a gravidade da pandemia, defendendo a volta à ‘normalidade’ e promovendo a disseminação do vírus. Nas ações do governo federal, no decorrer da epidemia essas ideias, nacionalizadas, se combinaram ao federalismo bolsonarista, autoritário, centralizador e pouco afeito a exercer o papel de coordenador no arranjo federativo inaugurado com a Constituição de 1988. Na segunda, é apresentada uma síntese da evolução da pandemia no país e das ações governamentais frente à disseminação da doença. Na terceira, são analisadas as medidas de suporte econômico promovidas pela esfera federal de gestão, nem sempre de iniciativa do Poder Executivo. Como será observado ao longo do capítulo, a negação da pandemia determinou em grande medida, o curso da pandemia e das medidas de suporte econômico.

## NEGAÇÃO DA PANDEMIA E FEDERALISMO CENTRALIZADOR

Bolsonaro, assim como outros governos comandados por líderes de extrema direita, subordinou a saúde a seus objetivos maiores (Falkenbach e Greer 2021). Sobre esses objetivos há um razoável consenso na literatura (Backlund e Jungar 2019; Fenger 2018). Partidos e lideranças de extrema direita compartilham a defesa de três princípios fundamentais para a reforma da ação governamental. O primeiro é o nativismo, definido como “uma ideologia que sustenta que os estados devem ser habitados exclusivamente por membros do grupo nativo (“a nação”) e que os elementos não nativos (pessoas e ideias) são fundamentalmente ameaçadores para o estado-nação homogêneo” (Mudde 2007, 22). Essa característica está relacionada à proteção de valores e tradições que consideram como genuinamente nacionais, à defesa da assistência aos verdadeiros cidadãos (chauvinismo assistencialista) e à oposição à imigração, ao Islã, à União Europeia e à China (Backlund e Jungar 2019; Krause e Gibling 2020; Mudde 2007). O segundo é o autoritarismo, definido como “a crença em uma sociedade estritamente ordenada, na qual as infrações à autoridade devem ser punidas severamente” (Mudde 2007, 23). O princípio se refere a questões de lei e ordem, a uma abordagem intransigente no combate

e punição ao crime e ao terrorismo (Abou-Chadi e Krause 2018; Backlund e Jungar 2019; Krause e Giebler 2020; Spanje 2010). O terceiro é o populismo (Kaltwasser e Zanotti 2021; Krause and Giebler 2020; Backlund e Jungar 2019). Esse princípio se caracteriza por uma concepção de ‘povo’ como um sujeito homogêneo e moralmente puro, formado por nativos em contraposição à ‘elite’ moralmente corrupta aliada a inimigos externos (globalistas, comunistas, China, União Europeia, Islã etc.). A democracia deve ser uma expressão da vontade geral do ‘povo’ puro, homogêneo e indiviso. Os líderes políticos populistas incorporam o povo, “de modo que as ações dos primeiros são o reflexo da vontade dos últimos” (Kaltwasser e Zanotti 2021, 43).

Bolsonaro, na campanha eleitoral de 2018 e durante o seu governo, apresentou propostas baseadas nesses princípios ressignificados, como ocorre em todos os países em que líderes e partidos de extrema direita defendem reformas radicais do *establishment* e do sistema político (Fenger 2018; Heuer 2021; Nygård e Kuisma 2021; Tamaki e Fuks 2020). O nativismo bolsonarista se expressa na ideia de que o ‘povo’, que é uma entidade homogênea, formada pela maioria da população, é composto por “pessoas de bem, trabalhadores, conservadores, cristãos que preservam os valores familiares; que não querem ideologia de gênero nas salas de aula” (Tamaki e Fuks 2020, 114). Os indígenas, por exemplo, não pertencem a esse povo, mas podem vir a integrá-lo se se transformarem em “seres humanos iguais a nós” (UOL 2020). A integração ao ‘povo’ é destino desejado para indígenas e quilombolas, por isso ele afirmava: “Pode ter certeza que, se eu chegar lá (...) não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombola” (Veja 2017). O autoritarismo já era uma característica da defesa que fez da ditadura militar, de torturadores e dos interesses de policiais e militares, ao longo de sua atuação parlamentar. Na campanha presidencial ele afirmava que em seu governo, as Forças Armadas seriam altivas e as polícias civis e militares teriam “retaguarda jurídica para fazer valer a lei no lombo” da “petralhada” e dos “bandidos” do MST e do MTST (Marques 2018). As Forças Armadas e as polícias estarão a serviço do ‘povo’. O populismo se expressa de forma mais cabal na nomeação de Bolsonaro como Mito. Ele não apenas representa ele encarna o ‘povo’ puro, simples, de bem, cristão, que anseia por lei e ordem. Ele se contrapõe às elites moralmente corruptas que estão no controle da grande mídia, dos partidos políticos, das ONGs, das instituições de ensino e dos organismos multilaterais, como a OMS. Para ele, a vontade do ‘povo’ é contrária ao comunismo, ao globalismo, ao *establishment* científico-acadêmico, à ideologia de gênero, às religiões não cristãs e a favor dos princípios morais cristãos, da família tradicional e dos papéis de gênero ‘naturais’. As instituições da democracia liberal, controladas pelos inimigos do ‘povo’, não possibilitariam a expressão da vontade da maioria.

As ideias autoritárias e populistas que fundamentaram as medidas centrali-

zadoras do governo Bolsonaro enfraqueceram o federalismo cooperativo brasileiro e comprometeram a necessária coordenação pactuada que o Ministério da Saúde deveria ter exercido durante a pandemia. O federalismo brasileiro, instituído pela Constituição de 1988 e pela legislação complementar nos anos seguintes, favoreceu a autoridade do governo central ao conferir amplos poderes legislativos à União. Há um relativo consenso na literatura de que, ainda que o poder do nível federal de gestão seja predominante, a federação brasileira pós-Constituição Federal de 1988 é de tipo cooperativo, com a coordenação liderada pelo governo central em uma situação constitucional de muitas competências partilhadas entre os três entes federados (Simoni Jr., Lazzari e Fimiani 2022).

Esse federalismo cooperativo, baseado em dispositivos constitucionais e em mecanismos institucionais de partilha de recursos e pactuação decisória, foi tensionado e desorganizado durante o governo Bolsonaro. Foram constantes os conflitos do governo central com governadores de diversos partidos, bem como a edição, pelo governo federal, de propostas legislativas que visavam limitar a autonomia de decisão sobre gastos dos governos subnacionais (Arretche 2019). Durante a pandemia as tensões se tornaram mais intensas, afetando as bases de como funcionara até então o federalismo e o presidencialismo de coalizão. No federalismo bolsonarista houve participação menor da União na redução de desigualdades territoriais e no apoio a governos subnacionais, além de o governo federal ter adotado postura centralizadora nas questões de impacto nacional (Abrucio *et al.* 2020; Simoni Jr., Lazzari e Fimiani 2022).

Na gestão da pandemia o federalismo bolsonarista combinou-se ao negacionismo. Bolsonaro foi provavelmente o que teve maior destaque dentre os dirigentes políticos que negaram a existência ou a gravidade da pandemia (Falkenbach e Greer 2021). Mesmo com o avanço no número de casos e de mortes ele repetidas vezes afirmou que a COVID-19 não era uma doença grave; dificultou e manipulou a divulgação de informações sobre a incidência de casos e de mortes em decorrência da doença, alegando haver exagero nos dados divulgados pela imprensa; desacreditou as recomendações da OMS e de especialistas em infectologia, virologia e epidemiologia; atacou as instituições brasileiras que participavam na pesquisa e produção de vacinas; colocou em questão a eficácia das vacinas e divulgou versões fantasiosas sobre os seus efeitos como nocivos para a saúde; e promoveu o uso de medicamentos sem eficácia comprovada contra a doença.

Da combinação entre federalismo bolsonarista e negacionismo resultaram, por um lado, a tentativa de centralizar as políticas de contenção e fechamento das atividades socioeconômicas e, por outro, os atos do Presidente para conformar as ações do Ministério da Saúde ao negacionismo que ele promovia. Em 20 de março de 2020, a Medida Provisória nº 926 determinou que caberia ao Presidente da Re-

pública elencar os serviços essenciais que não poderiam parar, bem como estabeleceu a necessidade de autorização prévia dos órgãos reguladores para que as medidas restritivas pudessem ser adotadas por governadores e prefeitos (Rodrigues *et al.* 2022). Essa exigência foi questionada perante o STF, que em duas decisões em 9 e 15 de abril de 2020, assegurou que governos estaduais e municipais poderiam adotar medidas de distanciamento social, não dependendo de autorização de órgãos federais. As decisões limitaram a possibilidade de ação unilateral da União para impedir as medidas de contenção promovidas pelos governos subnacionais.

A estratégia presidencial, no entanto, não arrefeceu. Exemplo disso é a tramitação da Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020, de iniciativa parlamentar, que instituiu normas transitórias para a regulação de relações jurídicas de direito privado durante a pandemia. O Presidente vetou vários de seus artigos embora sua elaboração houvesse sido baseada em consensos formados por meio de ampla discussão com membros do STF, do Superior Tribunal de Justiça, com acadêmicos e parlamentares (Costa Filho *et al.* 2020). Com o propósito de forçar a manutenção de atividades presenciais e da ‘normalidade’, os vetos se referiam à possibilidade de realização de reuniões e assembleias remotas, de modulação de obrigações contratuais, de impedimento temporário de concessão de liminares de despejo entre outros. A maior parte dos vetos, no entanto, foi derrubada pelo Congresso Nacional.

Esses são apenas dois exemplos da intensa atividade normativa do governo federal relacionada à COVID-19, que visou atenuar os impactos negativos da pandemia nas atividades econômicas, constituir um modo de gestão da crise que centralizasse as decisões na esfera central, restringir a ação dos níveis subnacionais de governo na regulação da emergência e limitar as iniciativas legislativas do Congresso Nacional sobre a crise. As medidas do governo central baseadas nesses objetivos favoreceram a judicialização na área de saúde, “pois a conformidade dos atos normativos do Poder Executivo com a lei e com a Constituição Federal [foi] (...) frequentemente questionada junto ao Poder Judiciário” (Asano *et al.* 2021, 3). A estratégia institucional de propagação do vírus e de disseminação da COVID-19, promovida pelo governo brasileiro sob a liderança da Presidência da República está documentada em 3.049 normas (Portarias, Resoluções, Instruções Normativas, Medidas Provisórias, Leis, Decretos, Vetos Presidenciais entre outros) relacionadas à COVID-19 editadas no âmbito da União em 2020, que foram analisadas por pesquisadores do Conectas Direitos Humanos e do CEPEDISA da USP (Asano 2021). São normas editadas por autoridades e órgãos federais, atos de obstrução às respostas dos governos estaduais e municipais à pandemia e propaganda contra a saúde pública. A propaganda consistia em “discurso político que mobiliza argumentos econômicos, ideológicos e morais, além de notícias falsas e informações técnicas sem comprovação científica, com o propósito de desacreditar

as autoridades sanitárias enfraquecer a adesão popular às recomendações de saúde baseadas em evidências científicas e promover o ativismo político contra as medidas de saúde pública necessárias para conter o avanço da COVID-19” (Asano *et al.* 2021, 6).

Foi explícito o desagrado de Bolsonaro com as ações do Ministério da Saúde ao início da epidemia, uma vez que elas estavam em consonância com as orientações da OMS. Além de realizar informes televisivos diários sobre a epidemia no país, o Ministério promoveu a decretação dos estados de emergência e calamidade em fevereiro e março de 2020, que estabeleceram normas para o enfrentamento da doença, tais como isolamento e quarentena exames médicos obrigatórios e restrição de circulação dentro e fora do país (Brasil 2020; Congresso Nacional 2020). A exigência do Presidente de total alinhamento dos integrantes do governo ao negacionismo resultou na demissão do Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta em abril de 2020. Um segundo ministro, Nelson Teich, permaneceu no Ministério por apenas 28 dias e renunciou ao cargo por discordar do Presidente. A partir do final de maio de 2020, os ministros seguintes, General Eduardo Pazuello e Marcelo Queiroga, promoveram políticas alinhadas com a orientação presidencial. Com Pazuello, um general sem qualquer experiência na área da saúde, iniciou-se um rápido processo de militarização do Ministério da Saúde, foram destituídos quadros técnicos, adotadas políticas consonantes com a visão negacionista e de confronto público às medidas de contenção implementadas pelos governadores. Com a relativa autonomia dos gestores públicos estaduais e municipais sobre as medidas de distanciamento social, a oposição do governo federal às políticas que seguiam as recomendações da OMS tornou-se ainda mais aguda, bem como a inércia das autoridades de saúde federais na coordenação do enfrentamento à pandemia.

Sob intensas críticas do Presidente e de seus apoiadores, a maioria dos governadores, dentre eles apoiadores do governo federal, procurou enfrentar a disseminação da doença adotando medidas restritivas, como suspensão de aulas nas instituições de ensino e de eventos, fechamento de lojas e restaurantes e estabelecendo que tais medidas deveriam obedecer a critérios relacionados às taxas de infecção e de ocupação dos leitos hospitalares (Rodrigues *et al.* 2022). Vários governadores usaram a prerrogativa legal, compartilhada com o governo federal, de poder decretar estado de emergência e estado de calamidade em suas jurisdições territoriais para promover o distanciamento social e determinar obrigatoriedade de uso de máscaras em locais públicos.

Prefeitos de capitais e grandes cidades também adotaram medidas como uso obrigatório de máscaras faciais e suspensão ou restrição no funcionamento de empresas e órgãos públicos, independentemente do regramento estabelecido pelos governos estaduais. Prefeitos responsáveis pela gestão dos sistemas de saúde

municipais tiveram de participar, junto com os governos estaduais, na gestão da escassez de leitos e equipamentos. Em cidades pequenas, que não dispunham de hospitais ou cujos hospitais eram de baixa complexidade, foi necessário organizar o encaminhamento de doentes a hospitais localizados em outras cidades, muitas vezes distantes. Devido à omissão do Ministério da Saúde em promover treinamento e oferecer equipamentos de segurança suficientes aos trabalhadores de saúde, nos municípios foi frequente a falha das autoridades em fornecer suporte aos profissionais de saúde da linha de frente para atender pacientes ou identificar os casos que requeriam hospitalização, além da escassez de recursos destinados à atenção básica (Lotta *et al.* 2021).

O negacionismo bolsonarista também se manifestou na defesa pública e constante do chamado ‘tratamento precoce’. Em maio de 2020, logo após sua posse como Ministro interino da Saúde, Pazuello autorizou o uso dos medicamentos de ‘tratamento precoce’ nas redes de saúde pública e privada, sem autorização prévia da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), agência reguladora que tem poder de polícia administrativa para intervir no território nacional em casos de epidemias e pandemias. O apoio de Bolsonaro a sua utilização aumentou a procura pelos medicamentos que integravam o ‘tratamento’, “especialmente de prefeitos de cidades do interior (...) que o distribuíram como forma de se associar ao Presidente, demonstrando que estavam no controle da doença” (Rodrigues *et al.* 2022, 249).

À defesa de medicamentos sem eficácia somava-se o constante questionamento à segurança das vacinas, que estavam em fase inicial de produção em empresas farmacêuticas internacionais, ao longo de 2020 e a resistência à compra e à utilização de vacinas contra a COVID-19 em 2021. Os questionamentos, que foram constantes ao logo de todo o seu governo, dirigiam-se até mesmo aos imunizantes da Oxford/Astrazeneca e da Butantan/Sinovac, cujo desenvolvimento se realizava em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), instituição federal e o Instituto Butantan, vinculado ao governo do estado de São Paulo. Seu ataque mais ácido era contra a CoronaVac, imunizante produzido pela companhia biofarmacêutica Sinovac, da China. Afrontava, desse modo, o governador de oposição de São Paulo, pois o Instituto Butantan participava no desenvolvimento da vacina e se alinhava à parcela do movimento internacional de extrema direita que acusava a China de ter desenvolvido o vírus em laboratório. Embora ao início de 2021 houvesse escassez de vacinas no mundo, pois foram inicialmente destinadas majoritariamente à Europa Ocidental e América do Norte, o Ministério da Saúde resistiu a organizar e coordenar um Plano Nacional de Vacinação e somente o fez, tardiamente, pressionado pela opinião pública, governadores, prefeitos, parlamentares e integrantes do poder judiciário (Rodrigues *et al.* 2022).

O Ministério da Saúde omitiu-se também em fornecer assistência técnica e financeira aos estados e municípios, responsáveis diretos pela alocação dos leitos nos hospitais de campanha, criados no período e nos hospitais públicos e privados contratados pelo SUS, os quais correspondiam a 56,5% dos leitos de hospitais privados (Matarazzo e Zoca 2022). Premidos pelo agravamento da epidemia escassez de leitos e equipamentos e pela resposta lenta do Ministério, governadores tomaram a iniciativa de importar diretamente equipamentos médicos (máscaras, quites de testes, ventiladores e afins), prática não usual no sistema de saúde brasileiro (Rodrigues *et al.* 2022). O que se tornou mais um motivo de atrito entre os governos federal e estaduais.

A visão de que indígenas e quilombolas deveriam ser integrados ao ‘povo’ brasileiro deve ter influenciado nas ações, ou inação, do governo federal em relação a esses grupos. A Lei nº 14.021 (Brasil 2020a) de iniciativa parlamentar, tratava de medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da COVID-19 nos territórios indígenas e estipulava medidas de apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à pandemia. Os vetos presidenciais ao Plano Emergencial para Enfrentamento à COVID-19, criado pela Lei, tratavam, por exemplo, de ações que o poder público deveria executar para garantir a essa população “acesso universal a água potável”; “distribuição gratuita de materiais de higiene, de limpeza e de desinfecção de superfícies para aldeias ou comunidades indígenas, oficialmente reconhecidas ou não, inclusive no contexto urbano”; “elaboração e distribuição (...) de materiais informativos sobre os sintomas da COVID-19 (...); “oferta emergencial de leitos hospitalares e de unidade de terapia intensiva (UTI)”; “aquisição ou disponibilização de ventiladores e de máquinas de oxigenação sanguínea”. Considerando a vulnerabilidade dos grupos populacionais a serem protegidos pela Lei, os vetos indicam a intenção de favorecer o seu adoecimento e morte. Os vetos a esses artigos e a outros, foram derrubados pelo Congresso Nacional (Agência Senado 2020), mantendo-se, contudo, o veto ao dispositivo que previa uma dotação orçamentária emergencial para garantir a saúde indígena em um contexto em que os gastos com a saúde desses povos já tinham sofrido grande redução no primeiro semestre de 2020 em plena pandemia (INESC 2022).

A preocupação central do governo federal foi com o impacto da COVID-19 sobre a economia expresso em manifestações públicas do Presidente, ações e normas que minimizavam a gravidade da epidemia e que eram contrárias ao distanciamento social, à vacina, ao uso de máscara e promoviam o uso de medicamentos ineficazes (Béland *et al.* 2021). A estratégia institucional de propagação do vírus esteve combinada a outra, discursiva, de culpabilizar o Poder Judiciário, particularmente ao STF, o Congresso Nacional, governadores e prefeitos, a OMS, à China pelas consequências socioeconômicas e sanitárias da crise provocada pela



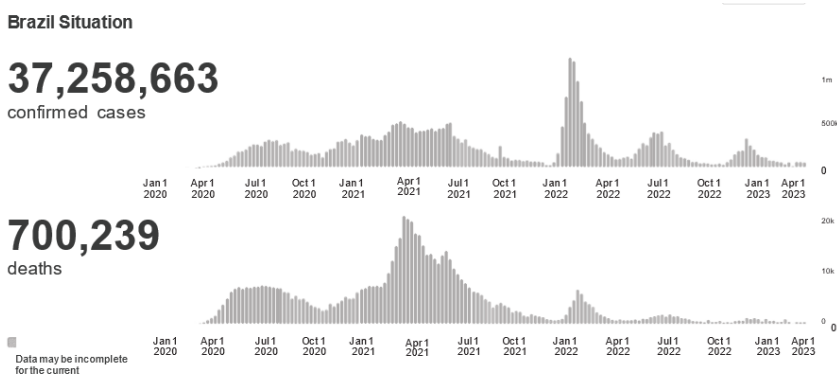
COVID-19 (Béland *et al.* 2021). As consequências dessas estratégias e ações governamentais se refletiram no curso da pandemia, como será visto a seguir.

## TRAJETÓRIA DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL

A pandemia de COVID-19 chegou ao país em 2020, com o SUS enfrentando graves e crônicos problemas de subfinanciamento: enquanto as despesas em saúde cresceram entre 2010 e 2017, o aumento foi do gasto privado e não do governamental (IBGE 2019). Essa tendência se acentuou no governo Bolsonaro, como atestam as propostas orçamentárias federais (Faria *et al.* 2021). Dada a importância do governo central no financiamento do SUS, a redução dos recursos financeiros federais destinados à saúde impactou a área de forma sistêmica, particularmente em 2021, no auge da pandemia. O maior número de mortes pela COVID-19, no país, ocorreu entre fevereiro e agosto de 2021, sendo que entre abril e maio o número de mortes pela doença foi o triplo do verificado nos piores meses de 2020 (WHO 2023). De 2020 para 2021, os recursos destinados ao combate da COVID-19 diminuíram 79% (INESC 2022). O governo federal havia subestimado a necessidade de recursos para a saúde. Como a pandemia arrefecera ao final de 2020, Bolsonaro declarou que ela se encaminhava para o fim, apesar dos alertas contrários a essa visão feitos por especialistas e gestores estaduais e municipais da área de saúde. Como ocorreu o contrário do que o Presidente previra, foram acrescidos valores extraordinários à execução orçamentária de 2021 e autorizados recursos adicionais de R\$ 205,9 bilhões para a saúde, 40% a mais “do que o previsto na proposta orçamentária do Executivo aprovada pelo Congresso” (Inesc 2022, 27).

Apesar do negacionismo, das políticas de propagação do vírus e da doença, das iniciativas centralizadoras e de deliberada ‘descoordenação’ federativa do SUS, o sistema público de saúde foi decisivo para que a trajetória da epidemia não fosse ainda mais perversa no país (Paschoalotto *et al.* 2022). A capilaridade do SUS no território nacional, ainda que distribuído territorialmente de forma desigual, combinada às experiências prévias do sistema em campanhas exitosas de vacinação e no enfrentamento recente das epidemias dos vírus Zika e H1N1 limitaram os efeitos deletérios para a saúde pública da política promovida pelo governo federal. Nada se comparava, porém, aos desafios impostos pela COVID-19, doença cuja trajetória é representada pelo número de casos confirmados e de mortes semanais entre janeiro de 2020 e fevereiro de 2023, apresentados na Figura 1.

Figura 1 - Número de casos confirmados e de mortes semanais por COVID-19 – Brasil – de janeiro de 2020 a fevereiro de 2023



Fonte: WHO 2023.

Houve importante subnotificação do número de casos, devido ao baixo índice de testagem pelos três níveis de governo, o que prejudicou os esforços do Brasil em lidar com a pandemia (Magno *et al.* 2020). Apenas os profissionais de saúde da linha de frente, os hospitalizados e em alguns estados, os suspeitos de terem morrido em decorrência do COVID-19 foram testados de forma razoavelmente sistemática (França *et al.* 2020). Somente os casos sintomáticos e mais graves foram detectados. Os testes foram realizados pelos serviços de saúde sem seguir critérios definidos – pois o Ministério da Saúde não os normatizou ou promoveu – e em consonância com a maior capacidade financeira dos governos de cada estado, ou por iniciativa de indivíduos afluentes que podiam comprá-los na rede privada, ainda que os maiores riscos de infecção e de adoecimento grave fossem dos mais pobres (Lopes e Vargas 2022).

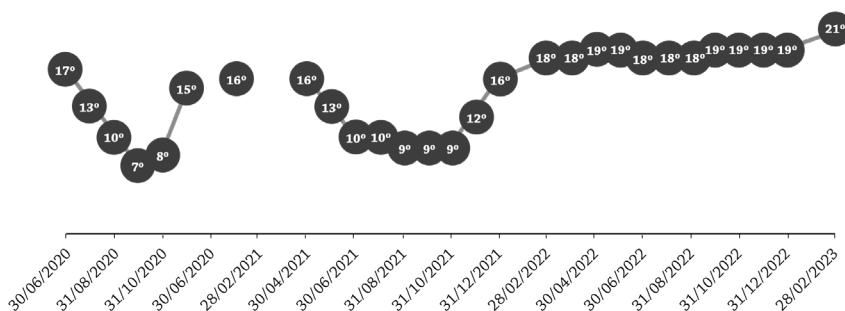
O registro de mortes, considerado mais confiável, permite identificar quatro ondas epidêmicas de COVID-19 até março de 2023. A primeira ocorreu entre maio e outubro de 2020, antes da campanha de imunização; a segunda entre fevereiro e abril de 2021, períodos de dominância da variante Gama; o terceiro ocorreu entre junho e agosto de 2021, durante o domínio da Delta; e a última do final de 2021 a março de 2022, durante o surto da variante Omicron (Santos *et al.* 2023).

O negacionismo do governo Bolsonaro expresso nas declarações do presidente, a militarização do Ministério da Saúde, a ausência de campanhas nacionais por ações preventivas (por distanciamento social, uso de máscaras e estímulo à vacinação), a demora na aquisição de vacinas, o confronto com os níveis subnacionais

de governo – responsáveis pela implementação das ações de assistência e saúde pública –, a recusa do Ministério em oferecer informações epidemiológicas sistemáticas sobre o curso da pandemia – papel que foi assumido por um consórcio de imprensa – entre outras medidas, teve consequências decisivas na trajetória da doença e das mortes no país. As manifestações públicas de epidemiologistas e infectologistas denunciaram que a maior parte das mortes, registradas até meados de 2021, poderiam ter sido evitadas houvesse o governo federal agido em acordo com as recomendações da OMS, chegando o epidemiologista Pedro Hallal a declarar no Senado Federal em junho de 2021, que quatro de cada cinco óbitos ocorridos no Brasil, até então, poderiam ter sido evitados (Agência Senado 2021).

Mesmo assim, as ações dos governos subnacionais, particularmente dos dirigentes estaduais e de algumas capitais e as características do SUS, com larga experiência em vacinação em massa, permitiram que gradativamente fosse reduzido o número total de mortes por COVID-19 por 100.000 habitantes em proporção maior do que o ocorrido em países que inicialmente tiveram um desempenho melhor do que o Brasil. Como pode ser observado na Figura 2, ao longo do tempo melhorou a posição do país no ranking dos países com maior número total de mortes por 100.000 habitantes embora a taxa e posição tenham permanecido altas. A melhoria deveu-se principalmente à aceleração da imunização a partir de outubro de 2021. Em março de 2023, o país estava entre aqueles com maior percentual da população com vacinação completa, ocupando a 13ª posição, com 81% da população vacinada (Our World in Data 2023).

Figura 2 - Posição do Brasil entre os países com maior número de mortes por COVID-19 – 30/06/2020 a 28/02/2023.



Fonte: Elaboração da autora, Our World in Data 2023.

Como em outros países, os casos de morte por COVID-19 no Brasil foram mais prevalentes em idosos, homens, menos educados e pacientes com várias comorbidades (Liu *et al.* 2022; Marlow *et al.* 2023). Apesar da vacinação em massa ter se mostrado efetiva na redução da morbidade e mortalidade após o terceiro trimestre de 2021 (Percio *et al.* 2022; Santos *et al.* 2021), as características da sociedade brasileira, marcada por profundas desigualdades sociais e na oferta de bens e serviços públicos, foram potencializadas pela inconsistente coordenação federal no SUS, negacionismo e deliberada recusa em proteger os mais vulneráveis da doença e de suas consequências socioeconômicas. Vários estudos constataram a existência de diferenças nas mortes, adoecimento e acesso a cuidados na COVID-19, relacionadas a desigualdades estruturais e, inclusive, à adesão da população ao negacionismo bolsonarista.

Ao focalizar os municípios brasileiros, constatou-se que taxas de mortalidade por COVID-19 tenderam a ser mais altas em associação a maior desigualdade de renda e segregação de renda em grandes cidades (100.000 ou mais habitantes), de março de 2020 a fevereiro de 2021 (Souza Filho *et al.* 2022). Observou-se ainda a associação entre tendência à adesão ao discurso negacionista, indicado pela proporção dos votos em Bolsonaro nos municípios do país nas eleições de 2018 e maior taxa de mortalidade e menor observância de medidas preventivas, como distanciamento social e uso de máscara (Cabral, Ito e Pongeluppe 2021; Fernandes e Fernandes 2022; Xavier *et al.* 2022). A maior mortalidade pode estar relacionada a uma menor observância às recomendações de epidemiologistas, profissionais e autoridades de saúde pública (Fernandes e Fernandes 2022).

As consequências da política de desatenção a quilombolas e indígenas, tanto dos que viviam de modo tradicional como nas áreas urbanas, podem ter refletido no menor percentual de esquema de vacinação completa entre esses grupos em comparação a outros em todas as regiões do país (Moreira *et al.* 2022), bem como no excesso de mortalidade substancialmente maior entre os indígenas brasileiros em comparação com os não indígenas (Soares *et al.* 2022). O Brasil possui uma diversidade de grupos étnicos indígenas, que habitam territórios espalhados por todo o país e que compreendem 13% do território nacional e áreas urbanas (Castro e Rodrigues 2010). A população indígena estimada em 1 milhão de pessoas (FUNAI 2022), durante o governo Bolsonaro foi ameaçada de assimilação forçada, suspensão e revisão de direitos à terra e à redemarcação de seus territórios. Embora seu estado imunológico a colocasse em alto risco de infecção e fatalidade, o governo central se recusou a adotar medidas de proteção adequadas às suas necessidades. A pandemia e a inação proposital do governo federal agravaram as condições em que se encontrava essa população, já sobrecarregada com políticas ambientais e de direitos humanos reacionárias (Côrtes e Santos 2022).

Estudos mostraram ainda que houve maior excesso de mortalidade entre a população preta e parda durante a pandemia, sendo que ela foi marcante na faixa etária de 30 a 59 anos (Araújo *et al.* 2020; Marinho *et al.* 2022). Os pacientes pretos e pardos, hospitalizados entre fevereiro de 2020 e março de 2022, tiveram uma taxa de mortalidade maior do que os pacientes brancos (42% vs. 37%) e foram internados em unidades de terapia intensiva (UTI) com menos frequência (32% vs. 36%). Entre os adultos hospitalizados com COVID-19, pretos e pardos apresentaram taxas de mortalidade hospitalar mais altas, usaram menos recursos hospitalares e tiveram maior probabilidade de adoecer do que os pacientes brancos (Liu *et al.* 2022).

A mortalidade por COVID-19 variou ainda entre as regiões do país. A omissão do governo central em exercer a coordenação federativa das políticas de enfrentamento da pandemia amplificou desigualdades preexistentes. Estados das regiões Norte e Nordeste – Sergipe, Roraima, Maranhão, Acre e Rondônia – tenderam a ter razões de risco de morte depois de hospitalização mais altas do que outros estados, no período de fevereiro de 2020 a março de 2022 (Ranzani 2021; Liu *et al.* 2022). Também nessas regiões se encontravam os estados com maior taxa de mortalidade por COVID-19. Entre fevereiro de 2020 e julho de 2021, Rondônia e Amazonas tiveram as taxas mais elevadas enquanto os maiores percentuais de aumento nos óbitos ocorreram no Piauí e Amapá (Siqueira *et al.* 2022). Nas capitais o padrão de mortalidade foi similar ao dos estados a que pertenciam: Porto Velho, Belém, São Luís, Fortaleza, Recife e Cuiabá destacaram-se na primeira onda entre maio e outubro de 2020; Manaus, Belém, João Pessoa e Aracaju, na segunda, durante fevereiro e abril de 2021.

A capilaridade e as experiências prévias em campanhas de vacinação do SUS favoreceram que a imunização se processasse rápida e organizadamente, quando houve disponibilidade de doses, o que foi acompanhado pela redução de casos e de mortes por COVID-19. As vacinas que compuseram a campanha de imunização do Ministério da Saúde foram: Pfizer/Biontech, que em abril de 2023 correspondia a 42% das doses aplicadas; Fiocruz/Astrazeneca, Butantan/Sinovac e Janssen, que na mesma data representavam, respectivamente, 30%, 22% e 6% das doses (Ministério da Saúde 2023). Passada a primeira onda de COVID-19, de maio à outubro de 2020, quando não havia vacina, durante segunda, de fevereiro a abril de 2021, a vacinação teve início, porém com aguda escassez de imunizantes – em parte devido à recusa inicial do Ministério da Saúde em adquiri-los – chegando ao final do período com o percentual de apenas 7,3% da população com esquema completo (Our World in Data 2023). Ao final da terceira onda, de junho a agosto de 2021, a vacinação completa atingiu 29,1% da população (Our World in Data 2023). A aceleração da imunização propiciou que, ao final da quarta onda, de 2021 a março de 2022, 74,6% da população tivesse o esquema de vacinação completo, percentual

que subiu para 81% em abril de 2023 (Our World in Data 2023).

Apesar do relativo sucesso da campanha de vacinação no país, a coordenação federativa deficiente do Ministério da Saúde favoreceu o acesso desigual aos imunizantes no país, ainda que isso também esteja relacionado à capacidade de gestão pública instalada em cada região e a fatores socioeconômicos. Nas regiões mais ricas do país, considerando PIB per capita e IDH (IBGE 2023), Sudeste e Sul, o percentual de vacinação completa foi mais alto, 86% e 83%, respectivamente, nas demais foi 76%, 75% e 64%, no Nordeste, Centro-Oeste e Norte, respectivamente (Ministério da Saúde 2023; IBGE 2023).

A política de saúde federal em relação à pandemia foi moldada e limitada pela insistência em negar a gravidade da doença e em se contrapor às medidas de contenção e de fechamento das atividades socioeconômicas. Para a ativação da economia, principal preocupação de Bolsonaro, o governo promoveu um conjunto robusto de ações de suporte econômico e de ativação da economia. Porém, mesmo essas tiveram efeito limitado, devido ao negacionismo do Presidente.

## AÇÕES DE SUPORTE ECONÔMICO DO GOVERNO BOLSONARO NO ENFRENTAMENTO DA CRISE

Se houve confronto sobre as medidas na área de saúde existiu confluência entre governo federal e aqueles que o Presidente culpava pela crise na proposição de legislação e normas administrativas que mitigavam as consequências econômicas da pandemia, protegendo, por diversos meios, o funcionamento da economia e das empresas, bem como a renda e o emprego dos mais pobres. Uma síntese dessas medidas é apresentada na Tabela 3, que teve por base um banco de dados da CEPAL sobre as medidas de enfrentamento à crise pandêmica implementadas pelos governos latino americanos entre 25 de fevereiro de 2020 e 7 de abril de 2021 (ECLAC 2023). No banco de dados constam 252 medidas referentes ao Brasil. Ao excluirmos aquelas que se referem estritamente a ações de saúde (vacinas, distanciamento social, testagem, ventiladores mecânicos, leitos de UTI equipamentos de proteção, hospitais de campanha entre outros) restaram 202, que foram classificadas em 20 categorias. As medidas foram propostas pela Presidência da República (84), órgãos federais do Poder Executivo estatais e para estatais (por exemplo: bancos públicos e conselhos nacionais).

Tabela 1 - Temas das medidas de suporte econômico à crise pandêmica implementadas pelo governo Bolsonaro – 25 fevereiro de 2020 a 7 de abril de 2021

TEMAS	Nº	%
Crédito: Ampliação, Novas Linhas, Facilitação	41	20,3
Orçamento: flexibilização; verbas Covid-19 e créditos extraordinários; liberação	36	17,8
Taxas: redução suspensão	36	17,8
Emprego e renda: manutenção	21	10,4
Dívidas: suspensão temporária, facilitação pagamento ou adiamento	14	6,9
Trabalho, fiscalização empresas (rurais/urbanas), produtos de saúde etc; desregulação	10	5,0
Violência meninas e mulheres: proteção contra	9	4,5
Benefícios previdenciários, BPC, PIS/PASEP ou FGTS: adiantamento pagamento	5	2,5
Juros Taxa Selic: redução	5	2,5
Teletrabalho e aulas remotas: regramento, permissão	5	2,5
Reserva dos bancos: redução	5	2,5
Empréstimos, ampliação fundos federais para estados e municípios	3	1,5
Programa Bolsa Família, BPC e aposentadorias/pensões: suspensão a bloqueios	3	1,5
Merenda escolar: extensão às famílias	2	1,0
Plataforma de informação governo federal: implantação	2	1,0
Alimentos: aquisição	1	0,5
Direitos humanos: defesa	1	0,5
Estados e municípios: poder sobre jurisdição na pandemia	1	0,5
Educação domiciliar ( <i>homeschooling</i> ): implantação	1	0,5
Educação para o empreendedorismo e tecnológica: fomento	1	0,5
TOTAL	202	100,0

Fonte: Elaboração da autora com base em ECLAC 2023.

Como o banco de dados apresenta informação esparsa sobre os recursos financeiros destinados a cada uma das medidas implementadas que implicassem em gastos, não há como estabelecer a ordem de prioridade entre elas. A maior frequência de certas ações é um indicador, ainda que limitado, da importância do tema para o governo.

Grande parte das medidas analisadas teve o objetivo de viabilizar uma política monetária e de crédito expansionista, para ativar as atividades econômicas abaladas pela crise. Isso foi realizado por meio de: ampliação da emissão de moeda e títulos públicos; expansão e criação de linhas de crédito; redução da taxa básica de juros; diminuição do montante de recolhimento compulsório das instituições financeiras; suspensão de bloqueios de pagamentos do Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), aposentadorias e pensões; adiantamento do pagamento de aposentadorias e pensões; permissão de saques extraordinários do PIS, PASEP e FGTS; programas de manutenção de emprego e renda. Para manter as atividades econômicas e sociais durante a vigência de medidas de distanciamento social, foram ainda flexibilizadas regras trabalhistas, de fiscalização a empresas, de propriedades rurais e a produtos industriais e agropecuários; permitidos e regradados o trabalho e as atividades de ensino remotas entre outras ações.

Também para a expansão monetária e de crédito e para viabilizar a ação do setor público no enfrentamento da crise há um conjunto de medidas que ampliaram os gastos públicos e a possibilidade de contratação emergencial de pessoal pelo setor público restringindo, desse modo a vigência dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016, do Teto de Gastos (Brasil 2016), da Lei Complementar nº 101, da Responsabilidade Fiscal (Brasil 2000) entre outros (acho que ficou pouco clara a 2ª parte da frase...). Exemplos desse movimento foram a aprovação da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, conhecida como Orçamento de Guerra e a concessão pelo governo central de empréstimos e de transferência adicionais de recursos financeiros para estados e municípios.

Das nove medidas que visavam proteger mulheres e meninas contra a violência, oito foram de iniciativa do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Eram campanhas de esclarecimento, planos, criação de canal de denúncias entre outras. Os programas visavam responder a evidências que indicavam o crescimento da violência doméstica, tendo em vista que o confinamento nas residências, combinado com a perda de ocupação e renda de integrantes das famílias, aumentara os conflitos domiciliares com desfecho violento. Os programas focalizavam arranjos familiares 'tradicionais' e visavam proteger prioritariamente mulheres cisgênero.

O estímulo às atividades econômicas beneficiava os diversos setores da economia empregadores, trabalhadores e grupos sociais mais vulneráveis. Entretanto



to, determinadas medidas afetaram diretamente a manutenção do emprego e da renda de trabalhadores e pobres. Dentre elas estão as que reduziram ou suspenderam o pagamento de taxas e dívidas referentes a serviços públicos (água e energia elétrica, por exemplo) e alugueis. Porém, dois programas federais beneficiaram os trabalhadores e os pobres de forma direta, tiveram grande abrangência e impacto relevante na redução das consequências sociais negativas da crise. Um deles foi o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm) estabelecido pela Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020 (Brasil 2020b). O outro foi o Auxílio Emergencial (AE), criado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 (Brasil 2020c). O primeiro promovia a manutenção do vínculo empregatício e da renda dos trabalhadores formais especialmente para aqueles com salários mais baixos e o segundo se destinava a indivíduos desempregados ou em ocupações informais.

O BEm tinha o objetivo de manter o vínculo empregatício durante a pandemia, facultando ao empregador e ao empregado acertar uma redução temporária da jornada de trabalho, nos percentuais de 25%, 50% e 70%, ou uma suspensão temporária do contrato por meio de acordos individuais em determinadas situações.

No caso de redução de jornada, o empregador pagava um salário proporcional à nova jornada e o benefício pago pelo governo correspondia ao percentual de redução aplicado ao valor de uma parcela do seguro-desemprego. Isso significa que, quanto menor o salário, maior a taxa de reposição (Costa e Reis, 2020). Nos casos de suspensão de contrato, o benefício correspondia de 70% a 100% do valor do seguro-desemprego. (Costa *et al.* 2022, 82)

Em 2020, foram registrados 19,9 milhões de acordos de suspensão ou redução de jornada entre empregadores e empregados e 9,5 milhões de trabalhadores receberam auxílio direto (Gov.br 2021). Inicialmente, foi prevista duração máxima de 90 dias para os casos de redução da jornada de trabalho e de 60 dias para os de suspensão do contrato de trabalho (Diese 2021). A persistência da crise e seus efeitos desfavoráveis sobre a economia motivaram a extensão desses prazos até dezembro de 2020.

O AE foi recebido por 68 milhões de pessoas em 2020 e por 39 milhões em 2021 (Ministério da Cidadania 2021). A intenção original do governo era oferecer um AE de R\$200,00 (Guedes 2020), mas o Congresso reformulou a proposta que veio a ser aprovada com valor superior. Os indivíduos elegíveis deveriam ter acima de 18 anos de idade, não possuir vínculo empregatício formal e nem receber benefício previdenciário ou assistencial – como BPC ou seguro-desemprego – à exceção do Programa Bolsa Família (Costa *et al.* 2022). De abril a junho de 2020, foram pagas parcelas mensais de R\$600,00. O auxílio era limitado a dois membros da mesma família, podendo o valor chegar a R\$1.200,00 (Brasil 2020c). De setembro

a dezembro do mesmo ano, o valor passou a variar entre R\$150,00 e R\$375,00 e a ter critérios de elegibilidade mais restritivos (Brasil 2020d).

O AE foi mais bem focalizado nos domicílios mais pobres, como se propunha enquanto o BEm, destinado a trabalhadores formais entre os quais a incidência de pobreza é menor, não teve comparativamente a mesma amplitude em termos de redução da desigualdade, além de ter beneficiado um contingente mais reduzido de pessoas (Costa *et al.* 2022). Mais ainda, apesar da grande recessão, o AE reduziu a pobreza e a extrema pobreza, tanto em sua extensão como em sua intensidade e reduziu a desigualdade de renda, comparando os dados de 2020 com o observado em 2019 (Moura 2021).

Apesar da importância dos dois programas e de seu relativo sucesso em 2020, a decretação por Bolsonaro de que a pandemia se encaminhava para o final em dezembro de 2020 retardou a retomada de ambos em 2021, que voltaram a vigência somente após a segunda e pior onda da epidemia no país, que ocorreu entre fevereiro e abril de 2021. E retornaram menos pródigos e com menor abrangência. A reinstauração do BEm ocorreu somente no dia 28 de abril, com a Medida Provisória nº 1.045, apesar das demandas insistentes do movimento sindical. Em 2021, foram celebrados 3,2 milhões de acordos e 2,6 milhões de trabalhadores receberam o benefício (Gov.br 2023) em uma redução considerável quando comparada aos 19,9 milhões de acordos e 9,5 milhões de trabalhadores beneficiados no ano anterior. De modo similar, o AE em 2021, somente começou a ser recebido em abril, totalizado quatro parcelas até julho, com o valor reduzido de R\$250,00; mais três parcelas, com valores que variaram de R\$150,00 a R\$375,00, foram pagas de agosto a outubro (Côrtes e Santos 2022). No pior ano da crise, 2021, os dois programas atingiram menos da metade dos indivíduos beneficiados em 2020 e no caso do AE houve expressiva redução no valor do benefício.

Apesar da grande magnitude da resposta do governo federal à crise na área de suporte econômico ela se demonstrou insuficiente em grande parte devido ao negacionismo do Presidente. Embora este estudo não seja comparativo essa insuficiência torna-se mais clara ao confrontar a ação do governo brasileiro com a de governantes dos demais países latino-americanos. O Oxford COVID-19 Government Response Tracker - OxCGRT (Chae *et al.* 2023), com informações diárias, de 1º de janeiro de 2020 a dezembro de 2022, apresenta um Índice de Suporte Econômico (com variação de 0 a 100) para 187 países, sendo 31 deles da América Latina. Os últimos podem ser classificados em seis grupos, conforme nível de suporte econômico mais alto oferecido pelos governos em algum momento do período. O Brasil se encontra no segundo grupo com valor mais baixo (50), ao lado da Costa Rica, Guiana, Haiti e Jamaica, à frente unicamente da República Dominicana e Nicarágua, que apresentam valores ainda mais baixos.

# CONCLUSÕES

A gestão federal frente à pandemia e suas consequências é um exemplo destacado de como o negacionismo em governos comandados por líderes de extrema direita, produziu a disseminação da doença e limitou a possibilidade de enfrentamento adequado à crise sanitária, política e econômica gerada pela COVID-19. Bolsonaro e seu governo procuraram centralizar decisões políticas relacionadas às medidas não farmacológicas e sanitárias para a contenção da pandemia, passando ao largo das estruturas de pactuação federativa e confrontando governadores e prefeitos e, frequentemente, o Congresso Nacional e o STF. As ações centralizadoras e a inconformidade com as limitações que a legislação e as decisões dos outros poderes da República impunham às iniciativas, por vezes ilegais, de seu governo, fundamentavam-se em uma visão autoritária que concebia os poderes do Presidente eleito pelo povo, como superiores aos dos demais integrantes dos sistemas político e judiciário. Bolsonaro considerava que sua legitimidade como Presidente, que encarnava a vontade do povo, se superpunha às regras e aos poderes que sustentavam a elite corrupta encastelada nesses sistemas. Ideias como essas foram defendidas por Bolsonaro e por seus apoiadores mais proeminentes desde a campanha eleitoral de 2018 e durante o seu governo, quando embasaram grande parte das medidas que vieram a ser formuladas e implementadas. As ações do governo federal frente à crise desencadeada pela COVID-19 possivelmente foram inspiradas nessa visão.

As ações do governo federal na área econômica durante a pandemia foram numerosas e abrangentes. Foram liberados recursos financeiros extraordinários, fomentada a ativação da economia por meio de medidas macroeconômicas, implementadas ações para garantir emprego e renda e adquiridos, ainda que tardiamente equipamentos de saúde e vacinas. Não houve inação. Ao contrário, o Presidente e seu governo agiram deliberadamente para fomentar o conflito federativo, confrontar os poderes Legislativo e Judiciário, desabonar o conhecimento científico, incitar ao não cumprimento de medidas de distanciamento social e à resistência à vacinação e, mais importante, difundir a ideia de que havia exagero sobre a gravidade da pandemia e sobre o número de casos e mortes a ela relacionados. Bolsonaro se posicionou de forma pública em tom frequentemente agressivo, contra as medidas iniciais de contenção sanitária emanadas de seu próprio governo e adotadas, ao longo da pandemia, por governadores e prefeitos. Ele colocou em questão as recomendações da OMS, a segurança e eficácia das vacinas, ao mesmo tempo que promoveu aglomerações estimulou as pessoas a não usar máscaras e a não obedecer às regras de contenção sanitária determinadas por governadores e prefeitos, mesmo durante os picos epidêmicos.

Seu esforço em subestimar a gravidade da COVID-19 embasado em estudos e projeções pseudocientíficas, conduziu o Presidente e seu governo a decretarem, ao final de 2020, que a crise pandêmica estava se encerrando enquanto, de fato, a segunda onda, a mais devastadora, ocorreria nos primeiros meses de 2021 e a terceira, quase tão intensa como a anterior, nos meses subsequentes. O ano em que pandemia atingiu o seu auge foi marcado pela demora do governo federal em comprar vacinas e em elaborar e implementar um plano nacional de vacinação, pela insuficiente coordenação federativa do SUS no enfrentamento da doença, pela redução da previsão orçamentária à área de saúde para o ano e pela reativação tardia dos dois programas federais mais importantes para a manutenção de emprego e renda, criados e implementados em 2020: o BEm e o AE. Mais ainda, suas versões reeditadas ao final de abril de 2021, quando se encerrava a segunda e mais aguda onda da pandemia, atingiram menos da metade dos beneficiários do ano anterior e, no caso do AE, o auxílio tinha valor muito inferior ao oferecido em 2020. O negacionismo sobre a pandemia fez com que fosse decretado apressadamente o seu final, limitando o alcance dos programas que beneficiavam diretamente trabalhadores formais e informais. Paradoxalmente, o Presidente que defendia incessantemente a necessidade de retomada do funcionamento pleno da economia, ao negar a continuidade da epidemia e desativar esses programas, pode ter favorecido o prolongamento da crise socioeconômica.

Apesar das mais de 700.000 mortes, muitas delas evitáveis, a crise sanitária, socioeconômica e também política, devido às ameaças constantes de Bolsonaro às instituições da República, foi em parte atenuada pelas ações de governadores, prefeitos, gestores de saúde nos níveis subnacionais de governo, Congresso Nacional, STF e pela existência do SUS, com sua capilaridade no território nacional, mecanismos institucionais de gestão federativa e experiências prévias em enfrentar epidemias. Assim foi possível restringir em alguma medida, as ações de Bolsonaro, de seu governo e de seus apoiadores, principais aliados do vírus Sars-Cov-2 na disseminação da infecção, da doença e de suas consequências sociais catastróficas.

## REFERÊNCIAS

Abou-Chadi, Tarik e Werner Krause. 2018. “Radical Right Success e Mainstream Parties’ Anti-Immigrant Policy Shifts.” *Democratic Audit Blog* [blog], 24 de julho. LSE Research Online. <http://eprints.lse.ac.uk/109696/>. Acesso em 4 de maio de 2023.

Abrucio, Fernando Luiz; Grin eduardo José; Franzese, Cibele; Segatto, Catarina Ianni e Couto, Cláudio Gonçalves. 2020. “Combate à COVID-19 sob o Federalismo *Bolsonarista*: Um Caso de Descoordenação Intergovernamental.” *Revista de Administração Pública* 54(4): 663-677.

Agência Senado. 2020. “Congresso derruba vetos de Bolsonaro à lei que protege indígenas na pandemia.” *Sítio da Agência Senado*, 19 de agosto. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/19/congresso-derruba-vetos-de-bolsonaro-a-lei-que-protege-indigenas-na-pandemia>. Acesso em 20 de janeiro de 2023.

\_\_\_\_\_. 2021. “CPI da Pandemia ouve Pedro Hallal e Jurema Werneck – 24/6/2021.” *Sítio da Agência Senado*, 24 de junho. <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2021/06/ao-vivo-cpi-da-pandemia-ouve-pedro-hallal-e-jurema-werneck2013-24-6-2021>. Acesso em 27 de janeiro de 2023.

Araújo, Edna Maria; Caldwell, Kia Lily; dos Santos, Márcia Pereira Alves; de Souza, Ionara Magalhães; Rosa, Patrícia Lima Ferreira Santa; dos Santos, Andreia Beatriz Silva e Batista, Luís Eduardo. 2020. “Morbimortalidade Pela Covid-19 Segundo Raça/Cor/Etnia: A Experiência do Brasil e dos Estados Unidos.” Número especial de *Saúde Debate* 44(4): 191–205.

Arretche, Marta. 2007. “The Veto Power of Sub-National Governments in Brazil: Political Institutions e Parliamentary Behavior in the Post-1988 Period.” *Brazilian Political Science Review* 2: 40–73.

Arretche, Marta. 2019. “O Governo Bolsonaro na Prática: Mais Brasília, Menos Brasil.” *Nexo Jornal*, 21 de novembro. <https://www.nexojornal.com.br/columnistas/2019/O-governo-Bolsonaro-na-pr%C3%A1tica-mais-Bras%C3%A9lia-menos-Brasil>.

Asano, Camila Lissa; Ventura, Deise de Freitas Lima; Aith, Fernando Mussa Abujamra; Reis, Rossana Rocha e Ribeiro, Tatiane Bomfim. 2021. “Boletim n. 10 Direitos na pandemia: Mapeamento e Análise das Normas Jurídicas de Resposta à COVID-19 no Brasil.” São Paulo: Cepedisa, Conectas Direitos Humanos.

Backlund, Anders e Jungar, Ann-Cathrine. 2019. “Populist Radical Right Party-Voter Policy Representation in Western Europe.” *Representation* 55(4): 393–413.

Béland, Daniel; Rocco, Philip; Segatto, Catarina Ianni e Waddan, Alex. 2021. “Trump, Bolsonaro, and the Framing of the COVID-19 Crisis: How Political Institutions Shaped Presidential Strategies.” *World Affairs* 184(4): 413–440.

Boin, Arjen. 2009. “The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research (Introduction to the Special Issue)”. *Review of Policy Research*, 26(4): 367–377.

Brasil, Felipe Gonçalves; Capella, Ana Cláudia Niedhardt e Ferreira, Leandro Teodoro. 2021. “Eventos Focalizadores e a Pandemia da COVID-19: A Renda Básica Emergencial na Agenda Governamental Brasileira.” *Revista de Administração Pública* 55(3): 644–661.

Brasil. Congresso Nacional. 2000. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.* [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 28 de março de 2023.

Brasil. Congresso Nacional. 2016. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências.* [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm) Acesso em 28 de março de 2023.

Brasil. Presidência da República. 2020. *Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.* [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/lei/113979.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.979,surto%20de%202019](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/113979.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.979,surto%20de%202019). Acesso em 25 de abril de 2023.

Brasil. Presidência da República. 2020a. *Lei nº 14.021, de 7 de julho de 2020. Dispõe sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19 nos territórios indígenas; cria o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas; estipula medidas de apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à Covid-19; e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a fim de assegurar aporte de recursos adicionais nas situações emergenciais e de calamidade pública.* [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/lei/114021.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/114021.htm). Acesso em 15 de abril de 2023.

Brasil. Presidência da República. 2020b. *Medida Provisória nº 936, de 1 de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020*

e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm). Acesso em 20 de maio de 2023.

Brasil. Presidência da República. 2020c. *Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC) e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.* <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13982&ano=2020&ato=e4fcXQ61EMZpWT2e6>. Acesso em 20 de maio de 2023.

Brasil. Presidência da República. 2020d. *Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Online em 2 de setembro de 2020.* [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm). Acesso em 31 de maio de 2022.

Brasil. Presidência da República. 2022. *Projeto de Lei Orçamentária para 2023.*

Cabral, Sandro; Ito, Nobuiuki; Pongeluppe, Leandro. 2021. *The Disastrous Effects of Leaders in Denial: Evidence from the Covid-19 Crisis in Brazil.* Manuscrito não publicado. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3836147>. Acesso em 12 de março de 2023.

Castro, Marcus Faro e Rodrigues, Gilberto Marcos Antônio. 2010. "Brazil." *Diversity and Unity in Federal Countries*, orgs. Luis Moreno e César Colino, 75–108. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Chae, Seung Hoon; de Mello, Bernardo Andretti; Goldszmidt, Rafael; Hale, Thomas; Jones, Sarah P; Kira, Beatriz; Petersen, Michael Bang; Petherick, Anna; Vaccaro, Andrea; Wenham, Clare e Zhang, Yuxi. 2023. "Oxford COVID-19 Government Response Tracker – OxCGRT (2023) Data." *Sítio da Blavatnik School of Government*. <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>. Acesso em 20 de janeiro de 2023.

Christensen, Tom; Laegreid, Per e Rykkja, Lise. 2016. "Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy." *Public Administration Review* 76(6): 887–897.

Congresso Nacional. 2020. *Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.* <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DLG&numero=6&ano=2020&ato=b1fAzZU5EMZpWT794>. Acesso em 28 de abril de 2023.

Côrtes, Soraya Maria Vargas e dos Santos, Priscilla Ribeiro. 2022. “Políticas Sociais do Governo Bolsonaro e a Promoção da Descoordenação e da Desigualdade: Políticas de Saúde e de Assistência Social.” *Democracia e Eleições no Brasil: Para Onde Vamos?*, orgs. Magna Inácio e Vanessa Elias de Oliveira, 289–316. São Paulo: Hucitec.

Costa Filho, Venceslau Tavares; Flumignan, Silvano José Gomes; Castro Jr, Torquato da Silva; Leal, Larissa Maria de Moraes; de Albuquerque Jr, Roberto Paulino; Carneiro Filho, Humberto João; de Azevedo, Rafael Vieira; Menezes, Renata Oliveira Almeida; de Brito, Dante Ponte; de Lima, Éfren Paulo Porfírio e Souza, Carlos Eduardo Silva. 2020. “Nota Técnica – Vetos a Lei n. 14.010/2020, que dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus.” *Direito Civil Atual/Conjur*, 22 de junho. <https://www.conjur.com.br/2020-jun-22/direito-civil-atual-equivoco-vetos-presidenciais-lei-140102020%20Acesso%20em%2030/04/2023>. Acesso em 30 de abril de 2023.

Costa, Joana; Foguel, Miguel Nathan; Reis, Maurício e Russo, Felipe. 2022. “Análise da incidência do Auxílio Emergencial e do Benefício Emergencial ao longo da distribuição de renda com base nos dados da PNAD COVID-19”. *Mercado do Trabalho* 74: 81–95. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11654>. Acesso em 30 de novembro de 2022.

Dieese. 2021. “Com Atraso de Quatro Meses, Governo Relança o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.” *Nota Técnica* 256. 30 de abril.

Drabek, Thomas E. 2017. “Sociology of Disaster.” *The Cambridge Handbook of Sociology*, org. Kathleen O. Korgen, 139–147. Cambridge: Cambridge University Press.

ECLAC. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. 2023. *COVID-2019 Observatory for Latin America and the Caribbean: Measures by Country.* <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=BRA> Acesso em 30 de novembro de 2022.



Falkenbach, Michelle e Greer, Scott L. 2021 “Denial and Distraction: How the Populist Radical Right Responds to COVID-19: Comment on ‘A Scoping Review of PRR Parties’ Influence on Welfare Policy and its Implication for Population Health in Europe’.” *International Journal of Health Policy and Management* 10(9), 578–580.

Faria, Manuel; Nobre, Vitor; Tasca, Renato; Aguillar, Arthur. 2021. “A Proposta de Orçamento para Saúde em 2022.” *Nota Técnica n° 23*. Brasília: Instituto de Estudos para Políticas de Saúde - IEPS.

Fenger, Menno. 2018. “The Social Policy Agendas of Populist Radical Right Parties in Comparative Perspective.” *Journal of International and Comparative Social Policy* 34(3): 188–209.

Fernandes, Gustavo A.A.L. e Fernandes, Ivan F.A.L. 2022. “Populism and Health: An Evaluation of the Effects of Right-Wing Populism on the COVID-19 Pandemic in Brazil.” *PLoS One* 17(12): e0269349. <https://doi.org/10.1371/journal>.

Figueiredo, Argelina C. e Limongi, Fernando. 1999. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

França, Elisabeth B.; Ishitani, Lenice H.; Teixeira, Renato A.; Abreu, Daisy M.X.; Corrêa, Paulo, Roberto L.; Marinho, Fátima e Vasconcelos Ana M.N. 2020. “Deaths Due to COVID-19 in Brazil: How Many Are There and Which Are Being Identified?” *Revista Brasileira de Epidemiologia* 23: 1–7.

FUNAI. 2022. “Último Censo do IBGE Registrou Quase 900 Mil Indígenas no País; Dados Serão Atualizados em 2022.” *Sítio da Funai*, 20 de julho. <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2022-02/ultimo-censo-do-ibge-registrou-quase-900-mil-indigenas-no-pais-dados-serao-atualizados-em-2022>. Acesso em 5 de junho de 2023.

Gov.br. 2021. “Mais de três milhões de acordos entre trabalhadores e empresas foram fechados em 2021.” *Serviços e Informações do Brasil*, 25 de agosto. <https://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2021/08/mais-de-tres-milhoes-de-acordos-entre-trabalhadores-e-empresas-foram-fechados-em-2021>. Acesso em 29 de maio de 2023.

Guedes, Paulo. 2020. “Guedes anuncia auxílio de R\$ 200 mensais a trabalhadores informais.” *Canal da Record News no Youtube*, 18 de março. <https://www.youtube.com/watch?v=2qV1euU68Ww>. Acesso em 30 de maio de 2023.

Guicheney, Helen; Junqueira, Murilo O. e Araújo, Victor. 2018. “O Debate So-

bre o Federalismo e Suas Implicações para a Governabilidade no Brasil (1988–2015).” *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica* 1(83): 69–92.

Heuer, Jan-Ocko. 2021. “Fiscal Austerity, Welfare Retrenchment and Political Populism in Continental European Welfare States.” *The Handbook on Austerity, Populism, and the Welfare State*, org. Bent Greve, 155–169. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

IBGE. 2019. “Conta-Satélite de Saúde: Brasil 2010-2017.” *Contas Nacionais* 71: 1–12.

IBGE. 2023. “Cidades e Estados.” *Sítio do IBGE*. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>. Acesso em 2 de fevereiro de 2023.

INESC, 2022. “A Conta do Desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2021.” Brasília: INESC.

Kaltwasser, Cristóbal R. e Zanotti, Lisa. 2021. “Populism and the Welfare State.” *The Handbook on Austerity, Populism, and the Welfare State*, org. Bent Greve, 41–53. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Krause, Werner e Giebler, Heiko. 2020. “Shifting Welfare Policy Positions: The Impact of Radical Right Populist Party Success Beyond Migration Politics.” *Representation* 56(3): 331–348.

Liu, Yuan; Wang, Kexin; Yang, Lin e He, Daihai. 2022. “Regional Heterogeneity of In-Hospital Mortality of COVID-19 in Brazil.” *Infectious Disease Modelling* 7: 364–373.

Lopes, Raquel e Vargas, Mateus. 2022. “Brasil Acumula Problemas em Série de Testagem em Momento de Alta da Ômicron.” *Folha de São Paulo*. 17 de janeiro de 2022. <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2022/01/brasil-acumula-problemas-em-serie-de-testagem-em-momento-de-alta-da-omicron.shtml>. Acesso em 21 de março de 2023.

Lotta, Gabriela S.; Magri, Giordano M.; Nunes, Ana C.; Benedito, Beatriz S.; Aliberti, Claudio; Ribeiro erika C.; Silva, Fernanda L.; Thomazinho, Gabriela; Pereira, Guilherme; Miranda, Juliana R.; Corrêa, Marcela G.; Silveira, Mariana; Krieger, Morgana G.M.; Barcellos, Taciana e Santos, Alexsandro. 2021. “O Impacto da Pandemia de Covid-19 na Atuação da Burocracia de Nível de Rua no Brasil.” *Revista Brasileira de Ciência Política* 35: 1–38.

Lowy Institute. 2021. “Covid Performance Index.” *Sítio do Lowy Institute*. <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/#country-compare>. Acesso em 1º de abril de 2022.

Magno, Laio; Rossi, Thais A.; Mendonça-Lima, Fernanda W.; Santos, Carina C.; Campos, Guilherme B.; Marques, Lucas M.; Pereira, Marcos; Prado, Nília M.B.L. 2020. “Desafios e Propostas para Ampliação da Testagem e Diagnóstico para Covid-19 no Brasil.” *Ciência e Saúde Coletiva* 25(9): 3355–3364.

Marinho, Maria F.; Torrens, Ana; Teixeira, Renato; Brant, Luisa C.C.; Malta, Deborah C.; Nascimento, Bruno R.; Ribeiro, Antonio L.P.; Delaney, Richard; Paula, P.C.B.; Setel, Philip; Sampaio, Jhames M. e Nogales-Vasconcelos, Ana M. 2022. “Racial Disparity in Excess Mortality in Brazil During COVID-19 Times.” *European Journal of Public Health* 32(1): 24–26.

Marlow Emily C.; Jemal, Ahmedin; Thomson, Blake; Wiese, Daniel; Zhao, Jingxuan; Siegel, Rebecca L. e Islami, Farhad. 2023. “Mortality by Education Before and During the COVID-19 Pandemic, U.S. 2017–2020”. *American Journal of Preventive Medicine* 64(1): 105–116.

Marques, José. 2018. “Folha É a Maior Fake News do Brasil, Diz Bolsonaro a Manifestantes.” *Folha de São Paulo*. 21 de outubro de 2018. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/folha-e-a-maior-fake-news-do-brasil-diz-bolsonaro-a-manifestantes.shtml> Acesso em 30 de abril de 2023.

Matarazzo, Hellen e Zoca, Bruno. 2022. *Cenário dos Hospitais no Brasil 2021–2022*. Brasília: CNSaúde/FBH.

Mattedi, Marcos. 2017. “Dilemas e Perspectivas da Abordagem Sociológica dos Desastres Naturais.” *Tempo Social* 29(3): 261–285.

Ministério da Cidadania. 2021. “Auxílio Emergencial.” *Sítio Gov.br*. <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/transparencia-e-governanca/auxilio-emergencial-1/auxilio-emergencial-2021>. Acesso em 8 de maio de 2022.

Ministério da Saúde. 2023. “Vacinômetro COVID-19.” *Sítio do Ministério da Saúde*. [https://infoms.saude.gov.br/extensions/SEIDIGI\\_DEMAS\\_Vacina\\_C19/SEIDIGI\\_DEMAS\\_Vacina\\_C19.html](https://infoms.saude.gov.br/extensions/SEIDIGI_DEMAS_Vacina_C19/SEIDIGI_DEMAS_Vacina_C19.html). Acesso em 30 de abril de 2023.

Moreira, Rafael S.; Costa Emilly G.; Santos, Lucas F.R.; Miranda, Luiz H.L.; Oliveira, Raiany R.; Romão, Ricardo F.; Cozer, Rodolfo F. e Guedes, Sarah C. 2022. “The Assistance Gaps in Combating Covid-19 in Brazil: For Whom, Where and When Vaccination Occurs.” *BMC Infectious Diseases* 22, 473. <https://doi.org/10.1186/s12879-022-07449-5>. Acesso em 22 de março de 2023.

Moura, Eduardo A.C. 2021. *Auxílios Emergenciais de Combate à Pandemia: Avaliação dos Impactos Sobre a Pobreza e a Desigualdade no Brasil em 2020*. Trabalho

de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas). Universidade de Brasília, Brasília.

Mudde, Cas. 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nygård, Mikael e Kuisma, Mikko. 2021. “Family Policy in Europe in the Era of Austerity and Populism.” *The Handbook on Austerity, Populism, and the Welfare State*, org. Bent Greve, 294–311. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Our World in Data. 2023. “Coronavirus Pandemic (COVID-19).” *Sítio do Our World Data*. <https://ourworldindata.org/coronavirus>. Acesso em 5 de maio de 2023.

Palermo, Vicente. 2000. “Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo.” *Dados: Revista de Ciências Sociais* 43(3): 521–557.

Paschoalotto, Marco A.C.; Lopes, José E.F.; Oliveira, P.H. e Barros, Pedro P. 2022. “Performance of Subnational Governments in the COVID-19 Pandemic: An Analysis of the Public and Private Health Services in Brazil.” *BAR – Brazilian Administration Review* 19(4): 1–22.

Percio, Jadher; Cabral, Cibelle M.; Francieli F.S.T. Fantinato; Assis, Dalva M.; Guzman-Barrera, Lely S. e Araujo, Wildo N. 2022. “Effect of Vaccination Against Covid-19 One Year After Its Introduction in Brazil Tropical Diseases.” *Travel Medicine and Vaccines* 8(25): 1–11.

Ramos, Charmaine G. 2020. “Change Without Transformation: Social Policy Reforms in the Philippines under Duterte.” *Development and Change* 51(2): 485–505.

Ranzani, Otavio T.; Bastos, Leonardo S.L.; Gelli, João G.M.; Marchesi, Janaina F.; Baião, Fernanda; Hamacher, Silvio; Bozza, Fernando A. 2021. “Characterization of the First 250,000 Hospital Admissions for COVID-19 in Brazil: A Retrospective Analysis of Nationwide Data.” *The Lancet Respiratory Medicine* 9(4): 407–18.

Rodrigues, Gilberto M. A.; Oliveira, Vanessa E.; Araújo, Marcelo L.C.; e Ferrari, Sérgio. 2022. “Brazil and the Fight Against COVID-19: Strengthening State and Municipal Powers.” *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, org. Nico Steytler, 239–257. Nova York: Routledge.

Santos, Cleber V.B.; Valiati, Naiara C.M.; Noronha, Tatiana G.; Porto, Victor B.G.; Pacheco, Antônio G.; Freitas, Laís P.; Coelho, Flávio C.; Gomes, Marcelo

F.C.; Bastos, Leonardo S.; Cruz, Oswaldo G.; Lana, Raquel M.; Luz, Paula M.; Carvalho, Luiz M.F.; Werneck, Guilherme L.; Struchiner, Claudio J.; e Villelab, Daniel A.M. 2023. “The Effectiveness of COVID-19 Vaccines Against Severe Cases and Deaths in Brazil From 2021 to 2022: A Registry-Based Study.” *The Lancet Regional Health – Americas*. 20(abr): 100465.

Santos, Fabiano. 2003. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

Santos, Hebert L.P.C.; Maciel, Fernanda B.M.; Santos Jr, Geovani M.; Martins, Poliana C. e Prado, Nília M.B.L. 2021. “Gastos Públicos com Internações Hospitalares para Tratamento da Covid-19 no Brasil em 2020.” *Revista de Saúde Pública* 55(52): 1–12.

Simoni Jr, Sérgio; Lazzari eduardo e Fimiani, Heloisa. 2022. “Federalismo Fiscal na Pandemia da Covid-19: Do Federalismo Cooperativo ao Bolsonarista.” *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* 27(87): 1–20.

Siqueira, Camila A.S.; Freitas, Yan N.L.; Cancela, Mariana C.; Carvalho, Monica; Silva, Leorik P.; Dantas, Nielsen C.D. e Souza, Dyego L.B. 2022. “COVID-19 no Brasil: Tendências, Desafios e Perspectivas Após 18 Meses de Pandemia.” *Revista Panamericana de Salud Publica* 46:e74. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2022.74>. Acesso em 21 de abril de 2023.

Soares, Gustavo H.; Jamieson, Lisa; Biazevic, Maria G.H. e Crosato, Edgard M. 2022. “Disparities in Excess Mortality Between Indigenous and Non-Indigenous Brazilians in 2020: Measuring the Effects of the COVID-19 Pandemic.” *Journal of Racial and Ethnic Health Disparities* 9:2227–2236.

Sousa Filho, José F.; Silva, Uriel M.; Lima, Larissa L.; Paiva, Aureliano S.S.; Santos, Gervásio F.; Andrade, Roberto F.S.; Gouveia, Nelson; Silveira, Ismael H.; Friche, Amélia A. de Lima; Barreto, Maurício L. e Caiaffa, Waleska T. 2022. “Association of Urban Inequality and Income Segregation With Covid-19 Mortality in Brazil.” *PLoS One* 17(11): e0277441. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0277441>.

Spanje, Joost van. 2010. “Contagious Parties: Anti-Immigration Parties and Their Impact on Other Parties Immigration Stances in Contemporary Western Europe.” *Party Politics* 16(5): 563–586.

Tamaki eduardo Ryo e Fuks, Mario. 2020. “Populism in Brazil’s 2018 General Elections: An Analysis of Bolsonaro’s Campaign Speeches.” *Lua Nova* 109: 103–127.

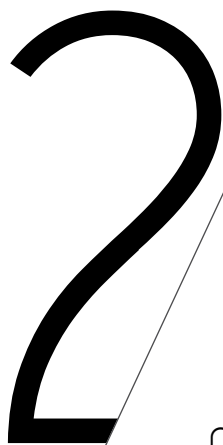
UOL. 2020. “Índio Tá Evoluindo, Cada Vez Mais É Ser Humano Igual a Nós”. *Sítio do UOL*, 23 de janeiro. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/01/23/indio-ta-evoluindo-cada-vez-mais-e-ser-humano-igual-a-nos-diz-bolsonaro.htm>. Acesso em 30 de abril de 2023.

Veja. 2017. “Bolsonaro É Acusado de Racismo por Frase em Palestra na Hebraica”. *Sítio da Veja*, 4 de abril. <https://veja.abril.com.br/brasil/bolsonaro-e-acusado-de-racismo-por-frase-em-palestra-na-hebraica>.

WHO – World Health Organization. 2023. “WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard.” <https://covid19.who.int/>. Acesso em 4 de maio de 2023.

Xavier, Diego R.; Lima e Silva, Eliane; Lara, Flávio A.; Silva, Gabriel R.R.; Oliveira, Marcus F.; Gurgel, Helen e Barcellos, Christovam. 2022. “Involvement of Political and Socio-Economic Factors in the Spatial and Temporal Dynamics of Covid-19 Outcomes in Brazil: A Population-Based Study.” *The Lancet Regional Health – Americas* 10:100221. <https://doi.org/10.1016/j.lana.2022.100221>.





# 2

## OPERACIONALIZAÇÃO DO DESMONTE: ANÁLISE DAS MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS A PARTIR DO RELATÓRIO FINAL DO GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL 2022

LUCIANA LEITE LIMA

ROBERTA CARDOSO PIEDRAS

*Mestre e doutoranda em Políticas Públicas pela UFRGS. Atualmente é assistente de pesquisa do Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT/UFRGS) e do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM/UFRGS). E-mail: [piedrasroberta@outlook.com](mailto:piedrasroberta@outlook.com)*



# 1. INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Num contexto de crise da democracia liberal, o desmantelamento de políticas públicas tem sido apontado como uma das estratégias de governos populistas autoritários para reorganizar e reorientar a administração pública (Bauer *et al.* 2021; Cid, Domingues e de Paula 2022; Lima e Bezerra 2022). Nesse cenário, o objetivo deste capítulo é apresentar um panorama da estratégia de desmonte das políticas públicas federais no período 2019-2022 no Brasil. Para isso, analisamos os elementos do desenho das políticas sociais e econômicas deste período com vistas a detectar as mudanças promovidas, seu sentido e possíveis consequências para a robustez das políticas. Desse modo, será possível identificar as táticas utilizadas para operacionalizar o desmonte realizado naquele período<sup>2</sup>.

Para delimitar as chaves analíticas, mobilizamos o seguinte conceito de desmonte: “[...] um tipo específico de mudança de política pública, caracterizado pela redução, diminuição ou remoção de objetivos, instrumentos ou de capacidades administrativas existentes para sua implementação” (IPEA, 2022, 1 *apud* Bauer e Knill, 2012). Dele derivamos três dimensões de estudo: (i) sentido da mudança, (ii) elementos afetados das políticas e (iii) tipo de mudança e consequências para as políticas.

O **sentido da mudança** abarca três categorias: (a) **redução**: abrandar, resumir, limitar e desorganizar; (b) **diminuição**: tornar menor, abater e rebaixar; e (c) **remoção**: transferir, retirar, recusar e eliminar. Verificamos quais desses modos afetaram os seguintes elementos do funcionamento das políticas: objetivos, instrumentos e capacidades.

Os **objetivos** dizem respeito aos resultados esperados das políticas públicas, forjados na atividade política são, assim, fruto de decisões estratégicas; em termos funcionais, são orientadores das ações e funcionam como mecanismos de coordenação (Lima e D’Ascenzi, 2019). Já os **instrumentos** dizem respeito aos meios de implementação, aos métodos de execução das ações, estando conectados aos objetivos, uma vez que pretendem sua consecução (Lima *et al.*, 2022). E as **capacidades** referem-se aos recursos e condições utilizados para desenvolver as políticas e programas; no caso das capacidades administrativas, trata-se, principalmente, de pessoas, recursos financeiros e estrutura organizacional.

---

(1) Este trabalho contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Brasil.

(2) Por estratégia entendemos o objetivo geral de uma organização conforme proferido pelo grupo que ocupa o topo da hierarquia. Já a tática diz respeito ao método utilizado para a consecução da estratégia, a ser operacionalizada pelos níveis hierárquicos inferiores.

Por último, identificamos o **tipo e as consequências das mudanças** para a robustez das políticas. Para isso, acionamos a proposta de Mahoney e Thelen (2010), modelada por Howlett *et al.* (2018) e van Geet *et al.* (2019), que delimita cinco tipos de mudança: (a) **por camadas**: processo de adicionar novos objetivos e/ou instrumentos sem ajustar os demais elementos do desenho, levando à incoerência entre objetivos e inconsistência em relação aos instrumentos; (b) **à deriva**: quando os objetivos mudam, mas não mudam os instrumentos que os implementam, os quais se tornam inconsistentes em relação aos objetivos e provavelmente inefetivos para alcançá-los; (c) **conversão**: envolve mudança de instrumentos mantendo os objetivos constantes; se os objetivos forem inconsistentes, esse tipo de mudança pode melhorar a implementação, mas é improvável o alinhamento entre os elementos; (d) **substituição**: quando novos elementos substituem os preexistentes, pode ser um processo gradual ou abrupto; e (e) **exaustão**: quando algum elemento ou toda a configuração se desmantela, perdendo eficácia e efetividade e, conseqüentemente, legitimidade. Cabe ressaltar que a tipificação da mudança não decorre da adição de sentidos da mudança, mas depende, além disso, das funções que foram afetadas e das relações entre os elementos modificados.

A análise foi realizada a partir dos dados constantes no Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental (Comissão de Transição Governamental 2022), o qual sistematiza as informações de 32 relatórios setoriais produzidos pelos Grupos Técnicos (GTs), quais sejam: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Centro de Governo; Cidades; Ciência, Tecnologia e Inovação; Comunicações; Comunicação Social; Cultura; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Regional; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Direitos Humanos; Economia; Educação; Esportes; Igualdade Racial; Indústria, Comércio e Serviços; Infraestrutura; Inteligência Estratégica; Justiça e Segurança Pública; Juventude; Meio Ambiente; Minas e Energia; Mulheres; Pesca; Planejamento, Orçamento e Gestão; Povos Originários; Previdência Social; Relações Exteriores; Saúde; Trabalho; Transparência, Integridade e Controle; e Turismo. Tais Grupos foram compostos por servidoras e servidores públicos, atores políticos, especialistas, pesquisadoras e pesquisadores e representantes da sociedade civil, de movimentos sociais e de organizações internacionais comprometidos com a produção de diagnósticos setoriais. As diversidades regionais, de gênero e de raça foram consideradas na formação dos GTs, tornando as perspectivas analíticas presentes no documento mais plurais e representativas.

Relevante apontar duas limitações metodológicas. Primeiro, o Relatório Final é um documento de comunicação política, ele expressa a rivalidade entre o governo que se inicia em 2023 e o que se encerrou em 2022. Nesse sentido, a linguagem é bastante crítica e trabalhamos com a suposição de que as informações selecionadas para compor o documento são as que melhor permitem o reforço da-

quele contraste. Segundo, como resultado desse movimento, os dados não cobrem a totalidade das políticas, programas e ações<sup>3</sup>. Cientes de tais limitações, a seleção dos dados para a elaboração do presente capítulo foi cuidadosa, coletando aqueles que estavam embasados factualmente, com indicadores, dados e descrições de processos. Também buscamos reforço ou contestação dos achados na produção científica recente.

Este capítulo está organizado em duas partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira parte apresentamos a análise dos dados e caracterizamos as mudanças ocorridas nas políticas sociais e econômicas; na segunda parte, sistematizamos os resultados encontrados e fazemos uma reflexão sobre as mudanças e suas motivações, com o apoio da literatura recente.

## 2. CARACTERIZANDO AS TÁTICAS DO DESMONTE: SENTIDO DA MUDANÇA, ELEMENTOS AFETADOS E CONSEQUÊNCIAS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste tópico, mobilizamos o modelo analítico, sistematizado no Quadro 1, para o estudo das mudanças ocorridas nas políticas públicas entre 2019 e 2022, conforme apontadas no Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental (Comissão de Transição Governamental 2022).

Este tópico está organizado em dois eixos, seguindo a divisão do Relatório Final: Desenvolvimento social e Desenvolvimento econômico e sustentabilidade. Em cada eixo, enfocamos as seguintes políticas finalísticas:

- a) Desenvolvimento social: Assistência Social, Educação, Saúde, Trabalho, Previdência Social, Política Urbana, Cultura, Esporte, Direitos Humanos, Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Povos Indígenas.
- b) Desenvolvimento econômico e sustentabilidade: Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Infraestrutura, Comunicações, Ciência, Tecnologia e Inovação, Minas e Energia, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, De-

---

(3) Entendemos políticas públicas “tanto como diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional” (Secchi, Coelho e Pires 2019, 9).

Quadro 1 - Sistematização do modelo analítico

DIMENSÃO	CATEGORIAS
Sentido da mudança	Redução
	Diminuição
	Remoção
Elemento afetado do funcionamento da política	Objetivo
	Instrumentos
	Capacidades
Tipo de mudança e consequências para robustez da política	Por camadas
	À deriva
	Conversão
	Substituição
	Exaustão

Fonte: elaborado pelas autoras.

## 2.1 DESENVOLVIMENTO SOCIAL

As políticas de desenvolvimento social englobam 13 temáticas dedicadas à promoção e à proteção social. De forma geral, foi possível identificar os três sentidos da mudança, muitas vezes combinados, afetando os três elementos do funcionamento das políticas, com predominância de instrumentos e capacidades. As mudanças nos objetivos se deram especialmente no sentido da remoção do princípio da equidade e daqueles relacionados a problemáticas não reconhecidas pelo governo, como violações de direitos humanos e desigualdades raciais e étnicas. Em relação aos instrumentos, as mudanças envolveram a extinção e a paralisação de programas e, principalmente, dos arranjos de participação. As capacidades administrativas foram afetadas por meio da indisponibilidade de recursos financeiros e do enfraquecimento organizacional, notadamente a perda de status organizacional, desorganização administrativa e redução de equipes.

Em relação aos tipos de mudança, dois foram mapeados. O tipo preponderante foi a exaustão, reconhecido em oito políticas: Cultura e Esporte, Igualdade Racial, Juventude, Povos Indígenas, Saúde, Trabalho, transferência de renda (Assistência Social) e Urbana. Esse tipo corresponde a mudanças que enfraquecem ou eliminam os elementos da política, indica colapso de todo o arranjo e pode conduzir à inviabilidade sistêmica e perda de legitimidade. A mudança por camadas foi identificada em quatro casos: na segurança alimentar e nutricional (Assistência Social), Educação, Mulheres e Previdência Social. Nesses notou-se a produção de incongruência no desenho das políticas, mediante o desalinhamento entre objetivos e instrumentos, juntamente à diminuição e redução de capacidades. Como resultado potencial percebe-se a incapacidade de enfrentamento dos problemas sociais em questão e a irrelevância das iniciativas construídas. A seguir, para cada área temática, descrevemos os sentidos da mudança e os elementos das políticas afetados por ela.

Começamos pelas áreas que sofreram modificações nos três elementos do funcionamento das políticas: objetivos, instrumentos e capacidades administrativas. São elas: Assistência Social (transferência de renda), Urbana, Direitos Humanos, Igualdade Racial e Povos Indígenas.

No campo da Assistência Social, especialmente nas políticas de transferência de renda, a exemplo do Auxílio Brasil (que substituiu o Programa Bolsa Família), o Relatório salienta que os objetivos perderam foco, passando a tratar de forma igual grupos beneficiários em diferentes níveis de vulnerabilidade. Essa remoção do princípio da equidade dos objetivos se manifestou também nos instrumentos de implementação, os quais foram desorganizados, havendo fragilização das condicionalidades de saúde e educação e descaracterização do Cadastro Único. O Cadastro Único, em especial, sofreu mudanças nas regras e formas de operação, tornando-se impreciso e desatualizado quanto às características das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade. No que tange às capacidades administrativas, são apontadas diminuições no financiamento, cujas consequências se mostram na precarização da rede de atenção e no aprofundamento de problemas já identificados, como o da alta rotatividade de profissionais e o da defasagem dos sistemas administrativos.

A política Urbana também foi afetada em seus objetivos pela remoção do princípio da equidade, deixando de priorizar as famílias de baixa renda. Como resultado, sustenta-se que houve aumento no número de pessoas em situação de rua e ameaçadas de despejo, piora na qualidade da mobilidade nas cidades e aumento de desastres climáticos. No que tange aos instrumentos, é apontada a remoção de arranjos de participação e do controle social, como o Conselho das Cidades. Em relação às capacidades, é destacada a perda de status da área, com a extinção do Ministério das Cidades, a diminuição do orçamento para programas habitacionais

e para gestão de riscos e para a prevenção de desastres climáticos.

Nas políticas de Direitos Humanos, aponta-se um rebaixamento dos objetivos. O Disque 100 foi mencionado como um dos principais exemplos desse movimento: criado para encaminhar e responder denúncias de violações de direitos, passou a ser utilizado para receber denúncias sobre profissionais da educação e da saúde que não seguiam as ideias do governo federal, como incentivar a vacinação e ensinar sobre desigualdade de gênero e raça. As capacidades administrativas foram prejudicadas pela diminuição do orçamento e pela desorganização administrativa. E os instrumentos voltados à participação e controle social sofreram alterações em dois sentidos, redução e remoção: 12 dos 14 colegiados de participação na área dos Direitos Humanos foram modificados para limitar a participação da sociedade e dois foram extintos por revogação normativa.

Nas políticas para Igualdade Racial, constatou-se a remoção de objetivos como manifestação da recusa em reconhecer a desigualdade racial como problema social. Isso acarretou a paralisação dos esforços de regularização fundiária de territórios quilombolas, a descontinuidade de ações para enfrentamento ao racismo e à violência sofrida pela juventude negra, a baixa implantação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, bem como o enfraquecimento da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. No tocante aos instrumentos, observou-se a eliminação de órgãos colegiados e o não monitoramento da Lei de Cotas do Ensino Superior e do Serviço Público. A fragilização das capacidades administrativas se deu pela diminuição de orçamento, da quantidade de pessoal e pela desarticulação organizacional, em especial no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e na Fundação Cultural Palmares. Essa fragilização aconteceu também pelo enfraquecimento da intersetorialidade nos programas da Agenda Social Quilombola e das iniciativas voltadas aos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e Terreiro e dos Povos Ciganos.

De forma semelhante, nas políticas voltadas aos Povos Indígenas, o Relatório indica diminuição de capacidades administrativas, remoção de instrumentos e o esforço em mudar os objetivos de órgãos específicos. No caso da Fundação Nacional do Índio, a inserção de profissionais sem experiência com a temática e contrários à autodeterminação dos povos indígenas foi uma tática de modificação de objetivos. De forma geral, as capacidades foram afetadas por um orçamento diminuído e subutilizado. Em relação aos instrumentos, cita-se a paralisação das instâncias de participação social, a exemplo do Conselho Nacional de Política Indigenista. Como consequência, menciona-se a estagnação da política de demarcação de Terras Indígenas e a morosidade quanto à fiscalização de invasões, assim como o aumento de políticas de incentivo à grilagem e à exploração de recursos naturais. Os impactos dessas iniciativas são identificados no aumento na disseminação de doenças dentro das áreas indígenas, das

invasões e, conseqüentemente, dos casos de violência.

O Quadro 2 sistematiza as informações apresentadas até aqui, complementando a análise com os tipos de mudanças e as possíveis conseqüências para a robustez das políticas. Nota-se que, da perspectiva do conjunto de elementos (objetivo, instrumentos e capacidades), os sentidos das mudanças favorecem a exaustão das políticas: colapso do arranjo de elementos resultando em ineficiência, ineficácia, irrelevância e perda de legitimidade. Cabe reiterar que a identificação do tipo de mudança não decorre da soma dos sentidos da mudança, mas da consideração de sua intensidade sobre os elementos que foram afetados, assim como de suas relações.

Quadro 2 - Mudanças nas políticas de desenvolvimento social e possíveis conseqüências

POLÍTICA	OBJETIVO	INSTRUMENTO	CAPACIDADE	TIPO DE MUDANÇA	CONSEQÜÊNCIA DA MUDANÇA PARA A POLÍTICA
	SENTIDO DA MUDANÇA				
Transferência de renda	remoção	redução	diminuição	exaustão	Mudança que enfraquece todo o conjunto de elementos, provocando incompetência para enfrentar os problemas sociais e perda de legitimidade.
Direitos Humanos	diminuição	redução e remoção	diminuição e redução	exaustão	Mudança que solapa a política, levando a limitação de atuação.
Urbana	remoção	remoção	diminuição	exaustão	Mudança em que objetivos e instrumentos são recusados e eliminados e as capacidades são comprometidas, levando à inviabilização da política.
Igualdade racial	remoção	remoção	diminuição	exaustão	
Povos Indígenas	remoção	remoção	diminuição	exaustão	

Fonte: elaborado pelas autoras.

Nas demais áreas do desenvolvimento social identificamos alterações em dois elementos do funcionamento das políticas, nos instrumentos de implementação e nas capacidades administrativas. Vejamos.

Nas políticas para as Mulheres encontramos o único caso em que não foram alterados os instrumentos, mas sim objetivos e capacidades administrativas. Conforme consta no Relatório, a modificação nos objetivos se expressou principalmente no Disque Denúncia: com sua transferência para a Ouvidoria de Direitos Humanos, o objetivo de informar as vítimas de violência doméstica acerca de seus direitos e fontes de proteção social foi removido, passando a priorizar denúncias de violência. No que tange às capacidades, os elementos que garantiam a sustentabilidade dos programas foram retirados da legislação e o orçamento foi diminuído, em especial em programas como Mulher Viver Sem Violência e Casa da Mulher Brasileira.

Nas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (Assistência Social), os instrumentos foram afetados pela diminuição da participação social, a exemplo da desativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. E, no caso do Programa de Fomento Rural, foi constatada redução da transparência na prestação de contas e adoção de métodos ineficientes para aquisição de cestas básicas. As capacidades administrativas foram marcadas pela diminuição do orçamento, com impactos negativos na capacidade de operação de restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e centrais de distribuição de alimentos da agricultura familiar.

Na Educação, em relação aos instrumentos, observamos redução e diminuição por meio da criação de regulamentações visando constringer e politizar a educação pública, da desarticulação dos sistemas subnacionais de ensino e da extinção de comitês e comissões participativas, como o Comitê Permanente de Planejamento e Gestão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e o Comitê Gestor do Prouni. No âmbito das capacidades, o Relatório menciona diminuição do financiamento para universidades e institutos federais, desorganização dos processos administrativos e das relações intergovernamentais.

Nas políticas de Saúde o alvo preferencial das mudanças foram as capacidades administrativas, no sentido: da diminuição do orçamento, resultando em precarização dos serviços; da recusa em exercer a autoridade sanitária por parte do Ministério da Saúde; e da abdicação deliberada do governo federal da atribuição de coordenar o Sistema Único de Saúde. Essas modificações afetaram especialmente: a Atenção Básica, a Saúde Mental, a Saúde da Mulher, a Saúde Indígena, a Urgência, os serviços para pessoas com deficiência, a Farmácia Popular, o Mais Médicos/ Médicos pelo Brasil, o Programa Nacional de Imunizações, a política de IST-Aids e a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra.



Na área do Trabalho, as capacidades foram fragilizadas com a diminuição do financiamento, redução das equipes responsáveis pela auditoria do trabalho e pela perda de competência na inspeção do trabalho. Já os instrumentos foram retirados através da paralisação de programas de qualificação profissional, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego e o Novos Caminhos<sup>4</sup>.

Em relação à Previdência Social, as capacidades foram diminuídas por cortes e não reposição de pessoal e pelo rebaixamento da área ao nível de secretaria do Ministério da Economia, indicando sua subordinação à agenda econômica. De modo mais contundente, o Relatório destaca limitação no âmbito dos instrumentos de implementação, com o fechamento de agências do INSS, restrições técnicas nos canais digitais e na realização de atendimentos remotos, além do uso de cadastros desatualizados e imprecisos para concessão e retirada de benefícios.

Nas áreas da Cultura e do Esporte, as capacidades foram constrangidas pelo rebaixamento das estruturas organizacionais à posição de secretarias; pela diminuição do orçamento; e, especificamente no âmbito da Cultura, pela eliminação de cargos. Os instrumentos foram afetados pelo cancelamento e não formulação de editais, extinção de programas e, no caso da Cultura, eliminação e enfraquecimento dos colegiados de participação social.

Nas políticas para Juventude, a mudança nas capacidades se deu com a diminuição do orçamento. Os instrumentos também foram impactados por diminuição, com a fragilização da intersectorialidade e dos arranjos de participação social. O Relatório ressalta que a Secretaria Nacional da Juventude exibiu baixa capacidade de articulação política, de diálogo e de implementação dos programas e atuava de modo desvinculado aos objetivos da Administração Federal. Como resultado, diversos programas foram paralisados ou esvaziados, como a Estação da Juventude, o Programa de Fortalecimento da Autonomia Econômica e Social da Juventude Rural e o Projovem Urbano.

O Quadro 3 sistematiza as informações apresentadas, incluindo os tipos de mudanças promovidas e as possíveis consequências para a robustez das políticas. Neste grupo de políticas encontramos dois tipos de mudanças: exaustão e por camadas. A última pode gerar incongruência no desenho das políticas, situação em que objetivos e instrumentos se desalinham e podem se tornar incompatíveis, frustrando a consecução dos objetivos. A exaustão, como já discutido, é a situação mais extrema e prejudicial para as políticas, pois implica a dissolução de todo o arranjo de elementos que as formam.

---

(4) Estabelece medidas para aumentar o número de matrículas na educação profissional e tecnológica.

Quadro 3 - Mudanças nas políticas de desenvolvimento social e possíveis consequências

POLÍTICA	OBJETIVO	INSTRUMENTO	CAPACIDADE	TIPO DE MUDANÇA	CONSEQUÊNCIA DA MUDANÇA PARA A POLÍTICA
	SENTIDO DA MUDANÇA				
Mulheres	remoção	sem mudança	diminuição e remoção	por camadas	Mudança na qual instrumentos passam a atender novos objetivos, com o enfraquecimento das capacidades, o que indica encolhimento da política e perda de relevância.
Segurança Alimentar e Nutricional	sem mudança	redução e diminuição	diminuição	por camadas	Mudança que gera incongruência no desenho da política, quando objetivos e instrumentos se tornam desalinhados; elementos são enfraquecidos, gerando baixa capacidade de funcionamento e comprometendo a capacidade de enfrentar os problemas sociais.
Educação	sem mudança	redução e diminuição	diminuição e redução	por camadas	
Previdência	sem mudança	redução	diminuição	por camadas	
Saúde	sem mudança	não se aplica	remoção	exaustão	Mudança em que capacidades são recusadas, transferidas ou retiradas, inviabilizando a operação dos instrumentos e a consecução dos objetivos, levando ao colapso da política.
Trabalho	sem mudança	remoção	diminuição, redução e remoção	exaustão	Mudança pela inviabilização de instrumentos e eliminação de capacidades, desqualificando a política para a consecução de seus propósitos e levando-a ao colapso e à perda de legitimidade.
Cultura e Esporte	sem mudança	remoção	diminuição	exaustão	Mudança que compromete o funcionamento da política pela eliminação e enfraquecimento dos elementos de implementação, desqualificando-a para a consecução dos propósitos e gerando perda de legitimidade.
Juventude	sem mudança	diminuição	diminuição	exaustão	Mudança na qual elementos são enfraquecidos, gerando baixa capacidade de funcionamento no sentido de atender objetivos, indicando irrelevância da política.

Fonte: elaborado pelas autoras.

## 2.2. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SUSTENTABILIDADE

As considerações presentes no Relatório Final acerca das políticas de desenvolvimento econômico priorizaram a identificação das problemáticas a serem resolvidas por parte do novo governo, em detrimento do detalhamento das mudanças ocorridas na gestão anterior. Por isso, a quantidade e a qualidade dos dados diferem em relação ao que coletamos para as políticas sociais.

Neste grupo de políticas, encontramos os três sentidos de mudança nos três elementos do funcionamento das políticas, especialmente nos instrumentos e capacidades. A única política que sofreu modificação nos objetivos foi a de Mineração, que não demonstrou características de desmantelamento. Distintamente do que observamos nas políticas sociais, nas econômicas não fica nítido um padrão de alteração, mas foi possível verificar que nos instrumentos sobressaíram mudanças que debilitaram a governança e, nas capacidades, o financiamento e a coordenação. Em relação aos tipos de mudança, identificamos alterações com potencial para dificultar a operação das políticas ou que pretendem reorganizá-las para atender a novos objetivos. Isto é, diferentemente das políticas sociais, os dados do Relatório não apontam modificações extremas, como a exaustão.

A seguir, descrevemos as mudanças em cada uma das temáticas. Frisa-se que, para as áreas da Pesca e Aquicultura e Turismo, o Relatório não forneceu dados suficientes para a realização da análise.

Na área de Indústria, Comércio Exterior e Serviço foi constatada baixa criação de políticas que tivessem como objetivo desenvolver os setores. No Relatório consta também a desestruturação das políticas existentes, a exemplo da política nacional de exportações. A escolha pela inação, segundo o Relatório, se deve à concepção dominante no governo federal de que os mercados seriam autorreguláveis e que a intervenção do Estado deveria ser restrita. Como resultado, o Relatório salienta efeitos em todo o sistema produtivo e de inovação, especialmente nos segmentos de bens de capital e serviços altamente especializados de exportação e geração de conhecimento. Também, nas áreas de comércio exterior, de financiamento para investimento, bem como de apoio à produção de serviços de proteção à população mais vulnerável e de incentivo à retomada econômica pós-pandemia.

Na Infraestrutura, fica evidenciada a fragilização da capacidade financeira do setor, tendo havido redução de investimento na área como um todo e especialmente em transportes e rodovias. Em relação aos instrumentos, menciona-se a falta de mecanismos de governança em programas de investimento, desorganização do planejamento e uso de modelos de concessão ineficazes.

No campo das Comunicações, o desmantelamento foi operado em diferen-

tes frentes. Menciona-se a diminuição de capacidades, retração de meios de implementação das políticas, perda de autonomia das empresas e assédio aos profissionais da área. Na esfera das capacidades, foi salientada a fragilização funcional e de gestão da Secretaria de Comunicação Social e o baixo investimento na área. Especialmente na radiodifusão, foi identificada a diminuição dos instrumentos de implementação, como editais para transmissão de conteúdos educativos e comunitários e paralisação dos processos de outorga do Canal Cidadania. Na TV Brasil, a coprodução de conteúdos independentes foi reduzida e o canal internacional foi extinto. Na Empresa Brasil de Comunicação foi observada mudança na produção de conteúdo, havendo censura de temas sociais e incentivo à publicização de assuntos vinculados à agenda do governo. O Relatório salienta a ocorrência de casos de perseguição em TVs, nas Rádios e na Agência Brasil.

As mudanças apontadas no campo da Ciência, Tecnologia e Inovação foram nas capacidades administrativas, em especial a retração de investimentos, e nos instrumentos, principalmente a diminuição de meios de articulação com a sociedade civil. Instrumentos como portarias e decretos foram lançados a fim de esvaziar arranjos de concertação com a sociedade civil. Isso teria resultado na criação de ações pontuais e sobrepostas. O Relatório observa que a estratégia de isolamento das decisões políticas esteve vinculada à posição de negação de evidências científicas da coalizão governante no período.

Nas políticas de Minas e Energia observa-se mudanças principalmente no sentido de desregular o setor e facilitar os meios para as atividades de mineração, havendo mudanças em instrumentos e objetivos dos programas, mas não em suas capacidades operacionais. O Relatório salienta que esta indústria foi fomentada pela desburocratização de processos e flexibilização de limites de exploração. O programa Renovabio e o percentual de mistura dos biocombustíveis são exemplos: ambos foram alterados, tendo metas e objetivos modificados. O Código de Mineração, em especial, teve suas diretivas remodeladas, simplificando processos e procedimentos para mineração. Na área da indústria de petróleo, gás e biocombustíveis e de energia elétrica, salientam-se medidas de abertura ao setor privado, como a privatização da Eletrobrás e a redução da participação da Petrobras no abastecimento e no mercado de gás natural.

No setor de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, observou-se o enfraquecimento das capacidades de operação e dos instrumentos. Isso se expressou na diminuição do orçamento discricionário do ministério responsável, na diminuição de 27% nos recursos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária e de 31% para sanidade e qualidade dos insumos. O enfraquecimento dos instrumentos se manifestou por meio da redução dos estoques públicos de alimentos, especialmente no caso do arroz, que foi diminuído em 95%. Também se observa a insuficiên-

cia do Seguro Rural, acarretando redução da área de plantio de arroz, feijão e mandioca.

As políticas de Desenvolvimento Agrário, por sua vez, tiveram exclusivamente seus instrumentos de implementação deteriorados. Os títulos de domínio de terra divulgados pelo governo balizaram-se em documentos provisórios e precários e a garantia de áreas públicas para reforma agrária aconteceu de forma morosa. Os benefícios, como crédito e seguro produtivo, tiveram seus valores aumentados, mas isso foi acompanhado da concentração dos benefícios, havendo menos agricultores beneficiários e menos estados contemplados. De tal forma que a elevação dos valores acabou fortalecendo iniquidades regionais e entre agricultores.

No Desenvolvimento Regional houve redução de capacidades e de instrumentos. O ministério responsável era altamente dependente de emendas parlamentares, aplicadas em ações localizadas e sem relação com os objetivos das políticas. O Relatório sustenta que o ministério possuía grande dificuldade de coordenação horizontal e vertical, mostrando também sua incapacidade relacional. Tal descoordenação comprometeu o funcionamento de importantes instrumentos das políticas, como os Fundos de Desenvolvimento Regionais, que tiveram seus arranjos de governança desorganizados e seus conselhos deliberativos esvaziados. A desarticulação acabou por fortalecer desigualdades regionais, haja vista que a maior parte dos recursos foram direcionados para municípios com alto nível de desenvolvimento econômico.

As políticas de proteção ao Meio Ambiente também foram afetadas, principalmente por meio da precarização de instrumentos e da diminuição de capacidades. Os instrumentos para preservação das florestas foram fragilizados, a exemplo do Cadastro Ambiental Rural necessário para a implementação do Código Florestal. O sistema de lavratura eletrônica de autos de infração foi desestruturado e os autos passaram a tramitar em papel, precarizando a eficiência e agilidade dos processos. Além disso, foi observada a criação de medidas contrárias à punição de crimes ambientais. O setor também perdeu capacidades administrativas: a estrutura organizacional foi enfraquecida, havendo transferência de órgãos tradicionalmente vinculados à pasta para outros ministérios, houve redução de profissionais e de gestores especializados, bem como a diminuição de recursos para o Meio Ambiente. Tendo em vista a relevância do investimento internacional no setor, percebe-se que as políticas de meio ambiente também perderam sua capacidade de sustentação pela construção de barreiras comerciais no mercado internacional aos produtos brasileiros, pela paralisação do Fundo Amazônia e pela restrição de acesso ao crédito.

O Quadro 4 sistematiza os resultados referentes às políticas do eixo do desenvolvimento econômico e sustentabilidade.

Quadro 4 - Mudanças nas políticas e possíveis consequências, eixo Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade

POLÍTICA	OBJETIVO	INSTRUMENTO	CAPACIDADE	TIPO DE MUDANÇA	CONSEQUÊNCIA DA MUDANÇA PARA A POLÍTICA
	SENTIDO DA MUDANÇA				
Indústria, Comércio Exterior e Serviço	não se aplica	não se aplica	não se aplica	não se aplica	Escolha pela não ação por motivos ideológicos.
Minas e Energia	não se aplica	não se aplica	não se aplica	não se aplica	Os dados não indicam desmonte, mas mudança tática em resposta à estratégia de flexibilizar as regras para facilitar e catalisar as atividades de mineração e privatizar os setores de energia e petróleo.
Desenvolvimento Agrário	não se aplica	redução	redução	substituição	Deterioração dos elementos prévios e substituição por novos, mudança na forma de operação para sustentar os novos objetivos.
Infraestrutura	sem mudança	redução	diminuição	por camadas	Mudança em que elementos são enfraquecidos, gerando baixa capacidade de funcionamento.
Comunicações	sem mudança	redução	diminuição	por camadas	
Ciência, Tecnologia e Inovação	sem mudança	diminuição	redução	por camadas	
Desenvolvimento Regional	não se aplica	redução	redução	por camadas	
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	sem mudança	diminuição	diminuição	por camadas	
Proteção Ambiental	não se aplica	redução	remoção	por camadas	Enfraquecimento e eliminação de elementos, fragilizando a política.
Pesca e Aquicultura	dados insuficientes				
Turismo	dados insuficientes				

Fonte: elaborado pelas autoras.

Percebe-se que, em relação ao eixo do desenvolvimento social, as mudanças sofridas por estas políticas aconteceram mais no sentido do enfraquecimento dos arranjos pretéritos. Ou seja, as modificações mapeadas podem indicar dificuldades de operação ou alteração de propósitos, como no caso da Minas e Energia e da Indústria e Serviço, mas não apontam para colapso. Tais mudanças apontam para a manutenção das operações, mesmo com limitações.

### 3. AS TÁTICAS DO DESMONTE

A análise dos dados constantes no Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental 2022 indica que as políticas sociais foram afetadas mais fortemente por mudanças com potencial para conduzi-las ao colapso, já as políticas econômicas sofreram alterações que podem limitar seu funcionamento ou direcioná-las para o atendimento de novos objetivos. No que tange os elementos-foco das mudanças, as capacidades administrativas foram alteradas em 20 políticas; os instrumentos de implementação, em 18; e os objetivos, em 6. Como demonstramos, as capacidades administrativas foram fragilizadas, principalmente, por meio de diminuição de financiamento, enfraquecimento organizacional e dos mecanismos de coordenação; os instrumentos mais afetados foram os arranjos de participação (nas políticas sociais) e os mecanismos de governança (nas políticas econômicas); por fim, os objetivos foram marcados pela remoção do princípio da equidade.

A preferência pelos instrumentos e capacidades pode se dever a sua maior suscetibilidade à ação discricionária dos governos, dentre outros motivos por serem múltiplos e por conformarem arenas decisórias menos abertas e mais especializadas. Diferentemente dos objetivos, cuja modificação pode gerar alguma sorte de resistência ou veto, pois são foco de grande interesse social e as decisões relacionadas muitas vezes são tomadas em arenas mais plurais e com mais visibilidade. Ademais, com o tempo, as mudanças em instrumentos e capacidades podem minar os objetivos prévios e abrir caminho para a introdução de novos.

Tendo em vista essa caracterização, de forma geral, a tática utilizada converge ao tipo ‘desmantelamento por deslocamento de arena’, modo que manipula as “bases organizacionais ou procedimentais de uma política em uma dada arena para alterar direitos de participação ou características organizacionais que provavelmente produzirão efeitos desmanteladores” (Papi *et al.* 2022, 7).

Os resultados apresentados neste capítulo estão alinhados aos encontrados em IPEA (2022). Tal documento avança ao apontar as motivações de tais mudan-

ças, que seriam: “questões ideológicas e materiais, ‘guerra cultural’, neoliberalismo e austeridade fiscal” (IPEA 2022, 5)

As motivações para as mudanças nas políticas de assistência social, para mulheres, nas de igualdade racial, para os povos indígenas e para desenvolvimento rural podem ser enquadradas no tipo “questões ideológicas”. Isso porque suas problemáticas propulsoras não eram reconhecidas pelo governo como merecedoras de ação pública.

A Assistência Social perde sua relevância quando a desigualdade social passa a ser atribuída às características e escolhas individuais e quando o mérito se torna o fator explicativo da posição no sistema de estratificação social. Nesse entendimento, o Estado não deve ser utilizado para intervir na posição social de determinados grupos, o que o isenta de compensar as mazelas da pobreza e da exclusão social. No caso do gênero, o discurso de direitos era percebido como “uma ameaça contra a família” (Brandão e Lopes 2018, 111): atribuiu-se à chamada “ideologia de gênero” a “desordem” atual dos papéis sociais e a temida decadência da hierarquia patriarcal. No que tange à igualdade racial, estudando a política externa do Governo Bolsonaro, Kyrillos e Simioni (2022) sustentam que a negação do racismo mobiliza um discurso que reapropria o mito da democracia racial e está fundamentada na ideologia racial da branquitude, definida como “sistema de poder que privilegia pessoas brancas em detrimento das indígenas, quilombolas e negras” (Kyrillos e Simioni 2022, 1887). Disso decorre a aversão por políticas de igualdade, pois elas alimentariam a divisão social. Nas palavras do Presidente Bolsonaro:

[A miscigenação] foi a essência desse povo que conquistou a simpatia do mundo. Contudo, há quem queira destruí-la, e colocar em seu lugar o conflito, o ressentimento, o ódio e a divisão entre raças, sempre mascarados de ‘luta por igualdade’ ou ‘justiça social’. [...] [Eu] enxergo todos com as mesmas cores: verde e amarelo! (Soares 2020, 1).

Além dessas políticas, podemos agregar na motivação por “questões ideológicas e materiais” a política ambiental e a de desenvolvimento rural, no recorte das seguintes análises. Pereira *et al.* (2022) analisaram a política de fiscalização do desmatamento nos estados da Amazônia Legal e verificaram que um dos fatores com maior capacidade explicativa para a opção pelo desmantelamento encontrado foi o alinhamento ideológico ambiental pessoal: “quando o governador teve trajetória na área desenvolvimentista tradicional (como mineração, indústria, agropecuária, extração de madeira, infraestrutura, entre outros) e na militar” (p.12). Tal perfil demonstraria apoio ao uso intensivo de recursos naturais em detrimento da preservação ambiental, expressando uma visão ultrapassada de desenvolvimento. Já Diesel *et al.* (2021) estudaram o desmantelamento de políticas de desenvolvimento rural, com foco no Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão



Rural, e constataram que o ministério responsável pela política no governo Bolsonaro suprimiu os marcadores de gênero, geração e identidade da política, tratando todos como “produtores”, distintos unicamente quando à escala e à rentabilidade.

Percebe-se que estas questões ideológicas conformaram uma racionalidade subjacente que passou a informar o desenho das políticas públicas. Uma de suas consequências mais nítidas é a formulação das chamadas políticas neutras, que negam e invisibilizam as diferenças. Este tipo de política, sob a justificativa de que todos são iguais e assim devem ser tratados pelo Estado, acabam por reproduzir e reforçar as desigualdades sociais (Godinho 2003).

Já a motivação da “guerra cultural” pode ser observada nas políticas de educação e de cultura. Segundo Leher (2021, 2), “a ‘guerra cultural’ é um ataque à herança iluminista e aos valores da Revolução Francesa” cujo objetivo seria “abrir as vias para um regime hostil à democracia, no qual o Presidente encarne o povo escolhido’ e suas ‘virtudes’ (em oposição aos ‘traidores’ do povo)”.

[...] as guerras culturais assumem um formato populista na medida em que as instituições encarregadas da reprodução de valores, tais como as escolas, as universidades, os meios de comunicação e, em especial, as artes, são sistematicamente acusadas de serem ocupadas e cooptadas por uma elite que permanece desconectada do povo ao impor valores classificados como progressistas que estariam alheios a ele (Freitas *et al.* 2021, 230).

Observando a política de ensino superior, Leher (2021) afirma que a tentativa de desmonte das universidades federais, ocorrida no governo Bolsonaro, decorre de seu papel social como instituição que fomenta a igualdade, a diferença e a laicidade, sendo objetos preferenciais de ataque a liberdade de cátedra e a autonomia universitária.

No prisma da “guerra cultural”, a universidade, quando se apropria da ciência, da tecnologia, da arte, da cultura e dos saberes socialmente construídos nas relações humanas transformadoras para projetar possibilidades de futuro, estaria sendo ideológica, “partidária” e guiada pelo chamado “marxismo cultural” (Leher 2021, 11).

Assim como a educação superior, a cultura foi percebida como uma área cooptada pelas “ideologias esquerdistas”, do que decorreria o caráter duvidoso da produção artística e cultural e a ilegitimidade do fomento público para a área (Freitas, Targino e Granato 2021). A extinção do Ministério da Cultura e o estabelecimento de novas regras para a Lei de Incentivo à Cultura, especialmente com a reorientação dos grupos beneficiários, foram mecanismos usados para enfrentar a suposta ideologia que embasaria a produção cultural. Nas palavras de André Porciuncula, então chefe da Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura: “A Cultura, nesse governo, não é mais o palco para a militância política/ideológica de

uma pequena elite pedante, é um local para ajudar a preservar os valores históricos e as tradições do homem comum, outrora tão ignorado e desprezado” (*apud* Cid *et al.* 2022, 49).

Por fim, podemos ilustrar a motivação baseada “no neoliberalismo e austeridade fiscal” com o caso da saúde. Conforme Menezes, Moretti e Reis (2019), em debate pré-pandemia da Covid-19, o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional 95/2016 provocou uma crise de financiamento na saúde, que foi aprofundado a partir de 2019. Tal situação se torna mais preocupante se considerada em conjunto com outras iniciativas que interferiram nas capacidades administrativas, como a redução da quantidade de profissionais do Programa Mais Médicos e a retomada da ampliação de leitos psiquiátricos.

Também é na corrente ideológica neoliberal assumida pelo governo federal que se explica o desmantelamento de setores que compõem a área econômica. Schutte (2019) sustenta, já nos primeiros meses da gestão de Bolsonaro, que a lógica empresarial, de curto prazo, interessada em gerar valor financeiro para os acionistas e abrir novas áreas de exploração para os concorrentes, preponderante no ultraliberalismo do governo, implicaria em mudanças na gestão da Petrobrás, no mercado de gás e combustíveis. Na área de Indústria, Comércio Exterior e Serviço, Cardoso e Reis (2019) mostram efeitos do outro lado da peculiaridade do neoliberalismo bolsonarista: o conservadorismo. No âmbito das políticas de comércio exterior, as táticas justificam-se a partir do retorno de uma visão que legitima relações assimétricas de poder entre países considerados “em desenvolvimento” e países “desenvolvidos”. A visão conservadora e antiquada também reflete no campo da Indústria. As autoras prospectam que a gestão de Bolsonaro levaria ao aprofundamento da desindustrialização, a reprimarização da pauta exportadora e de um padrão periférico de inserção nas cadeias globais de valor.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos concluir que as mudanças identificadas nos elementos que conferem sustentação às políticas sociais, econômicas e ambientais resultam do rechaço aos princípios iluministas e de reparação social, bem como ao próprio financiamento estatal. Percebemos, junto à bibliografia apresentada, que o desmantelamento das políticas públicas no governo federal no período de 2019 a 2022 deu-se de forma deliberada e com a motivação explícita de solapar as políticas vigentes no país, em especial aquelas que se direcionavam mais enfaticamente ao bem-estar social. Segundo Abrucio *et al.* (2020, 668), o governo Bolsonaro teve “como

principal adversário os ideais da CF/88, principalmente a expansão da atividade governamental gerada pelo crescimento dos direitos de cidadania e os *checks and balances* reforçados pelo novo arcabouço constitucional”.

O ex-presidente explicitou sua ideia: “O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa. [...] Que eu sirva para que, pelo menos, eu possa ser um ponto de inflexão, já estou muito feliz” (*apud* Valor 2019). As consequências de tal inflexão são inúmeras e devem ser alvo de futuros estudos que captem em maior detalhamento e profundidade os efeitos do movimento de desmantelamento das políticas públicas ocorrido no Brasil. O presente livro é, por certo, um importante primeiro passo de sistematização do panorama de devastação, que hoje se percebe com mais nitidez, e que foi mapeado inicialmente, com outros propósitos, pelo Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental 2022.

## REFERÊNCIAS

Abrucio, Fernando Luiz; Couto, Cláudio Gonçalves; Franzese, Cibele; Grin, Eduardo José e Segatto, Catarina Ianni. 2020. “Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental.” *Revista de Administração Pública* 54: 663–77.

Bauer, Michael W.; Becker, Stefan; Peters, B. Guy; Pierre, Jon e Yesilkagit, Kutsal. 2021. “Introduction: Populists, Democratic Backsliding, and Public Administration.” *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, orgs. Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit e Stefan Becker. Nova York: Cambridge University Press, 1–21.

Bauer, Michael W. e Knill, Christoph. 2012. “Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework.” *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. Oxford University Press: Oxford, 30–51.

Brandão, Elaine Reis e Lopes, Rebecca Faray Ferreira. 2018. “Não É Competência do Professor Ser Sexólogo.” *Civitas - Revista de Ciências Sociais* 18: 100–123.

Cardoso, Fernanda Graziella e Reis, Cristina Fróes de Borja. 2019. “Velhos Dilemas, Antiquadas Soluções: O Brasil na Contramão do Desenvolvimento”. *Brasil: Incertezas e Submissão*, 127–50. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Cid, Gabriel da Silva Vidal; Domingues, João Luiz Pereira e de Paula, Leandro. 2022. “Um Governo Dedicado ao Homem Comum e Seus Valores’: A Cultura Como Objeto da Política na Gestão Bolsonaro.” *Antropolítica – Revista Contemporânea de Antropologia* 51(1): 37–63. <https://doi.org/10.22409/antropolitica2022.i1.a52002>.

Comissão de Transição Governamental. 2022. *Gabinete de Transição Governamental: Relatório Final*. Brasília.

Diesel, Vivien; Neumann, Pedro Selvino; Dias, Marcelo Miná e Froelich, José Marcos. 2021. “Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: Um Caso de Desmantelamento?” *Estudos Sociedade e Agricultura* 29(3): 597–634.

Freitas, Sara da Silva; Targino, Janine Targino Granato, Leonardo. 2021. “A Política Cultural e o Governo Bolsonaro.” *Brasiliána: Journal for Brazilian Studies* 10(1): 219–239.

van Geet, Marijn Thomas; Lenferink, Sander e Leendertse, Wim. 2019. “Policy Design Dynamics: Fitting Goals and Instruments in Transport Infrastructure Planning in the Netherlands”. *Policy Design and Practice* 2(4): 324–58.

Howlett, Michael; Mukherjee, Ishani e Rayner, Jeremy. 2018. “Understanding Policy Designs Over Time: Layering, Stretching, Patching and Packaging.” *Routledge Handbook of Policy Design*, orgs. Michael Howlett e Ishani Mukherjee, 136–44. Nova York: Routledge.

IPEA. 2022. *Desmonte de políticas federais no Brasil*. Brasília.

Kyrillos, Gabriela M. e Simioni, Fabiane. 2022. “Raça, Gênero e Direitos Humanos na Política Externa Brasileira no Governo Bolsonaro (2019–2021)”. *Revista Direito e Práxis* 13: 1874–96.

Leher, Roberto. 2021. “Universidade Pública Federal Brasileira: Future-Se e ‘Guerra Cultural’ Como Expressões da Autocracia Burguesa.” *Educação & Sociedade* 42.

Lima, Luciana Leite; de Aguiar, Rafael Barbosa e Lui, Lizandro. 2022. “Desenho de Políticas Públicas e Instrumentos de Implementação.” *Abordagens Contemporâneas para a Análise de Políticas Públicas*, orgs. Felipe Gonçalves Brasil e Ana Claudia Niedhardt Capella, 235–72. Rio de Janeiro: EdUERJ.

Lima, Luciana Leite e D’Ascenzi, Luciano. 2019. “Implementação e Avaliação de Políticas Públicas: Intersecções, Limites e Continuidades”. *Teorias e Análises Sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*, org. Gabriela Lotta, 127–52. Brasília: Enap.

Lima, Thamires Costa Rodrigues e Bezerra, Gabriella Maria Lima. 2022. “A ‘Guerra Cultural’ e a Representação Feminina no Brasil: Comparando os Grupos Partidários na Câmara dos Deputados em 2019”. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política* 31(2): 28–47.

Mahoney, James e Thelen, Kathleen. 2010. “A Theory of Gradual Institutional Change.” *Explaining Institutional Change*, orgs. James Mahoney e Kathleen Thelen, 1–38. Nova York: Cambridge University Press.

Menezes, Ana Paula do Rego; Moretti, Bruno e dos Reis, Ademar Arthur Chioro. 2019. “O Futuro do Sus: Impactos das Reformas Neoliberais na Saúde Pública–Austeridade Versus Universalidade.” *Saúde em Debate* 43: 58–70.

Papi, Luciana Pazini; Madeira, Lígia Mori; Juliano, Máira Cabral e Caldieraro, Núbia Lucas Licht. 2022. *Mudança ou Desmonte em Políticas Sociais? Efeitos do Governo Bolsonaro nas Áreas de Direitos Humanos e Assistência Social*. Campinas.

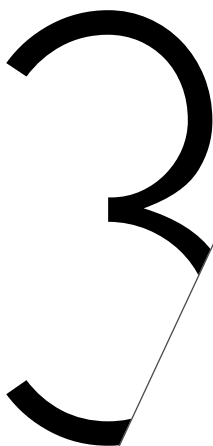
Pereira, Ana Karine; Oliveira, Marília e Lacerda, Lucas. 2022. *Populismo e Desmantelamento da Política de Fiscalização do Desmatamento em um Contexto Federalista*. Campinas.

Schutte, Giorgio Romano. 2019. “Petróleo e Gás na Era Bolsonaro & Guedes.” *Brasil: Incertezas e Submissão*, 211–230. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Secchi, Leonardo; Coelho, Fernando de Souza e Pires, Valdemir. 2019. *Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos*. 3º edição. São Paulo: Cengage.

Soares, Ingrid. 2020. “‘Enxergo Todos com as Mesmas Cores: Verde e Amarelo’, Diz Bolsonaro no G20.” *Correio Braziliense*.

Valor. 2019. “Nós Temos é que Desconstruir Muita Coisa, Diz Bolsonaro Durante Jantar”. *Sítio do Valor Econômico*, 18 de março de 2019.



# A RESILIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO GOVERNO BOLSONARO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS

GABRIELA SPANGHERO LOTTA

*Doutora em Ciência Política pela USP, mestre e graduada em Administração Pública pela FGV. É professora e pesquisadora de Administração Pública e Governo da FGV e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). E-mail: gabriela.lotta@gmail.com*

MICHELLE FERNANDEZ

*Possui graduação em Ciência Política pela UnB, mestrado em Direito: Especialidade em Estudos da União Europeia - Universidad de A Coruña, Diploma de Estudos Avançados em Ciência Política - Universidad de Salamanca e Doutorado em Processos Políticos Contemporâneos pela Universidad de Salamanca. É professora adjunta do Instituto de Ciência Política e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UnB. E-mail: michelle.fernandez@unb.br*

OLÍVIA GUARANHA

*Bacharel em Direito pela USP. Mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da FGV. E-mail: oliguaranha@gmail.com*

JOÃO PEDOTE

*Mestre em Administração Pública e Governo e graduado em Administração Pública, ambos pela FGV. Pesquisador do Núcleo de Estudos da Burocracia. E-mail: joaoppedote@gmail.com*

# INTRODUÇÃO

Diversos países ao redor do mundo têm testemunhado recentemente processos de retrocesso democrático e fortalecimento de projetos políticos autoritários. Diferentemente do que se passou em décadas passadas, esses novos processos não são engendrados por golpes militares. Eles são, em geral, produzidos por governantes eleitos que, uma vez no poder, fazem uso do controle da máquina pública para enfraquecer as instituições democráticas por dentro (Levitsky e Ziblatt 2018). Dados recentes do V-Dem mostram que este processo tem crescido em diversos países, incluindo Hungria, Turquia, Estados Unidos sob Trump, México e Brasil (Boese *et al.* 2022).

Analisando esses casos, pesquisadores têm discutido os lugares ocupados pela burocracia e pela administração pública nos movimentos de retrocesso (Bauer *et al.*, 2021). Por um lado, quando governantes com intenções autoritárias assumem o executivo, eles precisam da administração pública para entregar suas agendas de políticas públicas e se manter no poder (Rockman 2020). Por outro lado, eles podem encontrar resistências a seus projetos autoritários dentro da própria estrutura burocrática do Estado (Bauer e Becker 2020), que cria barreiras ao desmonte da administração pública e busca proteger as instituições democráticas e as políticas públicas.

Como a burocracia constrói sua resistência? Quais as estratégias usadas? Em que medida essa resistência é capaz de gerar resiliência institucional e das próprias políticas públicas? Essas são as perguntas condutoras do debate a ser realizado neste capítulo. A partir da análise da atuação de servidores públicos federais durante o governo Bolsonaro, buscamos compreender os mecanismos desenvolvidas pelos(as) burocratas no sentido da proteção institucional contra projetos de autocratização e, para além disso, esboçar relações entre essas estratégias e a resiliência das instituições democráticas. Para tanto, analisamos os resultados de entrevistas com 151 servidores federais de diferentes organizações e setores de políticas públicas. Apresentamos as estratégias de resistência mobilizadas pela burocracia e como elas ajudam a explicar a resiliência das políticas públicas.

## 1. BUROCRACIA, RETROCESSO DEMOCRÁTICO E RESILIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A tentativa de controle político da burocracia faz parte da dinâmica democrática de implementação de projetos políticos eleitos (Peters 1979). A literatura

mostra que a relação entre políticos e burocratas é complexa e multifacetada. Nessa interação, os políticos podem tentar ganhar lealdade (Bauer e Becker 2020), enquadrar ou marginalizar a burocracia (Bauer *et al.* 2021).

Em estudos sobre o papel da burocracia e sua relação com as lideranças políticas em contextos democráticos, observamos os mecanismos que materializam os esforços políticos no sentido de controlar a burocracia e seus efeitos no governo (Lewis 2009; Bersch, Lopez e Taylor 2022). Por outro lado, observa-se também que burocratas reagem ao controle político usando diferentes ferramentas (O’Leary 2017). Individualmente, essa reação pode se dar na forma de aceitação do trabalho, fuga ou de sabotagem (*working, shirking, ou sabotage*) (Brehm e Gates 1999).

Nesse debate, há estudiosos que observam especificamente a ação política da burocracia, especialmente quando há divergência entre os valores defendidos pelos burocratas e os solicitados e defendidos pelos políticos (Gofen 2014). O’Leary (2017) analisou como alguns burocratas variam entre atuar como colaboradores e como atores desviantes (contrariando seus superiores) no que se refere à concretização dos projetos políticos eleitos. O conceito de “governo de guerrilha” diz respeito justamente a situações de sabotagem de ordens políticas com as quais não concordam. Mais recentemente, ao analisar a reação dos burocratas em governos populistas, pesquisas mostraram como a burocracia desenvolve ações de resistência (Ingber 2018) ou ações subversivas (Olsson 2016). Os estudos até agora apresentados, no entanto, foram desenvolvidos a partir da análise da atuação de servidores públicos em contextos democráticos. Ou seja, contextos que permitem que se parta do pressuposto de que tanto o controle político quanto a reação dos burocratas acontecem dentro de uma institucionalidade e de um conjunto de regras que orientam as dinâmicas estabelecidas entre política e burocracia nas democracias.

Nos últimos anos, porém, a literatura tem apontado diferentes formas de desmonte democrático ao redor do mundo (Levitsky e Ziblatt 2018; Bauer e Becker 2020; Bauer *et al.* 2021). Em relação ao que se conhece historicamente, os processos contemporâneos de retrocesso democrático se diferenciam na medida em que não se impõem a partir de golpes militares ou rupturas violentas (Bauer e Becker, 2020). Pelo contrário, as ameaças aos regimes democráticos têm se estabelecido através do desmantelamento institucional e do desmonte das políticas públicas, promovidos por governos com aspirações autoritárias, mas democraticamente eleitos (Yesilkagit 2018; Peters e Pierre 2019; Bauer *et al.* 2021; Oliveira e Fernandez 2021; Lotta *et al.* 2022).

As burocracias públicas, como organizações legalistas, têm a capacidade de impor barreiras a projetos autoritários que pretendem mudar as instituições democráticas (Levitsky e Ziblatt 2018; Bauer *et al.* 2021). À medida que políti-



cos autoritários podem atacar a estrutura legal, quebrando ou distorcendo as regras (Yesilkagit 2018; Pierre *et al.* 2021), os burocratas podem usar as leis para proteger a si mesmos e às instituições que defendem (Pierre *et al.* 2021). Nesse sentido, os burocratas podem ser concebidos como um corpo com responsabilidades dadas por lei e podem atuar como salvaguarda do estado de direito se trabalharem sob o sistema legal e pautados pelos protocolos processuais da administração pública (Du Gay 2020; Yesilkagit 2018). Entende-se a burocracia, nesse sentido, como uma instituição democrática a ser desmontada em contextos autoritários justamente por ser uma instituição capaz de proteger as demais (e as políticas públicas) de esforços de desmantelamento e desmonte. Isso quer dizer que as tensões que se estabelecem entre política e burocracia ganham outro sentido em contextos de retrocesso democrático, uma vez que passam a ser um cenário de disputa da própria institucionalidade democrática.

Em governos autoritários, portanto, as dinâmicas de controle e resistência assumem diferentes contornos e exigem, da literatura, modelos analíticos que não pressuponham a natureza democrática das tensões que se estabelecem entre política e burocracia, mas que reconheçam nelas justamente uma disputa pela própria institucionalidade democrática.

Assim, ao buscar impor novas institucionalidades ou romper com as práticas democráticas existentes, políticos encontram múltiplas formas de resistência (Olsson 2016; Ingber 2018). Nesse sentido, a administração pública, em geral, e os burocratas, especificamente, podem atuar como barreiras à implementação do desmantelamento da democracia e do desmonte das políticas públicas, dada sua natureza legalista e o seu papel de garantir continuidade institucional (Du Gay 2020).

Estudos vêm mostrando que, na tentativa de enfraquecer a democracia, políticos podem tentar tirar vantagem da burocracia ou atacá-la (Bauer *et al.* 2021). Em relação ao primeiro caso, quando os políticos confiam na burocracia e reconhecem seu valor e competência, eles podem buscar ganhar sua lealdade capacitando, capturando ou usando os burocratas a seu favor (Hajnal e Csengodi 2014; Peters e Pierre 2020; Bauer e Becker 2020). Por outro lado, quando os burocratas se tornam barreiras para projetos autoritários, os governantes podem tentar atacá-los ou expurgá-los para eliminar a dissidência (Bauer e Becker 2020; Bauer *et al.* 2021; Stoker 2021). Esse processo pode diminuir a capacidade da burocracia de colocar barreiras aos políticos, aumentando as chances do desmonte burocrático e democrático (Pierre *et al.* 2021). Como consequência, os políticos podem ser eficazes em seu ataque, gerando concordância, comprometimento e lealdade dos burocratas (Bauer *et al.* 2021; Jahan e Shahan 2012; Yang e Pandey 2007; Gilad e Alon-Barkat 2018; Hameduddin e Lee 2021). Mas as ações dos políticos também podem resultar em diferentes formas de resistência e reações por parte da burocracia (Peters e Pierre 2020; Guedes-Neto e Peters 2021).

A burocracia pode reagir a líderes políticos autoritários por meio de diferentes

estratégias, que se estabelecem em um processo de negociação e compensação entre lei *versus* gestão e responsabilidade *versus* autonomia (Dahlström e Lapuente 2022). De um lado dessa matriz, considerando a “burocracia legalista” (Dahlström e Lapuente 2022), sua atuação se dá de forma mais responsável e garantindo mais previsibilidade aos atores não estatais (Dahlström e Lapuente 2022; Du Gay 2020). Do lado oposto, considerando a “burocracia liberal” (Dahlström e Lapuente 2022), os burocratas podem atuar por meio de práticas mais autônomas e discricionárias, sendo menos responsáveis (Dahlström e Lapuente 2022; Du Gay 2020).

Embora esses múltiplos padrões possam se sobrepor e coexistir, essas dimensões analíticas importam para entender como os burocratas podem atuar em prol da proteção das instituições democráticas, ao mesmo tempo em que se opõem aos seus princípios. Uma possível resposta analítica ao *trade-off* mencionado é considerar a própria natureza da burocracia e sua relação com o estado de direito. Assim, os burocratas podem atuar para manter o funcionamento das instituições políticas.

Diante de intenções autoritárias de atingir a estrutura da administração pública e transformá-la, a manutenção do funcionamento das instituições e a consequente manutenção das políticas públicas passam, portanto, pelas decisões e ações da burocracia. Nesse sentido, a autonomia da burocracia pode ser vista como um caminho para o aumento da resiliência de instituições e políticas públicas em ambientes políticos autoritários.

Assim, para alcançar a manutenção do funcionamento das instituições democráticas, é importante pensar tanto na atuação da burocracia quanto na capacidade de resiliência das políticas públicas. A resiliência é definida como a capacidade de adaptação em situações de crise (Duit *et al.* 2010; Mohaupt 2009). A resiliência é especialmente importante para que instituições que prestam serviços públicos possam continuar operando e entregando as políticas (Kahn *et al.* 2018). A resiliência institucional relaciona-se diretamente com a resiliência das políticas públicas. E, para entender como ambas se organizam, é fundamental analisar a atuação dos burocratas dentro das diversas instituições.

## 2. BUROCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO GOVERNO BOLSONARO

Cardoso *et al.* (2022) apontam que a relação entre o Governo Bolsonaro e a administração pública foi marcada por diferentes tipos de interesses e, por-

tanto, agendas. Enquanto em algumas áreas a agenda era mais influenciada pelo neoliberalismo - e, portanto, pela desregulamentação e diminuição da atuação estatal - em outras áreas houve predominância de uma agenda baseada em valores conservadores da extrema direita.

Essas agendas conviveram com uma tentativa de aparelhamento da máquina pública para atender a interesses populistas ou clientelistas e acabaram provocando distintas relações entre o governo e as instituições e burocracias públicas. Por um lado, parte da burocracia foi cooptada; por outro lado, tivemos burocratas que foram ignorados e/ou atacados. A cooperação ocorreu em áreas em que o Governo queria ter ganhos políticos como, especialmente, na área econômica ou mesmo na relação com os militares. A relação com estas áreas foi marcada pela promoção de incentivos, distribuição de recursos e outros mecanismos que permitiam ganho de lealdade das burocracias.

Nas áreas onde o Governo encontrou barreiras para conseguir seus ganhos políticos, foram adotadas estratégias de ataque que se valeram de diferentes mecanismos e estratégias, a serem descritos na próxima seção. Isso ocorreu principalmente em áreas onde houve mudanças ideológicas muito profundas, como nos Direitos Humanos, na Saúde e no Meio Ambiente, como discutido em outros capítulos da presente coletânea. Houve ainda outras áreas que o governo praticamente ignorou, seja porque elas já garantiam os ganhos políticos desejados, seja porque não impunham barreiras e, nesse sentido, não seria preciso fazer um realinhamento de agenda, como a área de planejamento e de regulação (grande parte das agências reguladoras, à exceção da Anvisa, por exemplo).

Esse panorama mostra a heterogeneidade de interesses do governo e, portanto, de formas de relação entre os políticos e a burocracia durante o período Bolsonaro. A partir disso, na próxima seção apresentaremos os métodos usados pelo governo para promover esses interesses e as reações da burocracia para responder a eles.

### 3. BUROCRACIA COMO FERRAMENTA DE RESILIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O QUE EXPLICA RESILIÊNCIA E DIFERENTES GRAUS DE RESISTÊNCIAS?

Para esta pesquisa foram entrevistados 151 servidores públicos de diferentes setores, entre meio ambiente e questão indígena, saúde, educação, direitos hu-

manos e cidadania, planejamento e regulação. Na tabela a seguir, apresentamos a quantidade de entrevistados por cada um desses setores:

Tabela 1 - Número de entrevistados por setor do governo

SETOR	ENTREVISTADOS
Meio ambiente e questão indígena	33
Saúde e educação	48
Direitos humanos e cidadania	35
Planejamento e regulação	35
<b>TOTAL</b>	<b>151</b>

Fonte: autores.

As entrevistas foram realizadas entre dezembro de 2020 e fevereiro de 2022, por meio da plataforma Zoom ou por chamadas telefônicas, em razão da pandemia de COVID-19. Na sua maioria, as entrevistas duraram entre 45 e 180 minutos. As perguntas tratavam sobre a trajetória e perfil dos servidores, sua percepção a respeito das tentativas de controle de políticos sobre a burocracia e das suas diferentes formas de reação, inclusive seus esforços de resistência. Todos os entrevistados consentiram com a entrevista sob a condição de permanecerem anônimos e, por isso, todos os relatos aqui utilizados foram editados de modo a não expor a identidade das partes envolvidas.

### 3.1 CONTROLE POLÍTICO DOS BUROCRATAS

A partir das entrevistas, foram identificadas oito principais formas de controle sobre os burocratas: (i) *bashing* (fazer críticas, falar mal), (ii) apagamento da memória institucional, (iii) militarização, (iv) opressão moral, (v) opressão procedimental, (vi) politização, (vii) corte de orçamento e (viii) silenciamento.

Identificando o tipo de opressão utilizada por setor, percebe-se que as áreas relacionadas a meio ambiente e questão indígena sofreram com uma diversidade maior de opressões em comparação a outros setores. Em geral, a politização e o apagamento da memória institucional aparecem como as estratégias mais mobilizadas, conforme a tabela a seguir:

Tabela 2 - Estratégias de opressão por setor

ESTRATÉGIAS DE OPRESSÃO	MEIO AMBIENTE E QUESTÃO INDÍGENA	DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	SAÚDE E EDUCAÇÃO	PLANEJAMENTO E REGULÇÃO
<i>Bashing</i>	30%	11%	35%	26%
Apagamento de memória institucional	67%	40%	71%	74%
Militarização	70%	9%	31%	14%
Opressão moral	55%	29%	56%	34%
Opressão procedimental	88%	23%	71%	60%
Politização	58%	51%	73%	69%
Corte de orçamento	39%	40%	44%	63%
Silenciamento	79%	26%	75%	57%

Fonte: Dados codificados das entrevistas.

As linhas mostram os tipos de opressão e as colunas, os setores. Em cada célula foi calculada a % de entrevistados que reportaram cada tipo de estratégia em relação ao total de entrevistados dentro de cada setor (a mesma pessoa entrevistada pode ter mencionado mais de uma estratégia).

O ***bashing*** é o ato de difamar a burocracia e, no caso do governo Bolsonaro, tomou a forma de um discurso difundido tanto publicamente quanto internamente ao estado, como narra um servidor: “Éramos tratados como inimigos, como idiotas, acho que nem animais se trata desse jeito. Era um nível muito baixo. Qualquer ligação com ele era 40 minutos xingando todo mundo, falando que ninguém prestava. Inclusive nas aparições públicas” (E146). Mais especificamente, o Estado e o serviço público foram desmoralizados em face de ideologias de mercado: “Era um discurso contra o serviço público e contra os servidores, uma coisa desgastante, uma rotatividade muito grande de pessoas nos níveis de gerência. As pessoas vinham do mercado, se desiludiam e saíam. [...] Eram pessoas que entravam no início de 2019 com um discurso de que o estado era capturado e patrimonialista e que

a partir de então seria tudo moderno, novo e sem hierarquia, *open office*” (E138).

Essa alta rotatividade também está relacionada ao **apagamento da memória institucional**, com a constante substituição de pessoal e exoneração de servidores que construíram carreira nos diferentes setores do serviço público federal. Conforme descreve um servidor entrevistado para esta pesquisa: “Nunca vi tanto DAS [cargo de Direção e Assessoramento Superior] vazio na vida. E tanto ministério perdendo servidor. Cheio de gente em licença, saindo” (E37).

As constantes trocas de pessoal afetaram as rotinas dos ministérios, dificultando a formulação e implementação de políticas públicas: “Como existe esse fluxo de mudanças constantes, cada vez que acontecem tentamos estabelecer pacto do zero. Dado o tempo que se estabeleceu essa nova chefia, é sempre de cuidado. [...] diferente de um colega que está há muito tempo, é uma pessoa nova que não sabe do tema. Quando acontece é tentar dar o máximo de subsídio no menor tempo possível. [...] Foi comum a mudança de chefia imediata desde 2019, tive 5 ou 6 [chefes]” (E135).

Nesse processo de trocas constantes de chefias, cargos do governo federal foram ocupados de forma massiva e sistemática por militares, processo que chamamos de **militarização**. Como narra um dos entrevistados: “O nosso secretário mudou três vezes em dois anos [...] hoje, por exemplo, é um militar, nosso secretário, e já foi anteriormente um delegado, o anterior [...]” (E91). A militarização é “um assédio em si” (E107), havendo diversos relatos de militares sem qualificação para ocupar determinado posto ou que implementaram uma ética de trabalho de opressão e controle entre os servidores. Segundo um entrevistado: “Botaram um monte de militar desqualificado. Nosso Superintendente era um almirante da marinha e ele travou agenda técnica, oprimiu um monte de gente. O cara saiu e deixou um legado de desmonte, um monte de servidor que se aposentou porque não aguentava mais, servidor que adoeceu e foi buscar ajuda psiquiátrica” (E20).

A **opressão moral**, por mais que seja parte importante de uma gestão militarizada, não era exclusividade dela na gestão Bolsonaro, tendo sido narrada por diversos entrevistados e consistindo na desmoralização, perseguição, constrangimento e exposição dos servidores. Por exemplo, um dos servidores entrevistados conta que foi “acusado de petismo” (E85), outro foi exonerado por conta de “um calhamaço de *prints* do Facebook” (E78) colhidos pelo seu chefe. A perseguição de servidores por suas posições em redes sociais apareceu com frequência, como relata um burocrata entrevistado: “Eu conheci um caso de uma pessoa que era uma servidora concursada, que fez uma postagem que não era nem tão crítica ao governo e essa postagem chegou na alta gestão da Secretaria, e aí [...] teve uma reunião sobre essa postagem, fizeram uma pressão danada em cima da menina e tal. [...] Assim, em todo lugar que você vai na Esplanada as pessoas falam: olha, cuidado

com as redes sociais, porque alguém que a gente não sabe quem pode estar vigiando vocês” (E141).

A opressão moral está muito relacionada à “total politização da gestão de pessoas” (E13) que ocorreu entre os diferentes setores do governo federal durante a gestão Bolsonaro. Essa **politização** se deu na forma da perseguição de pessoas que eram vistas como petistas, de esquerda ou até por questões religiosas, como narra um entrevistado: “[...] pontos fracos eu acho que a equipe, porque todos eles tinham que ser terrivelmente evangélicos, então quem não tivesse dentro dessa panela não era bem quisto” (E152).

A ocupação de cargos políticos por pessoas sem experiência, mas com alinhamento ideológico com o governo, também apareceu nas narrativas: “É meio que um aparelhamento político, que diferente de antes que tinha mudanças, mas [...] a gente olhava para o perfil das pessoas e eram pessoas assim que eventualmente trabalharam na área, e nesse governo a gente viu muita gente sendo colocada porque tem alguma conexão política com alguém, sem ter nenhuma experiência na área. Meu atual secretário foi dono de bar” (E92).

Porém, a politização também afetava o conteúdo das políticas públicas desenhadas pelos ministérios: os novos chefes tinham suas próprias visões de mundo e de política (que, em contextos autoritários, são muitas vezes inconstitucionais ou ferem princípios da democracia) e desejavam imprimi-las na política pública, muitas vezes ignorando evidências sobre o que funcionava na prática. Segundo um entrevistado: “No meu dia a dia do trabalho o que eu mais considero é lidar com [...] essas mediações políticas, porque é isso, cada gestor que chega de alto escalão tem uma diretriz [...] e às vezes, assim, para preservar essas relações políticas as pessoas estão dispostas a promoverem mudanças na legislação da política [...]. [...] elas nos oneram porque as pessoas chegam com projetos de lei, chegam com propostas de parceria, projetos de mudança em programa sem de fato conhecer o que existe já, sem de fato conhecer” (E131).

Os servidores de carreira também apontam para o **silenciamento** como prática opressora recorrente durante o governo Bolsonaro. Esse silenciamento é fruto de uma “cultura do medo que está se instaurando por toda a administração e que tem gerado um movimento de autocensura; os servidores têm se restringido àquilo que é básico de se fazer no dia a dia, não ousam fazer trabalhos mais críticos por saberem que isso não vai ser bem recebido ou então que a proposta será muito contestada e no limite censurada. Mas não é algo explícito. Muito pior do que a censura explícita é a autocensura que, de certa maneira, começou a ser um fenômeno difundido” (E107).

O silenciamento não ocorre apenas por conta da maior autocensura, mas também da falta de espaços participativos e de discussão, como descreve um ser-

vidor: “a gente ainda tinha mais espaço de crítica, [...] [agora] a gente não pode falar abertamente as críticas, nas reuniões, a gente tem que ter uma postura mais cautelosa, a gente sabe das dificuldades orçamentárias, mas a gente tem que falar disso com muito cuidado. É tudo muito delicado, a gente fica se equilibrando ali numa corda bamba [...]” (E115).

Com relação a estas “dificuldades orçamentárias”, o **corte de orçamento** também é descrito como ponto de tensão entre políticos e burocratas. A falta de recursos financeiros, a falta de concursos e uma doutrina privatista foram algumas das questões narradas nas entrevistas como estranguladoras das possibilidades de implementação de direitos e políticas públicas previstos constitucionalmente e em lei. Com um grande contingente de terceirizados, os servidores ficam sobrecarregados, como narra um servidor: “na reorganização do Ministério a única pessoa que era servidora [...] era eu, o resto era todo mundo terceirizado, o único funcionário que eu podia colocar como meu substituto, ele saiu, então eu só tinha terceirizados comigo. Então, quer dizer, eu só tinha eu para fazer a nota técnica, eu só tinha eu para fazer tudo, essas coisas assim” (E152). Além disso, essa terceirização gera uma “baixa capacidade de execução” (E92).

Como resume um dos entrevistados, “a ausência de financiamento esvazia tudo. Gera um esvaziamento de debates, de discussões, de possibilidades de novos serviços, de ampliação, de tudo” (E139).

Por fim, a **opressão procedimental** aparece, principalmente, com a instauração de Processos Administrativos Disciplinares (PAD), como narra um entrevistado: “é assim até hoje, você abre o Diário Oficial e [...] nossa, o que tem de PAD, eles têm que publicar as penalidades e tudo mais, toda semana tem lá a seção do PAD” (E130). Foram relatadas, também, formas de opressão mais informais, expressas no excesso de controle e pressão sobre os servidores públicos, como conta um entrevistado: “foi adotado aqui na minha área um procedimento de que [...], durante o teletrabalho, os servidores deveriam semanalmente preencher uma planilha listando todas as atividades que participaram” (E131). Esse tipo de controle acaba restringindo muito a autonomia dos servidores.

A opressão procedimental também ocorreu por falta de clareza de processos, pelas constantes mudanças de chefias e por uma falta de coesão dentro dos órgãos: “[...] Eu não vejo ação coesa da diretoria. Estou em diretoria que tem duas coordenações, a gente não sabe o que a outra coordenação está fazendo. Não tem projeto coletivo. Antes a gente tinha reunião da diretoria. Ele está lá, podemos falar com ele, mas parece que é só pra gente se sentir ouvido” (E142).



## 3.2 ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO DA BUROCRACIA

O controle político sobre a burocracia, efetivado na forma de opressão, gerou também uma diversidade de reações, que podem ser organizadas em seis categorias: (i) uso de conhecimento técnico, (ii) documentação de divergências, (iii) *voice* (denunciar), (iv) *shirking* (esquivar-se, não cumprir com as responsabilidades), (v) sabotagem e (vi) *exit* (sair). Comparando as diversas reações relatadas entre os diversos setores, *Exit* se destaca, o que indica que muitos servidores saíram de seus postos de trabalho, saindo do serviço público ou então migrando para áreas menos afetadas pelas estratégias de opressão.

Tabela 3 - Estratégias de reação por setor

ESTRATÉGIAS DE REAÇÃO	MEIO AMBIENTE E QUESTÃO INDÍGENA	DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	SAÚDE E EDUCAÇÃO	PLANEJAMENTO E REGULACÃO
Uso de conhecimento técnico	45%	37%	60%	9%
Documentar divergências	52%	17%	35%	6%
Exit	33%	57%	73%	57%
Sabotagem	58%	0%	21%	14%
<i>Shirking</i>	27%	37%	50%	43%
<i>Voice</i>	24%	20%	54%	37%

Fonte: Dados codificados das entrevistas. As linhas mostram os tipos de reação e as colunas, os setores. Em cada célula foi calculada a % de entrevistados que reportaram cada tipo de estratégia em relação ao total de entrevistados dentro de cada setor (a mesma pessoa entrevistada pode ter mencionado mais de um tipo de estratégia).

O **uso do conhecimento técnico** aparece nas falas como uma das principais formas de resistir às pressões políticas do governo Bolsonaro. Como relata um servidor: “A gente tenta explicar tecnicamente. Era colega que eu conhecia, então tentava conversar, dar conselhos, tentava avisar. A gente faz notas técnicas e colocamos no SEI para mostrar: isso é o que a gente sabe com base em nosso conhecimento técnico pedagógico e deve ser feito” (E151). Esses relatos indicam

que, apesar das pressões políticas, a equipe do governo frequentemente não conseguia justificar as mudanças que pretendia operar a partir de argumentos técnicos e, assim, os servidores de carreira conseguiam proteger avanços históricos (em termos de democratização das instituições e das políticas públicas). Segundo uma servidora: “O pessoal lá em cima às vezes nem sabe o que a gente está fazendo, não entendem. [...] Muito do nosso trabalho é de caráter técnico, então a gente consegue avançar certos conteúdos. Então ninguém pega uma nota técnica que a gente produz e vai barrar” (E73).

Por outro lado, quando eram obrigados a operar de forma contrária à lei, à missão da organização ou à moral individual, os servidores também passaram a **documentar suas divergências** de modo a formalizar sua discordância e se resguardar. Como contou um dos entrevistados: “Nos últimos tempos a estratégia é me ressalvar individualmente fazendo registro por escrito, entender que espaço da decisão cabe a outro profissional. Primeira tentativa é conversar, segunda é me resguardar” (E135).

Em alguns casos, essa estratégia gerou perseguição e conflitos, como aparece em uma das entrevistas: “Aparecem projetos de lei, por exemplo, que a gente não acredita. A gente se posiciona em texto. Se a pessoa não quiser aceitar, ela tira. Documentos que eu não acredito ou que sejam ilegais eu me recuso a assinar. Eu coloco a ideia do que é o correto, dentro da legislação. Ela que arque com as consequências. Nesse aspecto sou rude, não apenas para proteger a sociedade, mas a minha pessoa. Essa é minha forma de resistir. Se ela tira o que você colocou, você retira assinatura. Isso também gera perseguição, às vezes você precisa sair do setor” (E125).

Além da documentação formal das divergências, muitos vocalizaram sua discordância em reuniões ou se posicionaram publicamente, usando a estratégia de **voice**. Conforme um entrevistado: “Hoje eu faço várias críticas nas redes sociais e não vou me amedrontar por conta disso, né?” (E141). Os servidores também se posicionaram perante ordens inadequadas, como relata um dos entrevistados: “Às vezes eu sou acionado para fazer uma coisa e eu me recuso a fazer por não concordar com aquilo. Explicitamente eu falo ‘não, eu não me sinto à vontade de contribuir com isso aí’. Eu discordo, e se eu entrar vai ser só para ficar o tempo inteiro criticando” (E53).

A exaustão com a constante disputa política também pode gerar outro tipo de reação, o **shirking**, quando os servidores não agem, evitam tarefas, demandas ou até o ato de se distanciar “bastante emocionalmente, profissionalmente, porque eu também passei por um processo de sofrimento” (E92). Esse comportamento ajudou os servidores a se preservar jurídica, mas principalmente emocionalmente, como relata um entrevistado: “Para falar a verdade eu tento não me inserir em de-

bates complexos. É isso, para manter a minha sanidade mental eu tenho tentado me manter um pouco à parte, e na verdade, eu acho que agora nós estamos num ambiente muito mais machista, racista” (E139).

Contrariamente, alguns servidores agiram ativamente (mas não oficialmente) contra o posicionamento oficial do governo, o que chamamos de **sabotagem**. Como narra um entrevistado: “A gente trabalha muito mais por fora do que institucionalmente falando. Nosso trabalho é prestar apoio aos entes federados e foi declarada guerra contra eles [...]. E tudo o que a gente faz é totalmente fora do radar. A gente tem constrangimento pela própria falta de coordenação” (E61).

Em geral, a sabotagem é contra o governo, mas em prol da missão institucional da organização ou em prol de avançar políticas públicas importantes: “Eu já tomei iniciativa de, na hora de escrever um documento, colocar algo mais avançado [...]. Ou por trás das câmeras a gente dá um toque em alguém de fora que pode cobrar. Ou mandar alguma ideia para alguém que pode denunciar ou brigar na justiça ou no parlamento. [...] de 2019 para cá isso foi super necessário pra gente se articular por fora, de forma meio clandestina. Às vezes a gente vê uma vitória ou outra. A gente tem agido meio desesperadamente para reduzir os danos” (E31).

Por fim, nos casos em que a permanência na organização se torna insustentável, muitos servidores escolhem sair da organização, o que a literatura chama de **exit**. Essa saída, em geral, significa abdicar de cargos em “áreas-fim” em nome de cargos administrativos ou altamente técnicos, como conta um servidor: “Na verdade, eu fiz uma escolha meio que por me esconder, eu quero ir para um lugar que tenha um trabalho bem técnico, em que eu não precise entrar em debates políticos. [...] Aí é um ponto com que eu não tenho muita razão de conflito, eu não estou lidando com algum debate político sobre a política do governo e tal, então é um refúgio que eu encontrei, digamos assim” (E150).

A saída, em geral, é um processo difícil, mas que ajuda os servidores a se afastar de situações que causavam adoecimento: “Então, aquilo me matava, todo dia eu morria um pouquinho [...]. Então, para mim foi a gota d’água, acabou a reunião na quinta, eu vim para minha casa e falei, ‘mãe, eu não dou conta mais’; liguei para minha psiquiatra, falei para ela, ‘eu preciso de um atestado médico, porque eu não dou conta’” (E152).

As estratégias de opressão e resistência podem ser classificadas a partir de duas dimensões: grau de formalidade e alvo. O grau de formalidade diz respeito a quanto a estratégia utiliza instrumentos formais, oficiais e institucionais no emprego do controle político ou da reação da burocracia, como documentos, procedimentos oficiais, decretos e ordens oficiais. As estratégias informais são aquelas que estão presentes nas interações cotidianas, como conversas, discursos, mensagens telefônicas, etc. O alvo da estratégia considera a escala de seu efeito, podendo afetar apenas indivíduos ou

então um grupo inteiro (como uma equipe, setor ou uma organização).

Quadro 1 - Tipologia das estratégias

PRÁTICAS DE OPRESSÃO E REAÇÃO	ESCALA DE OPRESSÃO E REAÇÃO	
	Individual (direta)	Coletiva (indireta)
Formal	1. Individual e formal	3. Coletiva e formal
Informal	2. Individual e informal	4. Coletiva e informal

Fonte: Lotta *et al.* 2022.

### 3.3. POR QUE HÁ DIFERENTES RESISTÊNCIAS?

Uma análise dos dados nos permite observar uma variação das estratégias, tanto de controle político, quanto de reação, a depender das diferentes áreas de política pública no âmbito do governo federal brasileiro. Isso sugere que características institucionais e agenda política são fatores que importam para explicar a dinâmica que se estabelece entre políticos e burocratas em contextos de retrocesso democrático. Para além disso, percebe-se também que diferentes estratégias de opressão e resistência produzem efeitos, danos e custos distintos na parte atingida, e que esse parece ser um elemento central no processo de decisão a respeito dos mecanismos empregados.

Pretende-se, aqui, esboçar, de forma ainda exploratória, uma relação entre as características institucionais e organizacionais das diferentes áreas de política pública analisadas e os custos relacionados a sofrer atos de opressão e resistência. As entrevistas sugerem que, a depender do grau de capacidades institucionais (profissionalização da burocracia, por exemplo), os custos da opressão serão sentidos de formas diferentes pela burocracia e que ela terá acesso a recursos distintos para se engajar em um processo de resistência. Ou seja, o governo escolhe estratégias de controle e opressão considerando o que causa mais danos para os burocratas, a partir das características de cada setor. Da mesma forma, a reação dos burocratas também depende do seu vínculo com a organização, com a sua capacidade de se proteger de ataques e com as capacidades institucionais disponíveis (o que varia a depender da área de política pública).

Tabela 4 - Formalidade e alvo de estratégias de opressão por setor

CARACTERÍSTICA DA ESTRATÉGIA POR SETOR	MEIO AMBIENTE E QUESTÃO INDÍGENA	DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	SAÚDE E EDUCAÇÃO	PLANEJAMENTO E REGULÇÃO
Opressão coletiva	85%	57%	85%	83%
Opressão individual	91%	57%	63%	51%
Opressão formal	70%	31%	21%	37%
Opressão informal	55%	54%	77%	66%

Fonte: Dados codificados das entrevistas. As linhas mostram os tipos de opressão e as colunas, os setores. Em cada célula foi calculada a % de entrevistados que reportaram cada tipo de estratégia em relação ao total de entrevistados dentro de cada setor (a mesma pessoa entrevistada pode ter mencionado mais de um tipo de estratégia).

Tabela 5 - Formalidade e origem das estratégias de reação por setor

ESTRATÉGIAS DE REAÇÃO POR SETOR	MEIO AMBIENTE E QUESTÃO INDÍGENA	DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	SAÚDE E EDUCAÇÃO	PLANEJAMENTO E REGULÇÃO
Estratégias coletivas	82%	34%	63%	43%
Estratégias individuais	55%	60%	83%	66%
Reação formal	64%	37%	44%	26%
Reação informal	61%	40%	71%	40%

Fonte: Dados codificados das entrevistas. As linhas mostram os tipos de reação e as colunas, os setores. Em cada célula foi calculada a % de entrevistados que reportaram cada tipo de estratégia em relação ao total de entrevistados dentro de cada setor (a mesma pessoa entrevistada pode ter mencionado mais de um tipo de estratégia).

Argumentamos que estratégias mais informais trazem custos menores e também causam menos dano: o ato de um burocrata vocalizar sua discordância em uma reunião interna traz menores custos de imagem para o governo, por exemplo. No entanto, se um burocrata informa um órgão da imprensa a respeito de uma

decisão polêmica do governo e esse fato se torna notícia, os custos para os políticos são mais altos. Por outro lado, estratégias formais, como a aprovação de legislação restritiva contra servidores públicos ou quando servidores acessam a justiça contra atos do governo, têm custo maior para os envolvidos.

Em setores com baixa capacidade institucional (Saúde, Educação e Direitos Humanos), o que pode ser medido pela presença menor de servidores concursados, por exemplo, foi mais fácil para o governo ganhar a lealdade dos funcionários e reduzir a resistência. Nestes setores, o governo operou estratégias informais (que exigem menos esforço) com maior frequência. Como os burocratas têm menos proteção institucional e instrumentos formais para reagir, eles também tendem a operar estratégias de resistência informais. É possível sugerir, portanto, que capacidades institucionais informam, em alguma medida, a dinâmica relacional que se estabelece entre estratégias de controle político e reação da burocracia, na medida em que são fundamentais para que se compreenda as dimensões de custos e recursos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O comportamento dos burocratas, e a dinâmica por trás das relações entre governos autoritários e administração pública, é uma chave importante para analisar a resiliência das instituições e das políticas públicas. Nesse sentido, a partir de entrevistas com burocratas de diferentes setores do governo federal, nesta pesquisa organizamos as práticas cotidianas de opressão e reação no serviço público federal no contexto do governo Bolsonaro e sugerimos que elas se relacionam com as capacidades institucionais instaladas nas diferentes organizações do serviço público.

Os dados sugerem que há diferentes estratégias de opressão política e de reação burocrática nos contextos de retrocesso democrático. Sabe-se também que as escolhas sobre quais estratégias usar não são baseadas em decisões unilaterais. Políticos decidem suas estratégias a partir da interpretação possível sobre a reação burocrática, e vice-versa (Lotta et al. 2023). Assim, as diferentes estratégias podem gerar distintos efeitos nas instituições e nas políticas públicas.

A literatura sugere que a capacidade burocrática é um fator importante para garantir a implementação de políticas públicas e para diminuir a politização e interferência política, fortalecendo decisões técnicas (Du Gay 2020; Yesilkagit 2018). Nesse sentido, argumentamos que ela é fundamental também para frear

os processos contemporâneos de retrocesso democrático, o que pode ser explicado pelos seus efeitos nos custos e instrumentos de engajamento disponíveis para políticos e burocratas na medida em que disputam instituições democráticas e políticas públicas.

Com a discussão desenvolvida no capítulo, tratamos, portanto, de contribuir para o debate sobre resiliência das políticas públicas em contexto de retrocesso democrático, partindo da análise do papel da burocracia nessa dinâmica.

## REFERÊNCIAS

Bauer, Michael W. e Becker, Stefan. 2020. “Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration.” *Perspectives on Public Management and Governance* 3 (1): 19–31.

Bauer, Michael W.; Becker, Stefan; Peters, B. Guy; Pierre, Jon e Yesilkagit, Kutsal. 2021. *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, orgs. Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit e Stefan Becker. Nova York: Cambridge University Press.

Bersch, Katherine; Lopez, Felix e Taylor, Matthew M. 2022. “Patronage and Presidential Coalition Formation.” *Political Research Quarterly* 76(2): 508–523. <https://doi.org/10.1177/10659129221100830>

Boese, Vanessa. A.; Lundstedt, Martin; Morrison, Kelly; Sato, Yuko e Lindberg, Staffan I. 2022. “State of the World 2021: Autocratization Changing Its Nature?” *Democratization* 29(6): 983–1013.

Brehm, John. O. e Gates, Scott. 1999. *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Cardoso Jr, José Celso; da Silva, Frederico. A. Barbosa; de Aguiar, Monique Florencio e Landim, Tatiana Lemos (org.). 2022. *Assédio Institucional no Brasil: Avanço do Autoritarismo e Desconstrução do Estado*. 1ª ed. Brasília: Associação dos Funcionários do Ipea/ EDUEPB.

Dahlström, Carl e Lapuente, Victor. 2022. “Comparative Bureaucratic Politics.” *Annual Review of Political Science* 25: 43–63.

du Gay, Paul. 2020. "The Bureaucratic Vocation: State/Office/Ethics." *New Formations* 100–101: 77–96.

Duit, Andreas; Galaz, Victor; Eckerberg, Katarina e Ebbesson, Jonas. 2010. "Governance, Complexity, and Resilience." *Global Environmental Change* 20(3): 363–68.

Guedes-Neto, João Victor e Guy Peters, B. 2021. "Working, Shirking, and Sabotage in Times of Democratic Backsliding: An Experimental Study in Brazil." *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, orgs. Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit e Stefan Becker, 221–245. Nova York: Cambridge University Press.

Gilad, Sharon e Alon-Barkat, Saar. 2018. "Enhancing Democracy via Bureaucracy: Senior Managers' Social Identities and Motivation for Policy Change." *Governance* 31(2): 359–380.

Gofen, Anat. 2014. "Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street-Level Divergence." *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(2): 473–493.

Hajnal, György e Csengődi, Sándor. 2014. "When Crisis Hits Superman: Change and Stability of Political Control and Politicization in Hungary." *Administrative Culture* 15(1): 39–57.

Hameduddin, Taha e Lee, Shinwoo. 2021. "Employee Engagement Among Public Employees: Examining the Role of Organizational Images." *Public Management Review* 23(3): 422–446.

Ingber, Rebecca. 2018. "Bureaucratic Resistance and the National Security State." *Iowa L. Review* 104: 139.

Jahan, Ferdous e Shahan, Asif Mohammad. 2012. "Bureau Bashing and Public Service Motivation: A Case for the Civil Service of Bangladesh." *International Journal of Public Administration* 35(4): 272–284.

Kahn, William; Barton, Michelle A.; Fisher, Colin; Heaphy, Emily; Reid, Erin e Rouse, Elizabeth D. 2018. "The Geography of Strain: Organizational Resilience as a Function of Intergroup Relations." *Academy of Management Review* 43(3): 509–529.

Levitsky, Steven e Ziblatt, Daniel. 2018. *How Democracies Die*. Nova York: Crown.



Lewis, David. E. 2009. “Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence.” *Presidential Studies Quarterly* 39(1): 60–73.

Lotta, Gabriela; de Lima, Iana Alves; Pedote, João Paschoal; Silveira, Mariana Costa; Fernandez, Michelle e Guaranha, Olívia Landi Corrales. 2022. “Burocracia na Mira do Governo: Os Mecanismos de Opressão Operados para Moldar a Burocracia.” *Assédio Institucional no Brasil: Avanço do Autoritarismo e Desconstrução do Estado*, orgs. José Celso Cardoso Jr., Frederico. A. Barbosa da Silva, Monique Florencio de Aguiar e Tatiana Lemos Landim, 457–483. Associação dos Funcionários do Ipea/ EDUEPB.

Lotta, Gabriela; de Lima, Iana Alves; Fernandez, Michelle; Silveira, Mariana Costa; Pedote, João e Guaranha, Olívia Landi C. 2023. “A Resposta da Burocracia ao Contexto de Retrocesso Democrático: Uma Análise da Atuação de Servidores Federais Durante o Governo Bolsonaro.” *Revista Brasileira de Ciência Política* 40: e266094.

Mohaupt, Sarah. 2009. “Resilience and Social Exclusion.” *Social Policy and Society* 8(1): 63–71.

O’Leary, Rosemary. 2017. “The Ethics of Dissent: Can President Trump Survive Guerrilla Government?” *Administrative Theory & Praxis* 39 (2): 63–79.

Oliveira, Vanessa e Fernandez, Michele. 2021. “Política de Saúde no Governo Bolsonaro: Desmonte e Negacionismo.” In *Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política*, orgs. Leonardo Avritzer, Fábio Kerche e Marjorie Marona, Belo Horizonte: Autêntica.

Olsson, Jan. 2016. *Subversion in Institutional Change and Stability: A Neglected Mechanism*. Springer.

Peters, B. Guy. 1979. “Bureaucracy, Politics, and Public Policy.” *Comparative Politics* 11(3): 339–358.

Peters, B. Guy e Pierre, Jon. 2019. “Populism and Public Administration: Confronting the Administrative State.” *Administration & Society* 51 (10): 1521–1545.

Peters, B. Guy e Pierre, Jon. 2020. “A Typology of Populism: Understanding the Different Forms of Populism and Their Implications.” *Democratization* 27(6): 928–946.

Pierre, Jon; Peters, B. Guy; Bauer, Michael W.; Becker, Stefan e Yesilkagit, Kutsal. 2021. “Conclusions: Public Administration Under the Rule of Democratic Backsliders.” *Democratic Backsliding and Public Administration: How Pop-*

ulists in Government Transform State Bureaucracies, orgs. Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit e Stefan Becker, 221–245. Nova York: Cambridge University Press.

Rockman, Bert A. 2020. “Bureaucracy, Power, Policy, and the State.” *The State of Public Bureaucracy*, org. Larry B. Hill. Routledge.

Stoker, Gerry. 2021. “Public Administration: How to Respond to Populism and Democratic Backsliding.” *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, orgs. Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit e Stefan Becker, 246–266. Nova York: Cambridge University Press.

Yang, Kaifeng e Pandey, Sanjay K. 2007. “Public Responsiveness of Government Organizations: Testing a Preliminary Model.” *Public Performance & Management Review* 31(2): 215–240.

Yesilkagit, Kutsal. 2018. “Bureaucracy Under Authoritarian Rule: Autonomy and Resilience of Administrative Institutions in Divided Times.” *Structure and Organization of Government Conference 'Bureaucracy in Divided Times'*, University of Potsdam.

// PARTE 2 //

ANATOMIA SETORIAL  
DA DESTRUIÇÃO BOLSONARISTA

# 4

## A POLÍTICA DE SAÚDE NO GOVERNO BOLSONARO: DESMONTE OU MUDANÇA INSTITUCIONAL?

TELMA MENICUCCI

*Doutora em Ciências Humanas, Sociologia e Política pela UFMG.  
É professora associada do Departamento de Ciência Política da  
UFMG. E-mail: tgmenicucci@gmail.com*

Os especialistas e defensores do sistema de saúde brasileiro, materializado no Sistema Único de Saúde (SUS), são unânimes em reconhecer que esse sistema foi objeto de uma estratégia de desmonte que se iniciou já no primeiro ano do governo Bolsonaro (2019). Contudo, é possível dizer que esse processo se iniciou no governo anterior, do presidente Temer, que assumiu a presidência em 2016, após a deposição da presidente Dilma, num processo de impeachment bastante discutível, no qual, embora tenha sido observado o rito legal, do ponto de vista substantivo, em função da ausência de crime de responsabilidade que justificaria a deposição, o processo teve características exclusivamente políticas, podendo ser considerado, para a maioria dos analistas um “golpe” legislativo. Essa ruptura institucional deu início a um grande retrocesso democrático e teve fortes repercussões sobre o futuro das políticas sociais, entre elas a de saúde. O presidente Temer se empenhou em um processo de mudanças constitucionais e de desconstrução do status quo sob o manto de severo ajuste fiscal e do mote de “modernização”, com corte de despesas públicas, privatizações e ameaças às políticas sociais a partir de uma orientação pró-mercado. Esse contexto levou ao fortalecimento de grupos políticos pouco comprometidos com a ordem institucional democrática (Gomide *et al.* 2023) e, conseqüentemente, com os direitos de cidadania.

Em relação à política de saúde, algumas decisões e propostas indicaram restrições ao financiamento, sinalizaram para mudanças nos princípios sobre os quais se alicerça o sistema de saúde, na sua característica de ser universal e gratuito, e incluíram propostas de desregulação e redução do papel de coordenação do governo federal. Dadas as características da gestão compartilhada do sistema de saúde num contexto federativo e num país de dimensões continentais como o Brasil, essa coordenação federativa, mesmo imperfeita, tem sido responsável pela implantação do SUS em todo o território nacional e pela uniformização da política, mesmo sem eliminar as desigualdades e apenas reduzi-las por meio de mecanismos de financiamento. Destaco aqui decisões e encaminhamentos, ainda no governo Temer, que renunciavam uma nova reforma da política de saúde “por dentro”, que, sem negar o SUS, dado o custo político de reduzi-lo formalmente, o inviabilizaria sistemicamente.

1. Em relação ao financiamento, a medida mais profunda foi a instituição do Novo regime fiscal (Emenda Constitucional n. 95/15-12-2016), que estabeleceu, por vinte anos, tetos para as despesas primárias no âmbito da União. Esse teto mitigava o caráter vinculante das despesas com saúde definidas constitucionalmente e que tinham como referência a evolução do PIB.
2. Alterações no formato das relações intergovernamentais no SUS, com redução do papel de coordenação federativa por parte do governo fede-

ral, expressas no Projeto SUS Legal, que altera as regras para repasse de recursos federais, fragilizando o caráter indutor de políticas nacionais, e nas mudanças na Política Nacional da Atenção Básica.

3. A nova Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), aprovada em setembro de 2017, mesmo reafirmando que a Saúde da Família continuaria como a estratégia prioritária para a expansão e consolidação da Atenção Básica, definiu novas diretrizes, eliminando aquelas que padronizavam o formato, atribuições e objetivos das equipes de saúde da família. De fato, faz uma desregulamentação e rompe com sua centralidade ao instituir formas de financiamento para outros arranjos assistenciais e possibilitar a organização da Atenção Básica com base em princípios opostos aos de sua concepção, que incluem a atenção por equipes multiprofissionais com a presença de agentes comunitários de saúde (ACS) (Bravo *et al.* 2019). A nova política incluiu dispositivos que prejudicam a lógica do cuidado comunitário, princípio essencial das equipes, criou Programa de Formação Técnica para os ACS, apontando para um novo perfil ao aproximá-los dos técnicos de enfermagem, em detrimento de seu papel de apoio à prevenção e ao cuidado na atenção primária, atuando no território, no domicílio e nas escolas. Ao invés de toda a população do território, definiu a cobertura pelas equipes de saúde da família apenas da população em condições de maior risco e vulnerabilidade. O financiamento deixa de ser usado como instrumento para induzir uma política nacional comum, deixando a cargo dos municípios a sua organização.
4. A corrosão do princípio da universalidade também se expressou em propostas de fortalecimento e expansão dos planos privados de saúde, justificadas a partir da necessidade de “repensar” direitos constitucionais como o acesso universal à saúde, em virtude de supostamente o país não conseguir mais sustentá-los. Essas propostas foram traduzidas em um projeto de criação do “Plano de Saúde Acessível”, de menor custo e com um rol de serviços inferior aos mínimos obrigatórios estabelecidos pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Cabe destacar, também, as propostas de mudanças na regulação do setor de saúde suplementar, bastante favoráveis às operadoras, em detrimento dos usuários.

As posições públicas do Ministro da Saúde de Temer, Ricardo Barros, tornaram possível que ele fosse classificado como “o ministro da saúde que atuou contra o SUS” (Antunes e Guimarães 2018). Entre essas, destacam-se as declarações de que o SUS não cabia na Constituição e que, por ser muito grande, ele deveria ser

reduzido; que o governo não iria colocar mais dinheiro na saúde; que uma maior cobertura por planos de saúde privados iria aliviar o sistema público; que a “maioria das pessoas que procuram atendimento na rede pública imagina estar doente”, entre outras (declarações feitas em 15/5/2016, em visita à Faculdade de Medicina da USP).

A eleição e a posse de Bolsonaro, em 2019, colocaram o país em outra rota, aprofundando e ressignificando a agenda Temer, mas desta vez legitimada pelo voto. Essa eleição de um candidato populista reacionário de extrema direita provocou uma ruptura na alternância de poder entre políticos de centro-esquerda que desde a década de 1990 vinham implantando os dispositivos constitucionais relativos às políticas sociais, em especial na política de saúde, foco deste ensaio.

A estratégia de desmonte do SUS e de suas diversas políticas se expressou em alterações diversas, como na forma de financiamento, na organização de programas como o Mais Médicos, na “contrarreforma” Psiquiátrica, no Programa Brasileiro de Aids, na Política Nacional sobre Drogas, e nas mudanças na estrutura do Ministério da Saúde (Bauer e Knill 2021).

Nesse ensaio, por questão de espaço, irei focar algumas políticas específicas dentro do espectro mais amplo da política de saúde brasileira, quais sejam: as alterações no financiamento, particularmente na atenção primária e que invertem a lógica indutora anterior; as mudanças ideológicas e programáticas na política de saúde mental e na saúde indígena. A atuação desastrosa do governo Bolsonaro durante a pandemia da Covid-19, não será analisada aqui, uma vez que é objeto de outro capítulo deste livro, o de Soraya Vargas Côrtes. As propostas, nem todas efetivadas, permitem afirmar que houve, de fato, uma tentativa de alterar os princípios e diretrizes ordenadores da política de saúde brasileira, no contexto de um governo cujo chefe declarou que não veio para fazer, mas para destruir muita coisa (vide a Introdução da presente coletânea).

Para informar a descrição das ações do governo Bolsonaro no âmbito da política de saúde, partimos do argumento de que foi colocada em marcha uma estratégia de mudanças institucionais que podem ser consideradas como de desmonte, nem sempre do ponto de vista formal, na medida em que políticas e programas foram mantidos, mas principalmente por meio de estratégias de fragilização sistêmica que levariam a sua inação progressiva, ou por meio de mudanças dos princípios orientadores, forma de organização, tipo de instrumentos utilizados e arranjo de implementação. Essas ações permitem constatar mudanças reais na natureza da política ou programa, sempre em perspectiva de redução e reacionária; no caso do governo Bolsonaro, de redução de direitos e retorno de orientações superadas pelo avanço científico (caso da saúde mental) ou pela constatação prática de sua ineficácia (caso da saúde indígena). Neste processo, novos discursos foram

construídos para divulgar e implantar as mudanças, ou diversamente para ocultar o desmonte.

Afasto-me em parte do conceito de desmonte de políticas públicas, amplamente difundido depois das publicações de Bauer *et al.* (2012); Jordan *et al.* (2013), Bauer e Knill (2012). Na perspectiva desses autores, o desmonte de políticas públicas pode ser definido como uma mudança em uma área de política que tanto diminui o número de políticas, reduz o número de instrumentos utilizados e/ou reduz sua intensidade - entendida como substantiva (nível e escopo) e formal (condições de enforcement, capacidades administrativas e procedimental para a implementação das políticas públicas). Desmantelar seria um tipo de mudança de política pública que implica redução ou diminuição dos arranjos existentes.

Buscando complementar o conceito ou apontar outras formas de desmonte, assumo que uma tentativa de desmonte, mais do que apenas mensurável em termos de número de políticas/programas e de instrumentos, e da generosidade da cobertura, pode também significar mudança nos princípios, explícitos ou implícitos, que orientam a política e até nos seus objetivos, e que se traduz na sua organização, arranjo de implementação e na introdução de novos instrumentos – muitas vezes convivendo com os anteriores. Dessa perspectiva, muda-se a direção da política, conforme enfocado por aqueles autores, evitando-se o custo político de eliminá-la.

Na análise da política de saúde, mobilizo de forma ampla a classificação de Bauer e Knill (2012) para descrever as estratégias desenvolvidas pelo governo Bolsonaro para mudar de direção ou mesmo desmontar algumas políticas da área da saúde. Os autores constroem uma tipologia de quatro tipos-ideais a partir da conjugação de duas dimensões: i) o quanto a decisão de desmontar é tomada de maneira ativa e consciente ou não; ii) extensão em que os atores querem esconder ou revelar suas atividades de desmonte. A partir da conjugação de decisão ativa ou não de desmontar e visibilidade alta ou baixa da estratégia, identificam quatro estratégias de desmonte que, como tipos ideais, podem não ser diretamente identificadas nos casos concretos<sup>1</sup>.

Em proximidade com a estratégia de desmonte por default (que não envol-

---

(1) São elas: i) desmonte por *default*, que não envolve uma decisão de desmontar, envolvendo redução da política e baixa visibilidade; ii) desmonte por mudanças de arena, que envolve decisão ativa de desmontar, mas é de baixa visibilidade, seja por mover as decisões para outra arena política ou para outras agências ou por manipulação das bases organizacionais e procedimentais da política numa arena dada; iii) desmonte por ação simbólica, sem decisão de desmontar, mas com alta visibilidade; e iv) decisão ativa de desmonte com alta visibilidade, quando a preferência por desmontar é clara e forte.



ve uma decisão de desmontar, envolvendo redução da política e baixa visibilidade), considero que, de forma geral ou com mais ênfase em algumas políticas específicas na área da saúde, foram usadas estratégias de inviabilização sistêmica, por analogia com o argumento de Pierson (1994), que utiliza a noção de redução sistêmica das políticas do Estado de bem-estar, referindo-se às estratégias indiretas para a redução de políticas, cujas consequências são sentidas apenas no longo prazo.

Considerando o desmonte como uma forma de mudança institucional, mobilizo um argumento relativo à transformação institucional para acomodar novos atores ou novas exigências econômicas ou políticas (Thelen 2003) e considero que a chegada de Bolsonaro à presidência trouxe para o primeiro plano atores políticos avessos às políticas sociais vigentes, que encontraram no novo governo oportunidades de garantir seus interesses. Nesse novo contexto político, foi possível promover mudanças institucionais na política de saúde que, sem provocar rupturas radicais no sentido de sua extinção, introduziram mudanças por camadas ou por conversão, dependendo da política. As primeiras, entendidas pela sobreposição de novos arranjos às estruturas pré-existentes em que os interessados na mudança se adaptam à lógica pré-existente, atuando em torno de elementos que não podem mudar, havendo, porém, resiliência de alguns elementos centrais. Por sua vez, nas mudanças por conversão as instituições existentes são redirecionadas para outros fins e objetivos.

Nas próximas três seções, são descritas as mudanças ocorridas em alguns segmentos (atenção primária, saúde mental e saúde indígena) da política de saúde do governo Bolsonaro e na última são mobilizados aqueles argumentos para classificação do tipo de desmonte ou de mudança institucional.

## 1. O PRENÚNCIO DE REFORMA DO SUS: O FINANCIAMENTO E A ATENÇÃO PRIMÁRIA

O plano de governo do então candidato Bolsonaro, de forma geral, não apresenta propostas concretas, mas apenas afirmações panfletárias e vazias de conteúdo, centrando-se nas críticas à esquerda e aos governos anteriores. No caso da saúde, não há quase nada de concreto, além de destacar, baseado em uma comparação distorcida dos gastos com saúde em vários países, que “é possível fazer muito mais com os atuais recursos”<sup>2</sup>. Além de sua fragilidade, o programa demons-

---

(2) Suas propostas eram: criar um prontuário eletrônico nacional, credenciamento universal de médicos, “libertar” os médicos cubanos caso fossem aprovados no REVALIDA, criar

tra total desconhecimento do SUS e ausência de prioridade da saúde (Bolsonaro 2018).

Seu primeiro ministro da saúde, Luiz Henrique Mandetta, um médico conservador, em suas declarações iniciais afirmou que não haveria retrocesso no dispositivo constitucional de saúde como direito de todos e dever do Estado, mas ao mesmo tempo afirmou desejar um sistema privado forte e solidário e destacou o orçamento grande da saúde, subtendendo que não proporia mais recursos para o SUS; enfatizou o foco na atenção básica, a revisão da política de saúde para a população indígena, com retorno à municipalização, e a proposta de reformular o Programa Mais Médicos para torná-lo “mais técnico e menos político”. Ao enfatizar no seu discurso o direito constitucional à saúde, o que em tese não precisaria de ser reafirmado num governo constitucional, é possível inferir que isso era necessário, dada a desconfiança da população, baseada na experiência do Governo Temer e na trajetória do próprio ministro, que tinha vinculação prévia com planos de saúde privados. Ao mesmo tempo, porém, num discurso contraditório defende o sistema privado e aponta para mudanças em programas estratégicos do SUS. Sua ênfase na atenção primária, demonstrada nas reformas levadas a cabo, segue em direção distinta do esforço que era realizado desde meados da década de 1990 para fortalecer essa atenção, conforme descrito adiante.

A política de saúde foi também objeto de declarações e propostas do Ministro da Economia, Paulo Guedes, que, mesmo não efetivadas, sinalizavam a visão da saúde do governo, considerando que esse ministro era visto como o mais forte nos primeiros anos do governo. Entre essas, destacam-se i) a proposta de criação de um voucher para a saúde (e também para a educação), para ser usado para utilização de serviços em empresas privadas; ii) defesa do corte de gastos com o fim da vinculação constitucional de recursos para o SUS e da gratuidade universal; ao invés de aumentar, prometia “quebrar o piso” de financiamento da saúde, definido na Constituição; iii) em sentido contrário, defendeu o fim dos subsídios fiscais para gastos com saúde privada. Nenhuma dessas propostas foi formalizada e, provavelmente, elas seriam de difícil aprovação e enfrentariam resistência tanto de grupos pró SUS quanto daqueles pró setor privado. Entretanto, sinalizavam a baixa adesão aos princípios do SUS, não apenas na área econômica do governo, mas também, em parte, na área da saúde, onde, pelo menos no nível discursivo, também se colocava a possibilidade de relativizar a gratuidade do SUS.

O financiamento, que sempre foi o calcanhar de Aquiles do SUS, considerado subfinanciado, não foi objeto de consideração pelo governo Bolsonaro. O orçamento da saúde apresentou retração em função da EC 95/2016, aprovada durante o governo Temer: “o investimento no SUS, que era de 15,77% da receita corrente

---

carreira de médicos de Estado, estabelecer visita ao dentista nos programas neonatais.

liquida em 2017, caiu para 13,54% em 2019” (Lacerda, 2022). Estudo do orçamento da União no período 2019-2022 (Inesc, 2023) identificou que quando descontados os gastos com a pandemia da Covid-19 (gastos extraordinários), a execução financeira com saúde teve uma queda real de 8% durante o governo Bolsonaro. A fatia do orçamento oriunda de emendas parlamentares, contudo, cresceu no período, passando a representar 10% dos gastos da área da saúde. A partir da introdução das emendas do relator, no período 2020-2022, esse tipo de recurso alcançou a metade dos recursos de emendas na saúde. Esse tipo de emenda é decorrente de decisão do relator, sem transparência e nenhum critério sanitário ou relacionado com as necessidades da política de saúde, além de haver indícios de desvio dos recursos.

Em função da pandemia, a partir de março de 2020, quando foi decretado estado de calamidade pública, abriu-se a possibilidade de “furar” o teto de gastos determinado pela EC 95, pelo mecanismo de créditos extraordinários. Assim, a partir de 2020 houve um incremento de 25% da execução financeira com a função saúde (Inesc 2023, 30), mas que se manteve no mesmo patamar em 2020 e 2021 (passou de 157 milhões em 2019 para 196 milhões em 2020 e 195 milhões em 2021), e tendo um recuo a partir de 2022 (158 milhões), todos em valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023 (Inesc 2023, 31). Esses valores executados foram sempre inferiores aos autorizados, com execução sempre menor do que 90% no auge da pandemia e foram investidos “a conta-gotas”. Além disso, de 2020 para 2021, os recursos destinados ao combate da Covid-19 diminuíram 79%, enquanto as mortes relacionadas à doença mais que duplicaram (Inesc e INA 2022).

Ainda na vigência da pandemia, o orçamento proposto para 2022 reduziu em 20% o que fora aplicado no ano anterior, com redução de recursos numa situação de enfrentamento de uma demanda reprimida durante o momento crítico da pandemia, que incluía tratamento de doenças crônicas, internações programadas, entre outras. No orçamento proposto para 2023 foi feito um corte de 60% das despesas da saúde e os cortes afetaram doze programas do SUS, entre eles os relativos à saúde indígena, mais médicos, alimentação e nutrição, tratamento de infecções sexualmente transmissíveis, atenção materno-infantil, farmácia popular (ILC Economia 2022).

Uma mudança efetiva se deu na forma de financiamento da Atenção Primária à Saúde (APS), a partir de uma portaria do Ministério da Saúde (2.979/2019), com implicações nos princípios orientadores da política vigente. Apesar de nas considerações iniciais serem reproduzidas as diretrizes vigentes da atenção primária no SUS - como ampliação do acesso para garantir universalidade, reconhecimento da Estratégia de Saúde da Família como orientadora da APS, territorialização e adscrição das pessoas aos serviços e desenvolvimento de vínculo entre

equipe e população assistida -, de fato, a nova forma de financiamento propicia e induz formas distintas de atenção primária, reafirmando a nova política de atenção primária definida no governo Temer, além de introduzir critérios gerenciais, como capitação e valorização do desempenho, para repasse de recursos. Ou seja, dois discursos contraditórios no mesmo instrumento legal, como forma de ocultação do desmonte.

A portaria institui o Programa Previne Brasil e define o financiamento para APS a partir de três componentes: 1) capitação ponderada<sup>3</sup>, 2) pagamento por desempenho e 3) incentivos para ações estratégicas (MS, PT 2.979/2019). Isso modifica a forma das transferências intergovernamentais que passam a ser calculadas a partir do número de pessoas cadastradas em serviços de APS e de resultados alcançados sobre um grupo selecionado de indicadores (Massuda 2020). Deixa de ser realizada conforme a população total, por meio do Piso de Atenção Básica (PAB), e do número de equipes de saúde da família no município – instrumentos que garantiam um mínimo de recursos federais e induzia a criação de equipes, núcleo central da atenção primária. Como parte desse desestímulo, foi cancelado o incentivo financeiro destinado ao Núcleo Ampliado de Saúde da Família e Atenção Básica (Nasf-AB), destruindo a base do modelo multiprofissional na APS, criado em 2008, para apoiar os profissionais na concepção de integralidade das ações (Mendes *et al.* 2020).

Essas decisões se somam àquelas anteriormente definidas no governo Temer, que, ao permitir o estabelecimento de equipes de saúde da família sem ACS, denominadas eAP (Equipe de Atenção Primária), alterou um dos pilares do modelo anteriormente vigente. O novo formato de financiamento torna os dois tipos de equipe equivalentes para recebimento dos recursos financeiros do governo federal, deixando de ser incentivada a Estratégia de Saúde da Família (ESF).

Outras decisões também tiveram impacto na atenção primária, como: i) a criação da Agência para o Desenvolvimento da APS, para prestação direta de serviços, por meio da contratação de prestadores privados; ii) a definição de uma lista de serviços básicos a ser coberta pelas unidades de saúde, condição para contratação de serviços privados, passando a política a assumir um enfoque individualizado; iii) a criação do Programa Saúde na Hora, que priorizava o cuidado individual e a demanda espontânea, apontando para a transformação das Unidades Básicas de Saúde em unidades de pronto-atendimento (Giovannella *et al.* 2020).

---

(3) “Trata-se de capitação ponderada, porque após priorizar o cadastramento de pessoas vulneráveis, pondera-se por um primeiro ajuste demográfico (repassados valores superiores para pessoas cadastradas nas ESF com até 5 anos e a partir de 65 anos de idade) e, em seguida, por um ajuste de tamanho e distância municipal (tipologia rural-urbana dos municípios, conforme estudo do IBGE)”. (Mendes e Carnut 2020, 25)

Desta maneira, pode-se dizer que há um redirecionamento da política, com alteração das diretrizes desse nível da atenção até então, orientada pela determinação social do processo saúde/doença, por uma concepção ampliada de saúde, pelo cuidado territorializado e pelo enfoque comunitário. Esse redirecionamento não se limita à atenção primária, mas se reflete em todo o modelo de atenção à saúde desenhado pelo SUS, que tem na saúde da família a estratégia orientadora. Como destaca Morosini *et al.* (2020, 16):

Embrulhadas para presente, as mudanças que tais medidas comportam são apresentadas como meio para a solução dos problemas de autonomia da gestão local, de resolutividade, acesso, eficiência e eficácia da atenção básica. Desembrulhadas, revelam o potencial de acelerar e aprofundar a privatização e a renúncia do SUS aos princípios que, articulados, formam sua principal frente de luta: o direito universal e igualitário à saúde - promovido com base na equidade -, a integralidade da atenção e a participação popular.

## 2. A POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL

O campo da atenção psicossocial no Brasil vive atualmente uma crise sem precedentes na história da reforma psiquiátrica (Cruz, Gonçalves e Delgado 2020, 2).

Uma área específica dentro da assistência à saúde que foi objeto de estratégias articuladas para mudança no governo Bolsonaro foi a política de saúde mental. As alterações institucionais ocorridas rompem com a concepção desenvolvida no país nas últimas três décadas, em consonância com a evolução do conhecimento e das práticas terapêuticas alicerçadas no conhecimento científico, sendo também resultado de um movimento pela chamada reforma psiquiátrica e luta antimanicomial. O desmonte de suas bases conceituais, de seus princípios, instrumentos e mecanismos de articulação de seus equipamentos e serviços foi traduzido na construção do que foi chamado de “nova política de saúde mental”, mas que, de fato, aponta para uma retomada reacionária de práticas duramente criticadas e desmontadas anteriormente no Brasil. A nova/velha política que se buscou implementar após 2016 se fundamenta em princípios religiosos, conservadores e mercantilistas, com incentivo à hospitalização/institucionalização prolongada e utilização de métodos terapêuticos sem comprovação científica, como os usados nas chamadas “comunidades terapêuticas”. Na sua concepção implícita, aponta para uma retomada do paradigma anterior à Reforma Psiquiátrica, com diversos

elementos que apontam para um cuidado de característica hospitalar/asilar, em contraposição aos serviços de base comunitária então em funcionamento.

Ainda no governo Temer se iniciou o processo de alteração da política vigente e formalizada na Lei 10.216/2001 que, ao dispor sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redirecionar o modelo assistencial em saúde mental, estabeleceu a Política Nacional de Saúde Mental. Nesta, foi definida a internação hospitalar como último recurso no tratamento de transtornos mentais, dando preferência aos serviços de base comunitária. A partir da ideia de desinstitucionalização, preservação dos vínculos societários e garantia de direitos humanos dos portadores de sofrimento mental, a política que foi sendo construída desenvolvia diversas práticas com vistas a substituir os hospitais psiquiátricos, objetos de várias denúncias de maus tratos, e estabelecer novas estratégias de cuidado. Gradativamente foram desativados milhares de leitos psiquiátricos; paralelamente foram regulamentados, em 2002, os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS)<sup>4</sup> – unidades para tratamento e reinserção social de pessoas com transtorno mental grave e persistente e que oferecem um atendimento interdisciplinar por uma equipe que reúne médicos, assistentes sociais, psicólogos, psiquiatras, entre outros especialistas. Além dos CAPS, foram criados leitos psiquiátricos em hospitais gerais, com objetivo de evitar as internações de longa permanência nos hospitais psiquiátricos. Nesse processo, foi criada, em 2011, a Rede de Atenção Psicossocial, RAPS (Ministério da Saúde, Portaria 3088/2011), uma rede de cuidados ampla e territorializada para atender aos usuários da saúde mental.

Vários Programas como i) De Volta Para Casa (2003), ii) Programa de Reestruturação dos Hospitais Psiquiátricos (2004) e iii) o Serviço Residencial Terapêutico (SRT), também em 2004, foram criados com o objetivo de concretizar as diretrizes de superação do modelo de atenção centrado no hospital psiquiátrico e contribuir para o processo de inserção social. O primeiro oferece auxílio mensal para a reabilitação psicossocial das pessoas acometidas por transtornos mentais, com histórico de internação de longa permanência em hospitais psiquiátricos ou de custódia. Por sua vez, as residências terapêuticas constituem-se como alternativas de moradia para um grande contingente de pessoas que não contam com suporte adequado na comunidade (Ministério da Saúde 2004). Complementando a estratégia de desinstitucionalização, o Programa de Reestruturação dos Hospitais Psiquiátricos visou reduzir os leitos psiquiátricos e ampliar a rede extra-hospitalar, premiando os hospitais que reduzissem leitos com aumento do valor da diária e realocando os recursos para os Caps, residências terapêuticas, ambulatórios e para o Programa de Saúde da Família (PSF), que também oferece atendimento em saú-

---

(4) Desde o final dos anos 1980 já havia experiências regionais de criação desses centros, que passaram a ser parte formal da política de saúde mental (Desinstitute 2021a).

de mental. Esse conjunto de serviços vai compor a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), que inclui ainda equipe de consultório de rua.

A Tabela 1, abaixo, mostra o processo de inversão da lógica de atenção na política de saúde mental nos primeiros anos após a nova legislação e a criação dos serviços mencionados acima (2001 a 2010), com o crescimento dos equipamentos, beneficiários e do gasto relativo nos serviços extra-hospitalares comunitários, acompanhado da redução dos leitos psiquiátricos e gastos respectivos. Apresenta também os últimos dados disponíveis (2014), uma vez que a última edição da publicação do Ministério da Saúde “Saúde Mental em Dados” foi em 2015, descontinuada após a derrubada da presidente Dilma e início de uma nova fase da política, que incluiu também a ausência de publicização de informações.

Entre 2001–2009, o gasto federal com saúde mental cresceu 51,3%, quando o gasto total do Ministério da Saúde cresceu apenas um pouco mais: 55,8%. Entretanto, expressão das mudanças da política, o crescimento do gasto extra-hospitalar foi de 404,2%, acompanhado do decréscimo do gasto hospitalar de 39,5% (Gonçalves, Vieira e Delgado 2012, 54).

Tabela 1 - Dados sobre a RAPS. Ministério da Saúde, 2001–2014

	2001	2002	2003	2009	2010	2013/ 2014
Número de Leitos psiquiátricos		51.393			32.735	25.998
Número de CAPS	295				1620	2.209
Número de Residências terapêuticas		85			570	610
Beneficiários do Programa de Volta Para Casa			206		3.635	4.349
Número de Consultórios de rua					92	
% de gastos para hospitais psiquiátricos/total de gastos com saúde mental		75,24		32,29		20,61
% de gastos com serviços extra-hospitalares/total de gastos com saúde mental		24,76		67,71		79,39

Fonte: Ministério da Saúde 2011a e 2021.

Desconsiderando e negando esse processo, que vinha sendo construído por mais de duas décadas, o governo Temer iniciou o desmonte ou a mudança institucional da política, por meio de várias medidas definidas em portarias publicadas sem diálogo prévio com as instituições especialistas e interessados da área. Esse processo foi continuado pelo governo Bolsonaro, não sem resistência de vários setores.

No período de dezembro de 2016 a maio de 2019, foram editados cerca de quinze documentos normativos, dentre portarias, resoluções, decretos e editais, que formam o que a nota técnica 11/2019-CGMAD/DAPES/SAS/MS veio a chamar de “Nova Política Nacional de Saúde Mental” (Cruz, Gonçalves e Delgado 2020, 2).

A primeira delas (PT 1482/2016) incluiu as “comunidades terapêuticas” no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), passo necessário para que fossem financiadas com recursos do SUS. Essas comunidades são entidades particulares, em geral ligadas a igrejas, que prestam assistência para dependentes químicos, num modelo baseado no isolamento, trabalho, abstinência e ensinamentos religiosos. À inexistência de estudos científicos que comprovem sua eficácia, acumulam-se evidências de violação de direitos humanos nessas instituições, comprovadas em relatórios de inspeção do Conselho Federal de Psicologia, Ordem dos Advogados do Brasil e Ministério Público.

Por meio de outra portaria (3.588/2017), o governo Temer fez alterações na RAPS, promovendo uma reorientação no modelo assistencial, que retorna ao paradigma anterior à reforma psiquiátrica, no sentido de enfraquecimento dos serviços substitutivos ao hospital psiquiátrico e da rede de base territorial e fomentando a lógica manicomial, na contramão da política vigente (CES-MG, S/D; Cruz, Gonçalves e Delgado 2020). Isso fica claro na criação de um novo tipo de CAPS – o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Outras Drogas, que desvirtua a lógica de cuidado dos demais, caracterizando-se como um pequeno hospital psiquiátrico, diferente do cuidado de base territorial e de construção de projetos terapêuticos singularizados.

Essa escolha mostra o viés conservador do governo, com forte ligação e apoio das igrejas evangélicas, gestoras de grande parte das comunidades terapêuticas, em que pese a identificação sistemática de violação de direitos humanos de diversos tipos nessas comunidades. Legitima-se, desta forma, a violência como resposta institucional, admitida como recurso de tratamento (CES-MG 2018). Incentivada e favorecida por essas decisões, a Federação Brasileira de Hospitais (FBH), apoiadora das mudanças, lançou a Frente Parlamentar no Congresso Nacional da “nova política de saúde mental”, em 27 de novembro de 2018.

Com o apoio também da Associação Brasileira de Psiquiatria (ABP), o go-



verno Bolsonaro deu continuidade ao desmonte da política de saúde mental, por meio de várias ações: i) extinção da Coordenação de Saúde Mental do Ministério da Saúde, passando a Política Nacional de Saúde Mental a ser subordinada à Secretaria de Atenção Primária à Saúde, numa demonstração de perda de importância da política e, ao mesmo tempo sendo contraditório em relação à proposta de hospitalização da nova política, que não faz parte da atenção primária; ii) anexação formal da comunidade terapêutica e dos hospitais psiquiátricos como serviços oficiais da RAPS, redirecionando recursos dos Caps para essas comunidades; iii) definição de incentivos financeiros para longas internações, como: aumento do valor de procedimentos em hospitais, ampliação da permanência em hospital psiquiátrico e maior remuneração para internação superior a 90 dias; iv) extinção da política de redução de danos e reforço da abstinência como mecanismo de enfrentamento ao uso abusivo de drogas e produtos psicoativos, em negação da proposta terapêutica que vinha orientando a política; v) introdução de equipamentos para realização de convulsoterapia na lista do Sistema de Informação e Gerenciamento de Equipamentos e Materiais (SIGEM) do Fundo Nacional de Saúde, passando o Ministério da Saúde a financiar a compra desse tipo de equipamento (Siqueira 2021), o que foi percebido pelos seus críticos como o incentivo a esse tipo de terapia, considerada, do ponto de vista técnico, como de uso restrito a situações em que os fármacos não apresentam boa resposta terapêutica.

Uma nota técnica publicada em 11/2019 (Nota Técnica n. 11/2019-CG-MAD/DAPES/SAS/MS) deixou clara a intenção de mudança, ao mencionar uma “nova Política Nacional de Saúde Mental”. Apesar de as mudanças já estarem sendo feitas, há também uma mudança de discurso, assumindo explicitamente que se trata de outro modelo, o que inclui não considerar serviços como substitutivos de outros, em alusão à orientação anterior de que vários serviços substituiriam a internação hospitalar; afirmar a necessidade de aumento do número de leitos psiquiátricos e repudiar a ideia de fechar hospitais; apresentar a eletroconvulsoterapia como exemplo de “disponibilização do melhor aparato terapêutico”; enfatizar a internação de crianças e adolescentes; e ainda oficializa a separação da recém criada “Política Nacional Sobre Drogas” (abril de 2019) da Política Nacional de Saúde Mental” (Cruz; Gonçalves; Delgado 2020, 11). Ademais, a crítica à política anterior foi ideologizada, o que é exemplificado pela declaração de um parlamentar membro da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Nova Política Nacional de Saúde Mental e da Assistência Psiquiátrica, segundo o qual o debate foi “sequestrado pela esquerda” (Ciscati 2018).

A Nota Técnica foi objeto de contestações de várias origens, numa demonstração de resistência ao desmonte de uma política, produzida de forma alheia ao acúmulo de conhecimento da área e na contramão da Lei 10.216, de 2001. Várias medidas foram tentadas, mas bloqueadas ou revogadas, no bojo da divulgação pelo

governo da intenção de revogação de cem (100) portarias sobre saúde mental, editadas entre 1991 e 2014, o que, se concretizado, ameaçaria diversos programas e serviços do setor, tais como: os Serviços Residenciais Terapêuticos (SRTs); os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), em suas diversas modalidades, para os quais era proposto que deixariam de fazer atendimento psiquiátrico, passando a fazer apenas reabilitação; o Programa de Volta pra Casa (PVC); as Unidades de Acolhimento adulto e infanto-juvenil; os Leitos em Hospital Geral, os Consultórios de Rua, as estratégias de Saúde Mental na Atenção Básica junto às Equipes de Saúde da Família (ESFs) e aos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASFs), a comissão de Acompanhamento do Programa de Volta para Casa, entre outros.

Também no caso da saúde mental, as medidas do governo Bolsonaro expressam a negação dos avanços do conhecimento científico e da experiência do SUS, com a eliminação da convivência em sociedade dos portadores de sofrimento mental. A priorização de financiamento de comunidades terapêuticas, com a habilitação de diversas delas, tem como pano de fundo a “utilização da espiritualidade e religiosidade como ferramenta de prevenção e recuperação ao uso de drogas”, conforme noticiado na imprensa (Desintitute 2021b).

As Comunidades Terapêuticas atuam em três pilares: disciplina, espiritualidade e laborterapia (trabalho braçal), com afastamento das pessoas de seu meio e sem recurso privilegiado à técnica ou à ciência no tratamento. Os hospitais psiquiátricos são espaços de internação, de afastamento também do sujeito da sociedade, expressando, assim, uma concepção superada de tratamento (Matos 2021).

A Política Nacional de Saúde Mental implementada desde a década de 1990 propiciou a inversão do destino de recursos financeiros públicos, de hospitais psiquiátricos para a rede substitutiva de serviços de base comunitária e territorial, garantindo assim o cuidado em liberdade, com inclusão social. Isso afetou os interesses dos hospitais psiquiátricos que atendiam pacientes do SUS. E explica, pelo menos em parte, que atores favorecidos por essas propostas, principalmente o segmento de médicos, hospitais e comunidades terapêuticas, apoiaram o governo na sua proposta, que envolvia o retorno do modelo psiquiátrico hospitalocêntrico e asilar, em substituição ao modelo baseado na desinstitucionalização e na reabilitação psicossocial (Cofen 2020). Resistências pipocaram de vários lados:

A Comissão Intersetorial de Saúde Mental do Conselho Nacional de Saúde (CISM-CNS) posicionou-se contrária às propostas aventadas pelo Governo Federal, sendo acompanhada por dezenas de associações de usuárias(os) dos serviços de saúde mental, trabalhadoras(es), gestoras(es), ONGs, movimentos sociais antimanicomiais, fóruns antiproibicionistas e órgãos de classe, como sindicatos e conselhos profissionais da área da saúde. Foi constituída, para articulação entre estes setores, a **Frente Ampliada em Defesa da Saúde Mental, da Reforma Psiquiátrica e da Luta Antimanicomial** (CRP-PR 2020).

Essa ‘nova’ política vem sendo contundentemente questionada por diversas entidades – conselhos profissionais de Psicologia (Posicionamento, 2017) e de Enfermagem (Conselho Federal de Enfermagem, 2017; Brasil, 2017h), Associação Brasileira de Saúde Coletiva – Abrasco (2017), Associação Brasileira de Saúde Mental – Abrasme (2019), dentre outras, e pesquisadores (Guljor *et al.* 2019) do campo da saúde mental, assim como pela Defensoria Pública da União (Brasil, 2019d), Ministério Público (Brasil, 2017c) e parlamentares (Brasil, 2019a). Lima (2019), em editorial para a revista *Physis*, chega a empregar o termo “contrarreforma psiquiátrica” ao abordar este processo (Cruz; Gonçalves e Delgado 2020, 3).

Após pressão e contestação de várias entidades da sociedade e de instituições da justiça, entre elas o Conselho Nacional de Saúde (CNS), o Ministério da Saúde (MS) revogou, duas semanas após sua publicação, a portaria 1.325/2020, que extinguiu o Serviço de Avaliação e Acompanhamento de Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei (EAP), no âmbito da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (Conselho Nacional de Saúde 2020; CDHM 2020).

### 3. A POLÍTICA DE SAÚDE INDÍGENA

A legalidade desprezada: um presidente pró-garimpo (Machado *et al.* 2021).

Dar uma foçada no pescoço da FUNAI; nenhum centímetro de terra demarcada (Jair Bolsonaro, antes e depois de eleito presidente).

O governo do presidente Bolsonaro significou uma mudança de rota também no tratamento aos povos indígenas sob diversas perspectivas, tanto do ponto de vista ideológico quanto nas ações concretas em diferentes áreas que afetam a relação entre o Estado brasileiro com os povos originários. Do ponto de vista ideológico, que orienta as ações, retoma o velho discurso de integração, sintetizado na expressão “Um só país para um só povo”, e que se coaduna com toda a pauta regressiva que se (re)estabeleceu então. O integracionismo no Brasil está expresso no Estatuto do Índio (Lei 6.001/73), que aponta o propósito de “integrá-los progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional” (art.1º), prevendo-se a assimilação cultural progressiva das comunidades indígenas. Dentro dessa perspectiva, a ação governamental busca integrar os indígenas no modelo de vida partilhado pela maioria da população, negando-lhes a autonomia cultural e política.

Mas em consonância com as mudanças internacionais, a Constituição de 1988 torna essa ideologia obsoleta, pois reconhece aos indígenas “sua organização

social, costumes, línguas, crenças, tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (art. 231). Ou seja, o Brasil passou a adotar um modelo de Estado pluriétnico com “a obrigação de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, bem como a obrigação de proteção às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e às de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (Heemann 2017, 6). Isso se reafirma com a ratificação pelo Brasil da Convenção 169 da OIT, que reinventou o direito internacional para os povos indígenas, reconhecendo-lhes novos direitos e enfatizando sua participação ativa na tomada de decisões (Melo e Burckhart 2020). Esses direitos na Constituição brasileira se expressam em três pilares interdependentes: direitos territoriais e ambientais, direito à autodeterminação e os direitos culturais.

Foge ao escopo deste capítulo analisar o desenvolvimento desses direitos e das políticas voltadas para sua garantia, bem como todas as tentativas de desmonte ou retrocesso durante o governo Bolsonaro. Mas citamos alguns exemplos, articulados à sua pauta reacionária e articulada a interesses de grupos contrários à defesa dos direitos indígenas, particularmente no pilar dos direitos territoriais e ambientais (setores dos ruralistas, garimpeiros, mineradoras e madeireiras, entre os principais)<sup>5</sup>, e que têm efeitos sobre a saúde indígena, como:

- i. Proposta de criação de um novo marco temporal para definir a demarcação de terras indígenas, que tem como efeito restringir os direitos desses povos às suas terras, numa interpretação não baseada na Constituição<sup>6</sup>;
- ii. Projeto de autorizar atividades econômicas em terras indígenas, como mineração e agricultura, em consonância com as falas continuadas do presidente contrárias à demarcação de terras e na ideia de que queria transformar o índio num parceiro dos ruralistas;
- iii. Sistemático desmonte de órgãos indigenistas e de fiscalização ambiental.

---

(5) Ainda durante sua campanha para presidente, repercutiu muita a sua fala: “Se eu assumir como presidente da República, não haverá um centímetro a mais para demarcação” (...) “Índio é nosso irmão, quer ser reintegrado a sociedade”; (...) “Índio já tem terra demais, vamos tratá-los como seres humanos, tem índio tenente do Exército, presidente da Bolívia [Evo Morales], não quer viver em um zoológico?” (entrevista em Dourados, MS em fevereiro de 2018). Também em abril de 2017, Bolsonaro disse no clube Hebraica, na zona sul do Rio, que acabaria com todas as reservas indígenas e comunidades quilombolas se fosse eleito em 2018. Um mês antes, o então deputado sugeriu dar um fuzil para cada fazendeiro utilizar como cartão de visita contra o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST).

(6) “A tese do marco temporal, por envolver uma interpretação restritiva de direitos, aponta para a permanência de práticas integracionistas e coloca-se como um concreto impedimento à concretização do núcleo essencial de direitos de povos indígenas, ao reconhecimento material da diversidade cultural e à dinâmica intercultural do Estado Democrático de Direito” (Melo e Burckhart 2020, 1).

A posição governamental se refletiu em invasões de terras indígenas e terras protegidas, explosão da taxa de desmatamento, intensificação da grilagem de terras, da mineração clandestina em larga escala e da exploração madeireira predatória (Barreto Filho e Ramos 2019, 7). Por sua repercussão na saúde indígena, cabe ressaltar o desmantelamento da então Fundação Nacional do Índio (Funai). A Fundação é o órgão indigenista oficial, responsável pela coordenação das ações do governo federal destinadas a assegurar os direitos constitucionais dos povos indígenas. Entre suas principais atribuições está a garantia dos territórios indígenas, por meio de uma política de demarcação, fiscalização e retirada de invasores, ação que assume relevância primordial entre os fatores determinantes de saúde e qualidade de vida destas populações. Cabe ainda à FUNAI fazer o acompanhamento das ações de saúde desenvolvidas em prol das comunidades indígenas, bem como identificar grupos isolados com vistas a propiciar atendimento à saúde. Durante o governo Bolsonaro a Fundação foi vinculada ao Ministério da Justiça e esvaziada de suas funções, com a transferência da responsabilidade pela demarcação de terras indígenas para o Ministério da Agricultura, setor liderado por uma ruralista, e outras funções para o Ministério de Direitos Humanos, chefiado por uma ministra envolvida, por meio de uma organização por ela fundada, em processos de adoção ilegal de crianças indígenas. Dossiê elaborado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), em parceria com o Indigenistas Associados (INA), considerou que sob o governo Bolsonaro a Fundação Nacional do Índio (Funai) implementou uma política que cabe chamar de “anti-indigenista” (Inesc e INA 2022). Refletindo esse esvaziamento, a Funai teve redução na sua execução orçamentária, que passou de 754,21 milhões em 2019 para apenas 640,15 em 2022, queda de 23% num período em que ocorreu a pandemia (Inesc 2023, 72, valores corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2023).

No âmbito da política de saúde, de forma direta, uma das primeiras propostas do primeiro ministro da Saúde de Bolsonaro foi de alterar a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (PNASPI), estabelecida em 2002 e que aprofundou a Lei Arouca (Lei no 9.836/99). Essa ainda jovem política fora definida a partir do reconhecimento das especificidades sanitárias e culturais e do baixo alcance das ações do SUS sobre os indígenas na sua forma convencional de atuação (dos Santos 2020).

A ideia de uma política diferenciada se articula à diretriz do direito universal à saúde previsto na Constituição brasileira, mas não efetivado para os indígenas nos marcos do SUS, justificando-se uma política complementar. Ainda durante a Constituinte, os povos indígenas reivindicavam uma política de saúde específica e diferenciada, que dialogasse com as suas práticas tradicionais e culturais. Sem se opor ao SUS, a proposta era de criação de um subsistema, mas que só se efetiva com a criação da PNASPI em 2002. Essa política normatiza a atenção básica nas

aldeias indígenas e define o fluxo para a atenção de média e alta complexidade, estabelecendo um modelo complementar e diferenciado de organização dos serviços do SUS voltados para a proteção, promoção e recuperação da saúde dos povos indígenas. Esse modelo define um subsistema de saúde indígena (SasiSUS), que tem como um de seus principais elementos os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs). Além de ter como objetivo a garantia do acesso à atenção integral à saúde, a política visa contemplar a diversidade dos povos indígenas para superar os fatores que tornam essa população mais vulnerável em termos de saúde (Brasil 2002).

Um grande diferencial dos DSEIs é que eles “são estruturas descentralizadas de organização das ações de saúde, delimitadas por, basicamente, características étnico-culturais e segundo o acesso aos serviços de saúde no território, e não de acordo com os limites geográficos das unidades federativas” (dos Santos 2020, 82). Nesse sentido, contraria a municipalização do SUS, dado que as aldeias em geral ultrapassam os limites municipais, e até estaduais, o que era um dificultador para o acesso aos serviços de saúde pelos indígenas. Os distritos sanitários especiais indígenas incluem Unidades Básicas de Saúde Indígena (UBSIs), localizadas dentro das aldeias, e Polos-base e Casas de Apoio à Saúde do Indígena – essas como estruturas de apoio aos pacientes referenciados para a rede SUS. Desde 2010 a gestão e direção da política passou a ser feita diretamente pelo Ministério da Saúde, por meio da então criada Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), que substituiu a Funasa nesta função.

Logo no primeiro ano do governo Bolsonaro, o ministro Mandetta anunciou a proposta de extinguir a SESAI e retomar a municipalização do atendimento, um dos suportes básicos da política diferenciada que fora definida para uma população também diferenciada depois de anos de reivindicações e de experiência institucional exitosa. Essa proposta provocou forte reação das organizações indígenas, particularmente a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), obrigando o governo a recuar. Entretanto, várias medidas silenciosas, direta ou indiretamente vinculadas à PNASPI, apontaram para a tentativa de desmonte da saúde indígena, como:

- i. Troca de comando da SESAI, em abril de 2019, que foi assumida por uma tenente do Exército que atuava com reabilitação de militares e sem experiência em saúde indígena, em sintonia com a estratégia do governo de colocar militares em postos-chaves do governo e sem relação com as necessidades técnicas do cargo;
- ii. Atraso de pagamento das entidades atuantes na saúde indígena e paralisação dos convênios, sob a alegação de corrupção dessas organizações, e cuja solução seria a municipalização. Cabe ressaltar que tradicionalmente a atenção à saúde indígena foi e continua sendo prestada

por várias organizações não governamentais e, embora algumas irregularidades eventualmente tenham sido detectadas, o governo Bolsonaro propagou um antagonismo às ONGS, tachadas de forma genérica como corruptas e sugadoras de recursos públicos;

- iii. Extinção do Conselho Nacional de Política Indigenista, no âmbito do decreto que extinguiu vários outros conselhos de participação social em políticas públicas, rompendo com a tradição de participação indígena;
- iv. Cancelamento da licitação para contratação da empresa que realizaria a etapa nacional da 6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena, previamente marcada para maio do mesmo ano de 2019;
- v. Mudança no Programa Mais Médicos, que reduziu drasticamente o número de médicos contratados, com efeitos sensíveis nas DSEIs, que viram a partida de médicos, principalmente os cubanos; logo após a eleição de Bolsonaro, o governo cubano já havia decidido abandonar o programa em função dos ataques do então candidato à participação de médicos cubanos no Programa Mais Médicos, cuja participação era majoritária em terras indígenas (Conselho Indigenista Missionário 2019)<sup>7</sup>.

Indiretamente, várias ações do governo Bolsonaro colocaram em risco a saúde dos povos indígenas, como:

- i. Incentivo ao garimpo ilegal por meio do afrouxamento, ou mesmo eliminação, da fiscalização, com consequências para a alimentação e saúde, com a destruição e contaminação dos meios de subsistência indígena, conforme denunciado pelas organizações CIMI, *Survival International* e *Right Livelihood Award Foundation*, durante a 52ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU (CIMI 2023)<sup>8</sup>. Cabe reproduzir

---

(7) O CIMI é um organismo vinculado à CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), criado em 1972, “no auge da Ditadura Militar, quando o Estado brasileiro adotava como centrais os grandes projetos de infraestrutura e assumia abertamente a integração dos povos indígenas à sociedade majoritária como perspectiva única, o Cimi procurou favorecer a articulação entre aldeias e povos, promovendo as grandes assembleias indígenas, onde se desenharam os primeiros contornos da luta pela garantia do direito à diversidade cultural. (<https://cimi.org.br/o-cimi/>, acesso em 15 de abril de 2023)

(8) “Apesar de não haver nenhuma lavra legal de ouro no estado, entre setembro de 2018 e junho de 2019, Roraima enviou à Índia 194 KG de ouro, extraídos em sua maioria em terras indígenas. O afrouxamento da fiscalização ambiental e o discurso pró-garimpo do presidente têm produzido uma aceleração na nova corrida do ouro na TIY” (Machado, Jabra, Senra e Gongora 2021)

aqui a manifestação nesse evento de Fédora Bernard, diretora jurídica da Right Livelihood Award Foundation:

Essa conexão não poderia ser mais clara no Brasil, especificamente no território Yanomami, onde anos de invasões de garimpeiros ilegais, somados ao desmantelamento da proteção e estruturas de saúde por parte do governo anterior [Bolsonaro], têm gerado uma crise humanitária”

(...) Fontes importantes de subsistência foram destruídas ou estão fortemente contaminadas com mercúrio – com graves consequências sobre o direito à alimentação e à saúde da população.

(...) Que papel pode o Conselho [de direitos humanos da ONU] desempenhar para garantir a responsabilização pelas graves violações dos direitos humanos do qual a administração anterior do Brasil [Bolsonaro] foi cúmplice?

Os povos Yanomami e Ye'kwana, imersos em uma combinação perigosa entre garimpo, malária e covid-19, estão entregues à própria sorte<sup>9</sup>.

- ii. Os planos de abertura das terras indígenas para mineração e agricultura de larga escala promovem também o desmantelamento da integridade dos territórios tradicionais, associado ao desmantelamento da política e das instituições de reconhecimento de demandas territoriais indígenas e aumento da violência contra eles (Soares; Baines 2022).

Nessas condições, as comunidades indígenas se tornaram mais vulneráveis à pandemia da Covid-19 e sofreram mais agudamente as consequências da atuação demorada e criticada do governo federal. A mobilização de lideranças indígenas teve que recorrer ao Supremo Tribunal Federal, como foi comum durante a pandemia, no caso solicitando medidas protetivas contra a expansão da Covid-19 e a falta de medidas para proteger essa população. Acionado pela Articulação do Povos indígenas do Brasil (APIB), juntamente com seis partidos políticos, o STF, em agosto de 2020 (Supremo Tribunal Federal 2021), determinou que o governo federal implementasse um plano de emergência para enfrentar a Covid-19 entre os indígenas, que incluísse também os indígenas isolados para que fossem atendidos pelo SUS no local de moradia<sup>10</sup>.

Essa pressão resultou numa lei que criou o Plano Emergencial para enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas, com medidas de vigilância sanitá-

---

(9) Machado, Ana Maria; Jabra, Daniel; Senra, Estêvão; Gongora, Majoí 2021.

(10) Na mesma data, o STF determinou a elaboração de um plano para a remoção dos garimpeiros ilegais, embora tenha considerado que essa remoção não deveria ocorrer durante a pandemia, para evitar maior contaminação pela Covid-19.



ria e epidemiológica para prevenção de contágio e disseminação da doença (Lei 14.021/2020, Senado Federal, 2020). A Lei foi sancionada com 22 vetos, como: acesso universal à água potável; distribuição gratuita de materiais de higiene, limpeza e desinfecção de superfícies; oferta emergencial de leitos hospitalares e de UTI; aquisição de ventiladores e máquinas de oxigenação sanguínea; distribuição de materiais informativos sobre a covid-19; e pontos de internet nas aldeias. Entretanto, na guerra de braço entre executivo e legislativo durante a pandemia, 16 vetos foram derrubados pelo congresso, mas foi mantido um veto importante relativo ao dispositivo que previa uma dotação orçamentaria emergencial específica para garantir a saúde indígena. Isso foi agravado pelo fato de que os gastos com saúde indígena já tinham diminuído no primeiro semestre de 2020, em plena pandemia<sup>11</sup>. Em consonância com a postura do governo federal de omissão e inoperância, chamada a se manifestar sobre o então projeto de lei, a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial opinou desfavoravelmente ao projeto, sob o argumento de que “as ações propostas no PL já estão em curso, demonstrando que a legislação existente e as medidas emergenciais para atendimento de povos e comunidades tradicionais em andamento atendem a este público, não sendo necessária a aprovação de lei específica para garantia de atendimento aos povos tradicionais” (Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania 2013).

Em consequência da desatenção a essas populações, registrou-se um percentual menor de vacinação completa entre indígenas e quilombolas – esses também objeto de ataque e desatenção do governo Bolsonaro – e maior mortalidade entre indígenas em comparação com os não indígenas. Embora indígenas e quilombolas tenham sido considerados grupos prioritários para a vacinação, foi nesses grupos que se registrou o maior percentual de vacinação incompleta, em torno de 98% da população em todo o país no período inicial da vacinação; na região Norte, onde estão 97,3% dos indígenas em terras demarcadas, a taxa de vacinação no período foi de apenas 0,18/100 habitantes, com apenas 0,38% dos indivíduos com vacinação completa; na primeira fase da vacinação, 42,8% da população indígena ficou fora da imunização (janeiro a maio de 2021, Costa *et al.* 2022). Dessa forma, a pandemia ampliou a vulnerabilização desses grupos, nos quais se observou a mais alta proporção de aumento da mortalidade (Hallal *et al.* 2020 apud Soares *et al.* 2021) – houve aumento de 34,5% da mortalidade esperada para a população indígena, em 2020, quando para a população não indígena, esse aumento foi de 18,1% (Soares *et al.* 2021, 2229). A letalidade em decorrência da Covid-19 foi também muito maior entre essa população - de acordo com a APIB (2021), até 30

---

(11) “Apesar de não haver nenhuma lavra legal de ouro no estado, entre setembro de 2018 e junho de 2019, Roraima enviou à Índia 194 KG de ouro, extraídos em sua maioria em terras indígenas. O afrouxamento da fiscalização ambiental e o discurso pró-garimpo do presidente têm produzido uma aceleração na nova corrida do ouro na TIY” (Machado, Jabra, Senra e Gongora 2021)

de junho de 2021, 56.174 indígenas tinham sido infectados pela Covid-19 e 1.126 morreram, com um índice de letalidade de 9,6%, bem superior ao da população brasileira, de 5,6%. Como os indígenas habitantes de áreas urbanas não foram reconhecidos como prioritários, a prevalência de Covid entre eles foi muito mais alta do que entre os não-indígenas.

Embora os indicadores de saúde indígena já fossem bem mais baixos anteriormente, a pandemia agravou a situação de saúde dos povos indígenas que já enfrentavam problemas decorrentes da invasão dos garimpeiros, poluição ambiental, dificuldade de acesso aos serviços do SUS e falta de médicos agravada pela saída dos cubanos. Ao mesmo tempo, foram distribuídos nas aldeias indígenas medicamentos de ineficácia comprovada, como a Cloroquina, conforme conduta adotada pelo governo de defender e favorecer a fabricação pelos militares desse medicamento (Montel 2021), mas que, em gesto de repúdio, foram devolvidos pelas aldeias.

A gravidade da situação de saúde dos indígenas levou ao encaminhamento pela APIB (Articulação dos povos indígenas do Brasil, que reúne diversas entidades), de uma denúncia ao Tribunal Penal Internacional contra o presidente Bolsonaro, por crimes contra a humanidade e genocídio, em 9 de agosto de 2021, dia internacional dos povos indígenas. A denúncia aponta para uma política anti-indígena criada e implementada pelo presidente, marcada pelo desmantelamento das estruturas públicas de proteção ambiental e aos povos indígenas, transformadas em ferramentas de perseguição contra eles. (APIB 2021). Novas denúncias foram enviadas ao Tribunal de Haia, reforçando as anteriores e acrescentando a morosidade nas buscas dos desaparecimentos na Amazônia do jornalista inglês Dom Phillips e do indigenista brasileiro Bruno Pereira, posteriormente sendo confirmados seus assassinatos.

No início de 2023, a situação de saúde do povo Yanomami ganhou visibilidade global, por se caracterizar como uma crise humanitária e de saúde, com crianças, adultos e idosos em estado de desnutrição, acentuada incidência de malária e doenças respiratórias, morte de crianças por contaminação por mercúrio usado no garimpo, além de muita fome. A reserva Yanomami é a maior do país e nela vivem oito povos e cerca de 28 mil pessoas e, além da crise de saúde, estão expostos ao crime organizado e ameaças decorrentes da expansão das atividades do garimpo, da pesca e extração de madeira ilegais (Instituto UPDATE 2023). Estranhamente, registrou-se ainda uma redução drástica de 97% dos gastos com medicamentos e outros materiais farmacológicos no distrito sanitário Yanomami (DSEI-Y) entre 2021 e 2022, além de denúncias de que os remédios de fato não chegavam às aldeias, o que levou à recomendação de intervenção no DSEI-Y pelo Ministério Público Federal (Inesc 2023, 76). As proporções da crise, em associação com as

inciativas ou com as não ações do governo federal, levou a se considerar a prática de um genocídio planejado contra os povos Yanomami.

Posteriormente, o governo do presidente Lula declarou estado de emergência na região, com mobilização de recursos humanos e materiais, como alimentos, medicamentos e equipamentos, além da criação de um hospital de campanha para a região, criando a Força Nacional do SUS. Deu-se também o início da retirada da área dos garimpeiros ilegais, considerados como parte do problema.

## 4. NOTAS SOBRE A GESTÃO DA PANDEMIA DA COVID-19

Mas a maior visibilidade negativa do governo Bolsonaro foi sua gestão da pandemia da Covid-19. Embora não seja objeto deste ensaio, é bom lembrar os principais aspectos. O governo seguiu uma perspectiva negacionista, desacreditando o conhecimento científico, particularmente as vacinas, a recomendação de isolamento e uso de máscaras, e as indicações farmacológicas. No caso das vacinas, atrasou muito a compra dos imunizantes e só o fez depois de muita pressão proveniente de diferentes lados - do executivo, legislativo, judiciário, entidades da sociedade civil - comportamento que, segundo especialistas, provocou milhares de mortes evitáveis se a vacinação tivesse ocorrido mais cedo. Além disso, propagou fortemente o uso e incentivou a fabricação de medicamentos considerados ineficazes para o tratamento da doença, particularmente a Cloroquina. Criticava aberta e reiteradamente o fechamento dos estabelecimentos comerciais, enfatizando a defesa da economia em relação à saúde, adotando a perspectiva da necessidade de alcançar a imunidade de rebanho e que até que se alcançasse essa imunidade, algumas mortes seriam inevitáveis. Negou-se a vacinar e a usar máscara, provocou aglomerações durante todo o período da pandemia, incentivando a descrença nas medidas não farmacológicas divulgadas pelos especialistas, além de ironizar os doentes e as mortes, demonstrando completa ausência de empatia com o sofrimento da população. Embora tenham sido adotadas várias medidas importantes de suporte econômico a grupos mais vulneráveis e a empresas, seu discurso e comportamento, incluindo propagação de fake News, eram todos negacionistas, geradores de desconfiança nas medidas de enfrentamento da pandemia.

Na gestão da crise, não produziu uma articulação entre os vários segmentos afetados pela pandemia, que além da saúde inclui os setores econômicos, educa-

cionais, transportes, etc. Na contramão do papel esperado de coordenação, optou pelo conflito aberto entre os entes federativos, que autonomamente procuraram enfrentar a pandemia de modo não negacionista, levando ao acionamento do Supremo Tribunal Federal para dirimir os conflitos federativos. Apenas um ano depois da chegada da pandemia no Brasil e com o acirramento dos conflitos, em março de 2021 o presidente Bolsonaro criou o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, coordenado Ministro-Chefe da Casa Civil, General Walter Braga Netto. De acordo com declaração do presidente, “o grupo foi formado para que o enfrentamento da pandemia passe a acontecer de forma coordenada” (Emiliana 2021).

Durante o período mais grave da pandemia, o presidente trocou três vezes de ministro da saúde, em função de discordâncias sobre o encaminhamento das ações de combate à Covid-19. Além disso, desconsiderou os mecanismos de articulação federativa institucionalizados no SUS, ao optar pelo conflito.

Nesse contexto, mesmo que o Brasil tivesse estado muitas vezes no epicentro da pandemia, os efeitos só não foram piores por causa da existência de um sistema de saúde universal e gratuito, que foi capaz de responder aos desafios da pandemia. Isso revelou a forte institucionalização e capilaridade do SUS em todo território brasileiro, e forçou a um comportamento mais ativo dos entes federados na ausência da coordenação nacional, o que é congruente com o arranjo federativo brasileiro, mesmo que isso se desse de forma heterógena exatamente pela falta de coordenação.

## 5. CONCLUSÕES

Esse ensaio mobilizou conceitos provenientes de matrizes teóricas distintas para analisar as mudanças em políticas de saúde do governo Bolsonaro. Partimos de uma concepção modificada de desmonte originada de Bauer e Knill (2012), vista aqui como um tipo de mudança de política pública que significa uma alteração nos princípios e ou concepções que orientam a política e definem seus objetivos, e que se traduz em mudanças na sua organização, no arranjo de implementação e na introdução de novos instrumentos, muitas vezes convivendo com os anteriores. O desmonte pode assumir também a forma de inviabilização sistêmica – conceito apropriado de Pierson (1994) e entendido aqui como uso de estratégias indiretas para a redução de políticas. Entendendo desmonte como algo distinto do término de uma política, esse processo pode alcançar graus e formatos diferentes, mas que

traduz mudanças na direção da política, em maior ou menor grau, dependendo da institucionalização da política e da oposição ao desmonte, oposição essa política ou decorrente da resiliência institucional. O desmonte nessas perspectivas pode ser considerado como um tipo de mudança institucional que se dá de forma endógena às instituições (Thelen 2003), no caso as políticas de saúde, e que são resultado de mudanças políticas que trazem ao primeiro plano atores políticos avessos às políticas vigentes e que introduzem mudanças por camadas ou por conversão, sem provocar ruptura radical no sentido de extinção das políticas, dada a sua resiliência.

Analisando a trajetória da política de saúde brasileira desde o impeachment da presidente Dilma, é possível afirmar que houve uma tentativa de desmonte, pelo menos em alguns de seus aspectos ou em determinadas subpolíticas. A deposição da presidente se deu no bojo de uma crise política de grandes proporções e que marca um momento de ruptura na política nacional e uma virada liberal e de direita, iniciando-se um processo de desconstrução democrática e de redução de direitos. Esse processo desembocou na eleição de Bolsonaro, um líder populista de extrema direita em cujo discurso de posse afirmou que não teríamos mais o “politicamente correto”, admitindo assim, publicamente, que a defesa de direitos não seria o norte de seu governo. De modo geral, as políticas sociais foram todas afetadas, entre elas a de saúde, que de forma explícita ou velada foi objeto de mudanças, sempre no sentido de redução de direitos e restrição da política, de forma direta ou indireta. Esse processo, de alguma forma, foi desacelerado a partir da chegada no país da pandemia da Covid-19, que chamou atenção sobre as virtudes do sistema de saúde brasileiro. Foi o SUS universal e gratuito que garantiu que a população pudesse receber assistência, em função de sua capilaridade e institucionalização no país. Foi o SUS que impediu uma catástrofe maior, conseguindo contrabalançar a condução desastrosa e negacionista da pandemia pelo governo federal. Num momento em que a gestão da crise exigiria coordenação de diferentes setores (econômicos, de ensino e de saúde, entre outros); e que no caso do sistema de saúde exigia o aprofundamento da coordenação intergovernamental para enfrentar a doença, o governo federal abriu mão de seu papel coordenador e ainda insuflou o conflito federativo, contrapondo-se às medidas tomadas por governadores e prefeitos na ausência de coordenação nacional. O atraso na decisão de comprar e distribuir vacinas, que causou milhares de mortes evitáveis, foi compensado posteriormente pela capacidade do sistema de imunização do SUS, com larga experiência e eficácia. Daí que é possível hipotetizar que a pandemia, de certa forma, legitimou o SUS, tornando-o mais difícil de ser desmontado, pelo menos diretamente e de forma explícita. Entretanto, sua inviabilização sistêmica ou desmonte por default, já ativa antes da pandemia, continuou após o seu arrefecimento, com a redução de financiamento do SUS, numa estratégia mais sutil e menos visível, pois não envolve

uma decisão deliberada de desmonte, mas com ações que não ajustam o financiamento às suas necessidades.

À estratégia direta de redução do financiamento geral para o SUS, em grande parte como consequência da EC95, proposta e aprovada no governo Temer, mas condizente com a ausência de prioridade dada à saúde pelo governo Bolsonaro, se acrescenta uma estratégia mais indireta, e menos visível, com a mudança do financiamento da atenção primária – uma das políticas analisadas aqui. Menos do que redução de financiamento, o que foi definido resultou em mudanças nos princípios orientadores da política de atenção primária vigente, fundamentada na estratégia de saúde da família. Considerando o financiamento como o principal mecanismo indutor do Ministério da Saúde para homogeneização das políticas de saúde no território brasileiro, a nova forma de financiamento redireciona esses incentivos e favorece formas de organização da atenção primária variadas e opostas à sua concepção, que envolvia: universalização; territorialização e adscrição das pessoas aos serviços; foco nas equipes multiprofissionais, das quais faziam parte necessariamente os agentes comunitários de saúde; desenvolvimento de vínculos entre equipe e população assistida. Além de financiar igualmente diferentes tipos de equipe, com ou sem equipes multiprofissionais, com ou sem ACS, a nova forma de financiamento prioriza o cuidado individual, a partir da definição de um rol de procedimentos, em detrimento do enfoque comunitário e de uma concepção ampliada de saúde. Além de corroer o princípio da universalidade do SUS, ao definir o atendimento apenas para as populações vulneráveis. Isso foi feito em nome da autonomia das prefeituras e reafirmando no discurso os princípios consagrados na lógica da atenção primária. Mudam-se os incentivos sem desmontar formalmente a política anterior, mas acrescentando-se outros arranjos aos anteriores, outros procedimentos e outras formas de financiamento, e ainda eliminando alguns, como a equipe multiprofissional de apoio à equipe de saúde da família.

Essa mudança pode ser classificada tanto como uma mudança institucional por camadas quanto por sobreposição. No primeiro tipo, são sobrepostos outros arranjos aos existentes, que não são extintos, mas fragilizados: a “nova” equipe de atenção primária, de composição flexível e de acordo com as orientações locais, passa a coexistir com a equipe de saúde da família, alicerce da estratégia de saúde da família que se mantém apenas como uma estratégia retórica da atenção primária. É ainda criada uma agência para prestação direta de serviços por meio da contratação de prestadores privados, convivendo com a prestação pública.

Entretanto, de forma não mutuamente exclusiva, a nova forma de financiamento da atenção primária pode também ser considerada como uma mudança institucional por sobreposição, ao induzir os equipamentos ou estruturas existentes a exercer outras funções: decisões produzem mudanças das funções da atenção

primária, que de base comunitária e relacionada aos determinantes da saúde passa a ter um enfoque individual curativo a partir da definição de uma lista de serviços básicos a ser coberta pelas unidades básicas de saúde, o que tende a transformá-las em unidades de pronto-atendimento (Giovanella *et al.* 2020). Outra mudança das funções exercidas pelas equipes de atenção primária se prenunciou a partir da nova formação técnica proposta para os ACS, apontando para um novo perfil ao aproximá-los dos técnicos de enfermagem, em detrimento de seu papel de apoio à prevenção e ao cuidado na atenção primária, atuando no território, no domicílio e nas escolas.

Essas estratégias, embutidas nos incentivos decorrentes da forma de financiamento, são de menor visibilidade, ocultando a intenção de mudança no sentido de desmontar a política de atenção primária nos seus princípios fundamentais, regredindo a formas tradicionais e obsoletas.

No caso da política de saúde mental, a proposta de desmonte foi mais explícita, ao se definir uma “nova” política de saúde mental a partir de uma crítica à ideia de desinstitucionalização e (des)qualificando como uma proposta da “esquerda” a reforma psiquiátrica que dera origem à política de saúde mental então vigente. Também nesse caso, a retórica anti-esquerda, que caracterizou o governo de extrema direita de Bolsonaro, envolveu a desqualificação de tudo que se referisse aos governos anteriores, associada à intenção de mudar ou desmontar. E nesse aspecto, encontrou forte apoio de grupos que tinham sido prejudicados em seus interesses com a política de saúde mental vigente, como proprietários de hospitais e associações de psiquiatras mais conservadoras; ou daqueles que tinham fortes incentivos para essa mudança e eram base de apoio ao governo – principalmente os grupos gestores de comunidades terapêuticas de orientação religiosa.

O desmonte se expressou numa tentativa de retorno aos formatos anteriores, vigentes antes da reforma psiquiátrica que desembocou na Política Nacional de Saúde Mental (2001), que definira a internação hospitalar como último recurso no tratamento de transtornos mentais, dando preferência aos serviços de base comunitária. Para isso, foram criados programas e equipamentos de base territorial para implementar a estratégia de desinstitucionalização e efetivar novos formatos de atenção à saúde mental.

O processo de mudança institucional envolveu o desmonte das bases conceituais, dos princípios, instrumentos e mecanismos de articulação dos equipamentos e serviços da política então vigente. Apesar da retórica explícita de mudança e das decisões claras nesse sentido, não houve a revogação formal da política, o que demandaria revogação da lei de sua criação. As mudanças se deram por meio de portarias ministeriais que também não extinguiram alguns dos equipamentos existentes, mas os fragilizou com a perda de recursos, que foram direcionados para

as comunidades terapêuticas, onde os tratamentos ferem os princípios da política vigente, além de não terem nenhuma evidência científica favorável, sendo alicerçada em princípios religiosos. Houve ainda substituição de leitos psiquiátricos em hospitais gerais por leitos em hospitais psiquiátricos, com definição de incentivos às internações de longa permanência. Utilizando a nomenclatura dos CAPS, unidades para tratamento e reinserção social de pessoas com transtorno mental grave e persistente e que oferecem um atendimento interdisciplinar, foi criado um novo tipo de equipamento: o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Outras Drogas, que se caracteriza como um pequeno hospital psiquiátrico, diferente do cuidado de base territorial e de construção de projetos terapêuticos singularizados, essência dos CAPs anteriores e que marcam exatamente a ênfase em tratamento ambulatorial em detrimento da institucionalização.

Buscando classificar a estratégia de desmonte da política de saúde mental, constata-se que foi adotada uma estratégia ativa e explícita, iniciada ainda no governo Temer e aprofundada no governo Bolsonaro, muito embora isso tenha sido feito por meio de Portarias e não pela revogação formal da lei anterior. Ao mesmo tempo, não foram eliminados os equipamentos existentes, mas foram introduzidos outros na rede de atenção que desvirtuam completamente os objetivos da política anterior, numa mudança institucional do tipo de mudança por camadas, mas com reflexos a longo prazo no sentido de substituição. Em relação ao financiamento, percebem-se estratégias por default e inviabilização sistêmica em relação aos CAPs, que perdem recursos em relação aos outros equipamentos da “nova” política de saúde mental, particularmente as comunidades terapêuticas e os hospitais psiquiátricos, além da criação de fortes incentivos financeiros ao retorno da institucionalização dos pacientes de saúde mental. No conjunto, essas estratégias configuram um desmonte da política anterior, redirecionando a saúde mental para outro rumo.

No caso da política de saúde indígena, após a tentativa frustrada de desmontar a política diferenciada no âmbito do subsistema de saúde indígena do SUS, o desmantelamento se deu por default ou inviabilização sistêmica, por meio de várias estratégias: i) a desativação do programa Mais Médicos e saída dos médicos cubanos das equipes de saúde dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas, que deixou as aldeias sem assistência médica próxima; ii) designação para o comando da política de um militar sem experiência na área; iii) paralização de convênios com organizações não governamentais tradicionalmente atuantes na política de saúde indígena; iv) redução dos recursos voltados para esse segmento. Se a mobilização indígena conseguiu sustar o término da política de saúde diferenciada, ela não permitiu, contudo, evitar o desmantelando por vias indiretas. Além disso, as políticas voltadas especificamente para os povos indígenas foram objeto constante de uma estratégia ativa de desmantelamento simbólico, constante nos discursos



políticos de ênfase na integração de “nossos irmãos indígenas”. Para além da política de saúde, essa população foi atingida pelo desmonte de várias outras políticas e pelo enfraquecimento de órgãos e instrumentos de enforcement, numa demonstração de que esses nossos irmãos não eram tão irmãos assim, mas objeto de um projeto velado de genocídio.

A mudança de governo, com a eleição de Lula em 2022, que significou a ascensão de grupos políticos distintos, sinaliza para a possibilidade de reversão das iniciativas de desmonte anteriores. O “revogaço” de portarias editadas no governo anterior e o perfil da nova ministra de saúde são indicadores dessa nova política. Algo a conferir.

## REFERÊNCIAS

Antunes, André e Guimarães, Cátia. 2018. “Nesses Dois Anos o Ministério da Saúde Atuou Contra o SUS.” *Sítio da Fiocruz*, 22 de maio. <https://www.epsvjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/nesses-dois-anos-o-ministerio-da-saude-atuou-contr-o-sus>. Acesso em 10 de janeiro de 2023.

APIB. 2021. “Denúncia dos Povos Indígenas do Brasil Contra Bolsonaro por Crime de Genocídio Repercute em Mais de 20 Países.” *Sítio da APIB*, 10 de agosto. <https://apiboficial.org/2021/08/10/denuncia-dos-povos-indigenas-do-brasil-contr-bolsonaro-por-crime-de-genocidio-repercute-em-mais-de-20-paises/>. Acesso em 17 de abril de 2023.

Barreto Filho, Henryo e Ramos, Adriana. 2019. “Da Luta por Direitos à Luta para Não Perdê-los: Povos e Terras Indígenas (TIs) na Guerra pela Destinação de Terras Públicas no Brasil Pós-Constituição.” In *As Políticas da Política: Desigualdades e Inclusão nos Governos do PSDB e do PT*, orgs. Arretche, Marta T. S.; Marques, Eduardo C. e de Faria, Carlos Aurélio Pimenta, 321–344. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp.

Bauer, Michael W. e Knill, Christoph. 2012. “Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework.” In *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies and Effects*, orgs. Adrienne Héritier, Michael Bauer, Christoffer Green-Pederson e Andrew Jordan, 30–51. Oxford: Oxford University Press.

Bolsonaro, Jair M. 2018. “O Caminho da Prosperidade.” Proposta de Plano de Governo. STE.

Brasil. Fundação Nacional de Saúde. 2002. *Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas*. 2ª edição. Brasília: Ministério da Saúde.

Brasil. Presidência da República. 2001. *Lei 10.216/2001*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110216](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216)

Bravo, Maria Inês Souza; Pelaez, Elaine Junger e de Menezes, Juliana Souza Bravo. 2019. “A Saúde nos Governos Temer e Bolsonaro: o SUS Totalmente Submetido ao Mercado.” *Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais* 16(1).

CES-MG. 2018. *Comentários Acerca da Portaria nº 3.588, de 21 de Dezembro de 2017, do Ministério da Saúde: Alerta Sobre os Graves Retrocessos da Reforma Psiquiátrica Brasileira em Tempos Sombrios*. Belo Horizonte: Conselho Estadual de Saúde de Minas Gerais. <http://ces.saude.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/cartilha-conselho-estadual-saude-3.pdf>.

CDHM. 2020. “Não É Fake News: Parlamentares e Sociedade Civil Criticam ‘Revogação’ de Portarias da Política de Saúde Mental do Ministério da Saúde.” *Sítio da Câmara dos Deputados*, 9 de dezembro. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/nao-e-fake-news-parlamentares-e-sociedade-civil-criticam-201crevogaco201d-de-portarias-da-politica-de-saude-mental-do-ministerio-da-saude>. Acesso em 20 de abril de 2020.

Cofen. 2020. “Congresso Derruba Vetos de Bolsonaro e Obriga Governo a Garantir UTIs a Indígenas.” *Sítio do Cofen*, 20 de agosto. [http://www.cofen.gov.br/congresso-derruba-vetos-de-bolsonaro-e-obriga-governo-a-garantir-utis-a-indigenas\\_81886.html](http://www.cofen.gov.br/congresso-derruba-vetos-de-bolsonaro-e-obriga-governo-a-garantir-utis-a-indigenas_81886.html). Acesso em 17 de abril de 2023.

Conselho Indigenista Missionário. 2019. “Contra a Constituição, Governo Bolsonaro Quer Acabar Silenciosamente com a Saúde Indígena.” *Sítio do CIMI*, 26 de abril. <https://cimi.org.br/2019/04/contra-a-constituicao-governo-bolsonaro-quer-acabar-silenciosamente-com-a-saude-indigena/>. Acesso em 15 de abril de 2023.

\_\_\_\_\_. 2023. “Em Declaração Conjunta à ONU, Organizações Denunciam as Graves Consequências do Garimpo à Alimentação e à Saúde Indígena.” *Sítio do Cimi*, 14 de abril. <https://cimi.org.br/2023/04/em-declaracao-conjunta-a-onu-organizacoes-denunciam-as-grades-consequencias-do-garimpo-a-alimentacao-e-a-saude-indigena/>. Acesso em 15 de abril de 2023.

Conselho Nacional de Saúde. 2020. “Após Recomendação do CNS, Ministério da Saúde Revoga Portaria que Extinguiu Serviços às Pessoas com

Transtorno Mental em Conflito com a Lei.” *Sítio do Conselho Nacional de Saúde*, 15 de junho. <http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1270-apos-recomendacao-do-cns-ministerio-da-saude-revoga-portaria-que-extinguiu-servicos-as-pessoas-com-transtorno-mental-em-conflito-com-a-lei>. Acesso em 24 de maio de 2023.

Costa, Emilly Guaris; Cozer, Rodolfo Ferreira; Guedes, Sarah Cavalcanti; Miranda, Luiz Henrique Lélis; Moreira, Rafael da Silveira; Oliveira, Raiany Rodrigues de; Romão, Ricardo Fusano e dos Santos, Lucas Fernando Rodrigues. 2022. “The Assistance Gaps in Combating Covid-19 in Brazil: For Whom, Where and When Vaccination Occurs.” *BMC Infectious Diseases* 22:473.

CRP-PR. 2020. “É Preciso Reagir Contra o “Revogação” e os Retrocessos na Política de Saúde Mental no Brasil.” *Sítio do CRP-PR*, 11 de dezembro. <https://crppr.org.br/contra-retrocessos-politica-saude-mental/>. Acesso em 17 de abril de 2023.

Cruz, Nelson F. O.; Gonçalves, Renata W. e Delgado, Pedro G.G. 2020. “Retrocesso da Reforma Psiquiátrica: O Desmonte da Política Nacional de Saúde Mental Brasileira de 2016 a 2019.” *Trabalho, Educação e Saúde* 18(3): e00285117. DOI: 10.1590/1981-7746-sol00285.

Desinstitute. 2021a. “RAPS e CAPS: O Que São e Como Funcionam no Brasil?” *Sítio do Desinstitute*, 6 de julho. <https://desinstitute.org.br/noticias/rap-s-e-caps-o-que-sao-e-como-funcionam-no-brasil/>. Acesso em 23 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. 2021b. “Governo Federal Investe na Religião Para Tratar Uso de Drogas no Brasil.” *Sítio do Desinstitute*, 5 de abril de 2021. <https://desinstitute.org.br/noticias/401/>. Acesso em 21 de maio de 2023.

Emilian, Cecília. “Um Ano Depois da Pandemia, Bolsonaro Anuncia Comitê de Gestão da Crise.” *Estado de Minas*, 24 de março de 2021. [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/03/24/interna\\_politica,1250048/um-ano-depois-da-pandemia-bolsonaro-anuncia-comite-de-gestao-da-crise.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/03/24/interna_politica,1250048/um-ano-depois-da-pandemia-bolsonaro-anuncia-comite-de-gestao-da-crise.shtml)

Giovanella, Lígia; Franco, Cassiano Mendes e Almeida, Patty Fidelis. 2020. “Política Nacional de Atenção Básica: Para Onde Vamos?” *Ciência & Saúde Coletiva* 25(4): 1475–1481.

Gomide, Alexandre de Ávila; Leopoldi, Maria Antonieta e de Sá e Silva, Michelle Moraes. 2023. *Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas (2016–2022)*. Brasília: INCT/PPED; IPEA.

Gonçalves, Renata Weber; Vieira, Fabíola Sulpino e Delgado, Pedro Gabriel G. 2012. “Política de Saúde Mental no Brasil: Evolução do Gasto Federal Entre 2001 e 2009.” *Revista Saúde Pública* 46(1): 51–8.

Heemann, Thimotie Aragon. 2017. “Por Uma Releitura do Direito dos Povos Indígenas: Do Integracionismo ao Interculturalismo.” *Revista de Doutrina e Jurisprudência*. 109(1): 1–14.

ILC Economia. 2022. “Em Benefício do Orçamento Secreto, Bolsonaro Corta Verba de 12 Programas da Saúde: Cortes Já Chegam a R\$ 3,3 Bilhões.” *ILC Economia*, 7 de outubro. <https://icleconomia.com.br/bolsonaro-corta-verba-12-programas-da-saude/>. Acesso em janeiro de 2023.

Inesc e INA. 2022. *Fundação Anti-Indígena: Um Retrato Da Funai Sob O Governo Bolsonaro*. Brasília: Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos.

Inesc. 2023. *Depois do Desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2022*. Brasília: Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos.

Instituto Update. 2023 “Yanomami, Defesa de Territórios e a Importância do Ministério dos Povos Indígenas.” *Sítio do Instituto Update*, 10 de fevereiro. <https://institutoupdate.org.br/yanomami-defesa-de-territorios-e-a-importancia-do-ministerio-dos-povos-indigenas>. Acesso em 21 de maio de 2023.

Jordan, Andrew; Bauer, Michael W. e Green-Pedersen, Christoffer. 2013. “Policy Dismantling.” *Journal of European Public Policy* 20(5): 795–805.

Lacerda, Nara. 2022. “Em Quatro Anos de Bolsonaro, Área da Saúde Perdeu Verba, Qualidade e Capilaridade.” *Brasil de Fato*, 29 de dezembro. <https://www.brasildefato.com.br/2022/12/29/>. Acesso em janeiro de 2023.

Machado, Ana Maria; Jabra, Daniel; Senra, Estêvão e Gongora, Majoi. 2021. “Bolsonaro, a Pandemia e a Nova Corrida pelo Ouro na Terra Indígena Yanomami.” *Le Monde Diplomatique*, 2 de fevereiro. <https://diplomatique.org.br/bolsonaro-pandemia-nova-corrída-pelo-ouro-terra-indigena-yanomami/>.

Massuda, Adriano. 2020. “Mudanças no Financiamento da Atenção Primária à Saúde no Sistema de Saúde Brasileiro: Avanço ou Retrocesso?” *Ciência & Saúde Coletiva* 25(4):1181–1188.

Matos, Maurilio Castro. 2021. “O Neofascismo da Política de Saúde de Bolsonaro em Tempos Perigosos da Pandemia da Covid-19.” *Revista Humanidades e Inovação* 8(35): 25–35. <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/5340>

Melo, Milena P. e Burckhart, Thiago R. 2020. “Direitos de Povos Indígenas no Brasil: O ‘Núcleo Essencial de Direitos’ Entre Diversidade e Integracionismo.” *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM* 15(2): e39249.

Mendes, Áquila; Melo, Mariana Alves e Carnut, Leonardo. 2022. “Análise Crítica Sobre a Implantação do Novo Modelo de Alocação dos Recursos Federais para Atenção Primária à Saúde: Operacionalismo e Improvisos.” *Cad. Saúde Pública* 38(2): e00164621.

Mendes, Áquilas e Carnut, Leonardo. 2020. “Crise do Capital, Estado e Neofascismo: Bolsonaro, Saúde Pública e Atenção Primária.” *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política* 57(set-dez): 174–210.

Mendes, Jussara M. R.; Marques, Rosa Maria; Oliveria, Paulo A. B.; Ferreira, Mariana R. J.; Hutz, Ana e Devit, Tuane. 2021. “O SUS em Desconstrução: O Primeiro Ano da Gestão Jair Bolsonaro.” In *Alterações Político-Econômicas Contemporâneas na América Latina: O Caso do Brasil, Cuba e Chile*, orgs. Jane Cruz Prates, Rosa Maria Marques e Thiana Orth, 145–159. São Paulo; Manaus: Alexa Cultural, EDUA.

Ministério da Saúde. 2004. *Residências Terapêuticas: O Que São, Para Que Servem*. Brasília/DF: Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas.

\_\_\_\_\_. 2011a. *Saúde Mental em Dados 8: 2003–2010 – Governo Lula*. Brasília/DF: Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas, Coordenação Geral de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas.

\_\_\_\_\_. 2011b. *Portaria 3088/2011: Institui a Rede de Atenção Psicossocial Para Pessoas com Sofrimento ou Transtorno Mental e com Necessidades Decorrentes do Uso de Crack, Álcool e Outras Drogas, no Âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)*.

\_\_\_\_\_. 2021. “Saúde Mental em Dados: Acesse as Edições Eletrônicas de 2006 a 2015.” *Sítio do Desinstitute*, 23 de setembro. <https://desinstitute.org.br/noticias/saude-mental-em-dados-acesse-as-edicoes-eletronicas-de-2006-a-2015/>. Acesso em 20 de abril de 2023.

Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. 2023. *Comunicado Sobre as Mentiras e Omissões Acerca da Questão Yanomami*. <https://static.poder360.com.br/2023/01/comunicado-ministerio-dh.pdf>. Acesso em 17 de abril de 2023.

Montel, Ana Lúcia. 2021. “Governo Bolsonaro Entope Aldeias Indígenas

com Cloroquina.” *Sítio da Amazônia Real*, 19 de julho. <https://api.saudeindigena.icict.fiocruz.br/api/core/bitstreams/81ef7598-964b-46fc-95c3-a-20085716f3e/content>. Acesso em 17 de abril de 2023.

Morosini, Marcia Valeria Guimarães Cardoso; Fonseca, Angelica Ferreira e Baptista, Tatiana Wargas de Faria. 2020. “Previne Brasil, Agência de Desenvolvimento da Atenção Primária e Carteira de Serviços: Radicalização da Política de Privatização da Atenção Básica?” *Cad. Saúde Pública* 36(9): e00040220. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00040220>.

Ciscati, Rafael. 2018. “Deputados Criam Polêmica ao Lançar Frente Pró-Internação Psiquiátrica.” *Sítio de O Globo*, 29 de novembro. <https://oglobo.globo.com/brasil/deputados-criam-polemica-ao-lancar-frente-pro-internacao-psi-quiatica-23267196>. Acessado em 9 de julho de 2023.

Petters, Milena Melo e Burckhar, Thiago Rafael. 2020. “Direitos de Povos Indígenas no Brasil: O ‘Núcleo Essencial de Direitos’ entre Diversidade e Integração.” *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM* 15(2): e39249. DOI: <https://doi.org/10.5902/1981369439249>. Acesso em janeiro de 2023.

Pierson, P. 1994 *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dos Santos, Pollyana. 2020. *Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas: Origem e Mudanças*. 154 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais.

Senado Federal. 2020. “Bolsonaro Sanciona Com Vetos Lei Para Proteger Indígenas Durante Pandemia.” *Sítio da Agência Senado*, 8 de julho. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/07/08/bolsonaro-sanciona-com-vetos-lei-para-proteger-indigenas-durante-pandemia>. Acesso em 17 de abril de 2023.

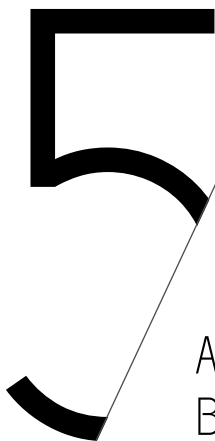
Siqueira, Vinicius. 2021. “Saúde Mental: Apanhado das Ações do Governo Bolsonaro.” *Sítio Colunas Tortas*, 8 de dezembro. <https://colunastortas.com.br/saude-mental-apanhado-das-acoes-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em 20 de abril de 2023.

Soares, Gustavo Hermes; Jamieson, Lisa; Biazzevic, Maria Gabriela Haye e Michel-Crosato, Edgard. 2022. “Disparities in Excess Mortality Between Indigenous and Non-Indigenous Brazilians in 2020: Measuring the Effects of the COVID-19 Pandemic.” *Journal of Racial and Ethnic Health Disparities* (2022)9: 2227–2236.

Soares, Leonardo Barros e Baines, Stephen Grant. 2021. “They Are Almost Humans Like Us: Indigenous Politics and Policy Dismantling Under Bolsonaro’s Government.” *Revista Videre* 13(28): 124–149. DOI: <https://doi.org/10.30612/videre.v13i28.15236>.

Supremo Tribunal Federal. 2021. *Case Law Compilation: Covid-19*. 2ª edição. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. <http://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/3966>.

Thelen, Kathleen. 2003 “How Institution Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis.” In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, eds. James Mahoney e Dietrich Rueschemeyer, 208–240. Cambridge: Cambridge University Press.



## A EDUCAÇÃO SOB O GOVERNO BOLSONARO: ENTRE O DESMONTE E A RESISTÊNCIA\*

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY

*Doutor em Educação: História, Política, Sociedade pela PUC São Paulo. Pós-Doutorado junto à Faculdade de Direito do Largo São Francisco (USP); à Université de Paris - René Descartes; e à École des Hauts Études en Sciences Sociales, França. É professor da PUC Minas. E-mail: crjcury@gmail.com*

(\*) Este capítulo tem sua originalidade no caráter sintético, aproveitando-se outros estudos feitos pelo autor, cujos teores foram revistos e ampliados, além do aporte de novos recortes.



# 1. INTRODUÇÃO

A educação sob o governo Bolsonaro, para ser devidamente compreendida, precisa ser precedida de um quadro geral e sucinto da educação nacional. Essa dimensão preliminar se justifica para que se possa identificar tanto o desmonte ocorrido, quanto as resistências que se deram no quadriênio.

A educação brasileira, sob a Constituição Federal de 1988, teve a mais alargada proteção jurídica, especialmente no caso da educação básica. A educação superior também teve uma significativa elevação jurídica ao ter sido constitucionalizada a autonomia universitária, no art. 207. Essas positizações foram o resultado de vários movimentos ocorridos no processo constituinte, com expressivos resultados no capítulo de educação da Constituição.<sup>1</sup>

A educação, como um todo, respeitado o regime federativo, foi inscrita como direito do cidadão e dever do Estado, da família e da sociedade. Ela ganhou um capítulo próprio no qual se explicita o dever do Estado para que ela se efetive. Entre os artigos 205 e 214, há muitos dispositivos legais positivados, com especial atenção para o art. 206, o dos princípios, e o art. 208, o das garantias. Pode-se assinalar a vinculação de porcentual de impostos para a educação, no art. 212. Nesse caso, é a sociedade que subsidia esse dever, pois é dela que provém os impostos pagos. Em nosso país, sempre que houve regimes democráticos, esta vinculação esteve presente. Esse dispositivo foi inaugurado em 1934, perdido em 1937, recuperado em 1964, de novo subtraído em 1967, retomado em 1983 pela emenda Calmon, confirmado e ampliado em 1988. De modo a disciplinar mais rigorosamente a destinação desses recursos vinculados, em 1996 houve a promulgação da emenda 14, que sub-vinculou esses recursos no âmbito dos Estados e Municípios, com aporte da União. Inicialmente voltado para o ensino fundamental obrigatório, o FUNDEF foi alargado para a educação básica, em suas três etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), tornando-se FUNDEB, via emenda constitucional n. 53/2006, mas ainda constante nas Disposições Transitórias da Constituição. Mediante a emenda constitucional n. 108/2020, o FUNDEB tornou-se dispositivo permanente da Constituição. Importa registrar que tais recursos sofrem o controle dos Tribunais de Conta e dos Conselhos Sociais de Acompanhamento, dos quais a sociedade civil faz parte.

A proteção jurídica da educação contou também com outros dispositivos. A fim de que os recursos pudessem ser aplicados em metas e estratégias, eles teriam que obedecer a um Plano Nacional de Educação. Inobstante, o ensino fundamental foi declarado direito público subjetivo, posteriormente estendido para toda a educação obrigatória, o que inclui a faixa etária dos quatro aos dezessete anos. Entrementes,

---

(1) Sobre a Constituinte e a Educação, cf. Coelho (2021).

as pessoas, jovens e adultos, que não tiveram acesso à escolaridade ou não puderam concluí-la continuam titulares do direito à educação como direito público subjetivo.

O direito público subjetivo coloca nas mãos da cidadania uma ferramenta jurídica pela qual se pode, sob pena de responsabilidade, exigir o acesso à escolaridade e, em caso de inobservância, torna-se possível a justiciabilidade.

Essas proteções não fogem do princípio federativo, estabelecido pela autonomia dos entes federativos. Ademais das leis nacionais, a educação também deve ser pautada pelos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Nesse sentido, a educação, como um todo, se pauta pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n. 9394/1996, que trata mais detidamente da organização da educação nacional à luz do regime federativo. Essa lei explícita, de um lado, o sistema federativo de nossa organização política. Assim, cabe aos entes federativos, à luz do regime de colaboração e com os respectivos planos de educação, dar vazão ao mandato constitucional do “direito do cidadão e dever do Estado”. Entrementes, esse direito e esse dever, *princípios* fundantes, se desdobram em *normas* que devem ser seguidas na oferta da educação básica, entre as quais a igualdade de condições de oferta e a igualdade de oportunidades, abrindo as portas da educação para o universo dos cidadãos e aos estrangeiros residentes no país. Por outro lado, posta a âncora da igualdade, a Lei de Diretrizes e Bases, em consonância com a Constituição, se pauta também pelo princípio da equidade, pelo qual se atende à diversidade própria de minorias culturais, sob a denominação de modalidades da educação. Tal diversidade está inscrita na lei, buscando atender especificidades próprias das pessoas em situação de deficiência, das comunidades indígenas, das comunidades quilombolas, dos jovens e adultos e da educação do campo. Leis concorrentes às Diretrizes e Bases estabelecem o direito à educação às pessoas em situação de imigração, como é o caso da lei n. 13.445/2017. Como diz Ranieri (2013):

O direito à Educação, no direito internacional e no brasileiro, apresenta características jurídicas que o diferenciam em relação aos demais direitos fundamentais, embora todos tenham a natureza jurídica de direitos subjetivos. É direito fundamental social, é direito individual e também direito difuso e coletivo, de concepção regida pelo conceito de dignidade humana. É igualmente dever fundamental. Os seus titulares e os seus sujeitos passivos são, simultaneamente, uma coisa e outra. Comporta obrigações de fazer e não fazer, por parte de titulares e sujeitos passivos, que não se exauzem e exigem diferentes atendimentos, algumas vezes sob a reserva do possível. Seu regime jurídico, portanto, é complexo: envolve diferentes poderes e capacidades de exercício, com a inerente sujeição ao regime jurídico específico dos direitos fundamentais, mesmo dependendo de prestações materiais e de recursos financeiros (p. 55).

Esse conjunto de dispositivos ainda conta com os Conselhos de Educação

que, por meio de Pareceres e Resoluções, os normatizam em vista de uma maior aproximação com as realidades federativas.

Em suma, esse jogo entre igualdade e diversidade pode ser conceituado nos termos lecionados por Ferrajoli (2019):

Las diferencias consisten en diversidades de nuestras identidades individuales: conciernen (...) a las “distinciones de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas, condiciones personales y sociales” en las que se basan las identidades de cada persona. En cambio, las desigualdades consisten en las diversidades de nuestras condiciones económicas y materiales... se refieren “a los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la personalidad humana”. Es, pues, evidente que el principio de igualdad está estipulado tanto porque somos diferentes como porque somos desiguales: para tutelar y valorizar las diferencias y para eliminar o reducir las desigualdades (p. 13).

Esta lição de Ferrajoli, reportando-se à Constituição Italiana, corresponde, em nossa Constituição, ao art. 3º, cujo teor se aplica também à educação:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O *caput* expressa os *objetivos fundamentais*. *Objetivos* são aquilo que se deve alcançar quando está em pauta uma ação que deve efetivá-los.

A construção de uma *sociedade livre, justa e solidária*, portanto, uma criação progressiva e cumulativa demanda um processo contínuo de desenvolvimento. O *livre* aponta para as liberdades fundamentais, o *justa* para a equidade e o *solidária* para tornar *sólido* um interesse comum: liberdade com justiça ou justiça com liberdade, entre as quais o *desenvolvimento nacional*.

O inciso III do art. 3º é taxativo. Com relação à pobreza e à marginalização, duas realidades historicamente construídas, o verbo é *erradicar*, isto é, tirar pela raiz, ou em termos mais conhecidos: finalizar com as condições que reproduzem as causas e com isso reverter tal situação. A pobreza e a marginalização não combinam com uma *sociedade livre, justa e solidária*. A liberdade não é só liberdade para, é também liberdade de, especialmente a liberdade daquela *necessidade* que sufoca

a pessoa, no caso, *pobreza e marginalização*. E o inciso continua: *reduzir as desigualdades*. O texto não assevera *eliminar*, ou seja, extinguir, abolir. Reduzir é diminuir, tornar menor. Ressalte-se que, nesse ponto, nossa Constituição trabalha com uma teoria da cidadania e dos direitos humanos. Ela não trabalha com uma teoria da revolução.

O capítulo da educação, ao prescrever a *igualdade de condições* e ao se referir ao resguardo das diversidades, se inscreve dentro desses objetivos fundamentais de nossa Constituição, entre os quais estão os princípios e os deveres de Estado listados nos artigos 206 e 208.

O governo federal que assumiu em 2019, ao invés de efetivar tais objetivos e deveres, procurou estancá-los ou mesmo desconfigurá-los.

## 2. INDICADORES DA DESCONSTRUÇÃO

O primeiro indicador a ser identificado se refere ao descompromisso com os recursos. Nesse sentido, há que se apontar três projetos de emenda constitucional enviados ao Congresso pelo Ministério da Economia. Embora não tenham sido apreciados pelo Congresso Nacional, eles ilustram o espírito com o qual os recursos para a educação e para a saúde seriam tratados, especialmente nos orçamentos.

Os três projetos de PEC foram enviados, em 05/11/2019, englobados pelo nome de *Plano Mais Brasil*: a PEC Emergencial (n. 186/2019), a PEC do Pacto Federativo (PEC n. 187/2019) e a PEC dos Fundos Constitucionais (PEC 188/2019). Na justificativa, se afirmava que, com isso, haveria um novo regime fiscal, com corte de gastos mediante gatilhos automáticos. Haveria a extinção de vários fundos e mudanças no regime federativo.

A PEC n. 186/2019, de modo a assegurar o auxílio emergencial de 2021, propõe cortes no setor público sempre que as despesas obrigatórias ultrapassassem 95% das despesas totais. Chamada de *PEC emergencial*, haveria proibição de novas despesas obrigatórias, de novos concursos públicos, de novos cargos, limitando o reajuste de salários do funcionalismo. Ela proíbe a vinculação de receitas de impostos, exceto para aquelas que reduzam despesas com pessoal.

Os Fundos Públicos infraconstitucionais foram objeto da PEC n. 187/2019, atingindo 248 deles, exceto os positivados por lei complementar. São mantidos o FUNDEB e o Fundo Nacional da Saúde (FNS). Os fundos extintos deveriam se viabilizar por fontes alternativas de financiamento. Entretanto, seriam redimen-

sionados programas redistributivos da educação que afetam os municípios, como alimentação escolar, livro didático e transporte escolar. Além da extinção ou restrição de recursos educacionais, a PEC afetaria recursos de proteção social e do meio-ambiente.

A PEC n. 188/2019 é a de maior amplitude e está assinalada pelos três D: desvinculação, desobrigação e desindexação do orçamento público. No caso da educação e da saúde, ela mantém os percentuais, mas abre a possibilidade de unificá-los consoante a discricionariedade dos Estados e Municípios. Há previsão de extinção de Municípios, desde que sua arrecadação não atinja 10% da receita total do ente federativo. Ademais, estabelece alterações na divisão dos *royalties* do pré-sal.

Para tanto, essa PEC modifica o § 1º do artigo 213, de modo que o poder público se desobrigue de investir, prioritariamente, na expansão da rede escolar de sua localidade.

A redação proposta seria:

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando.

Com essa redação, o ente federativo não precisaria investir na expansão da sua rede (pública) na ocorrência de insuficiência ou falta de vagas e poderia, por meio de bolsas, financiar a rede privada. Assim, não haveria mais a restrição do fundo público apenas para a rede pública.

A PEC altera também a redação dos artigos 198 e 212. Essa mudança permitiria que os percentuais mínimos vinculados da saúde e educação fossem agregados. Com isso, o gestor público do ente municipal poderia aplicar, nesses setores, o mínimo de 40% da receita corrente líquida, isto é, 15% da saúde + 25% da educação. Já o gestor estadual poderia aplicar o mínimo de 37% (12% + 25%). Veja-se a proposta de nova redação:

Art. 198 ...

§ 7º Para fins de cumprimento do disposto no §2º, fica autorizada, na elaboração da proposta orçamentária e na respectiva execução, a dedução do montante aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino que exceder o mínimo aplicável nos termos do art. 212, caput, desta Constituição.”

Art. 212. ...

§ 7º Para fins de cumprimento do disposto no caput, fica autorizada, na elaboração da proposta orçamentária e na respectiva execução, a dedução do montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde que exceder o mínimo aplicável, nos termos do art. 198, § 2º, desta Constituição.

A PEC n. 188/2019, curiosamente denominada de *emenda do pacto federativo*, postula o fim da vinculação dos recursos financeiros da educação e da saúde, na forma em que se encontra, ou seja, de modo separado e independente. Com isso, promove uma espécie de competição entre ambas as áreas, especialmente nos municípios, com impactos severos para a população. Esta última, para a devida prestação estatal destes direitos, necessita de mais atenção e qualidade, exigindo mais recursos financeiros devidamente aplicados e rigorosamente geridos, dentro do federalismo constitucional de cooperação recíproca. A cooperação recíproca implica uma articulação coordenada e descentralizada dos recursos vinculados segundo as competências dos entes federativos. E é esta cooperação que subjaz ao aumento de recursos previstos na meta 20 do Plano Nacional de Educação, disposto na lei n. 13.005/2014, a fim de cumprir as metas estabelecidas.

Com esses projetos de emenda constitucional pode-se entender a radiografia feita pela Comissão de Transição estabelecida para o mandato presidencial que se iniciou em 01/01/2023.

Na educação, o governo Bolsonaro mostrou seu descompromisso com o futuro. Cortou deliberadamente recursos, não contratou a impressão de livros didáticos, colocando em risco a qualidade do ano letivo em 2023. E contribuindo para ampliar a evasão escolar que cresceu com a pandemia, o governo Bolsonaro congelou durante quatro anos em R\$ 0,36 centavos por aluno a parte da União para a merenda escolar (Gabinete de Transição Governamental 2022 2022, 12).

...

É importante lembrar que, nos últimos anos, as políticas e os programas educacionais foram afetados por sucessivos e sistemáticos cortes de recursos. O valor previsto no orçamento de 2023, descontadas as transferências obrigatórias aos entes subnacionais para a educação básica, é inferior em R\$ 18,5 bilhões à média do valor comprometido no período 2015-2021, e inferior em R\$ 9,2 bilhões ao de 2021, que já havia sido o pior ano de toda a série (Gabinete de Transição Governamental 2022 2022, 16).

Estes projetos de emendas constitucionais, se aprovados, acabariam por eximir a União de suas prestações, tornando-as uma obrigação dos outros entes federativos. Assim, a União se eximiria do “regime de colaboração” do art. 212 e da prestação de apoio própria da função redistributiva e supletiva, ao retirar do inciso VII do art. 208 a expressão *suplementar*.

Ademais, a proposta de emenda n. 188/2019 altera o desenho distributivo do salário-educação, repassando-o integralmente para os entes federados, a fim de que esses se encarreguem dos programas suplementares.

Além disso, a lei n. 12.351/2010, que destina parte dos recursos da ex-

ploração do petróleo e do pré-sal para a educação e a saúde, foi afetada pela PEC 188/2019 na medida em que essa revoga os artigos 46 a 60 da lei. Com isso, o chamado Fundo Social deixaria de garantir esses dois direitos sociais. Mais do que isso, os percentuais estabelecidos pela lei n. 12.858/2013, que destina 75% deles para a educação básica e 25% para a saúde, também seriam revogados. Em relação à saúde, revoga-se o artigo 5º da lei Complementar que propõe um aumento para a saúde de acordo com o crescimento do Produto Interno Bruto. À semelhança da meta dos 10% progressivos da meta 20 do PNE.

O art. 6º da CF/88, o dos direitos sociais, além dos listados, ganharia um outro: o do equilíbrio fiscal intergeracional, com desdobramentos na previdência social.

Conquanto essas PEC não tenham ido adiante, seja por conta da pandemia, seja pelo modo de articulação entre o Executivo e o Legislativo, elas refletem mais do que a letra, o espírito, mais do que o texto, o contexto, mais do que as linhas, as entrelinhas que, no fundo, expressam uma desobrigação do Estado Federal em cadeia. A pretexto de *menos Brasília e mais Brasil*, -- um slogan do programa do governo eleito em 2018 -- elas caminham na direção de terceirização, privatização e, para a educação pública como um todo, de precarização que, ao final e ao cabo, geraram uma política de desconstrução de programas, por meio de decretos e portarias. Trata-se de um desgaste por meio de dispositivos infraconstitucionais que tendem a afrouxar o campo que se quer atingir.

Referindo-se à Espanha, mas possível de ser recontextualizado no Brasil, leciona Pisarello (2014):

Os elementos garantistas têm cedido força normativa, e a ideia de Constituição dinâmica ou evolutiva tem perdido capacidade descritiva e prescritiva. Essa desvalorização progressiva, somada a uma rigidez que impede reformas normais em outros países, explica o retorno de alternativas há pouco impensáveis... (p. 14).

Essas PEC comungam, já antes da posse do governo federal que assumiu em 2019, com uma orientação do Banco Mundial, por meio de um documento oficial denominado *Um ajuste justo*, de novembro de 2017, e também com o documento do PMDB denominado *Uma ponte para o futuro*, de 2015, publicado pelo Instituto Ulysses Guimarães.

O primeiro documento, entre os ajustes indicados, diz textualmente que o país deveria reduzir os valores para a educação básica, por exemplo, a redução de: “37% menos recursos no Ensino Fundamental e 47% menos recursos no Ensino Médio. Isso corresponde[ria] a uma economia de 1% do PIB.” Para tanto, indicam a necessidade de aumentar o número de alunos por docente. Em outro trecho do documento do PMDB lê-se: “A vinculação constitucional dos gastos em educação

a 25 por cento das receitas dos municípios pode ser uma das principais causas da ineficiência dos gastos.”

O segundo documento, o do Banco Mundial, buscando um ajuste fiscal, deixa claro:

O orçamento público numa sociedade em que os gastos públicos representam mais de 40% da renda nacional é a principal arena para os conflitos distributivos, onde os diferentes interesses, inclusive os mais legítimos, lutam para se apropriar de maior parcela de recursos. Num país em que o sistema político é visto com desconfiança, os diversos grupos de interesse tratam de esquivar-se das incertezas do orçamento anual, tratando de inscrever na pedra da Constituição as suas conquistas, preservando-as das mudanças nas inclinações políticas ou mesmo das incertezas da conjuntura econômica. No Brasil, a maior parte do orçamento chega ao Congresso para ser discutido e votado, com a maior parte dos recursos já previamente comprometidos ou contratados, seja por meio de vinculações constitucionais, seja por indexação obrigatória dos valores. Assim, a maior parte das despesas públicas tornou-se obrigatória, quer haja recursos ou não. Daí a inevitabilidade dos déficits, quando os recursos previstos não se realizam, ou porque as receitas foram superestimadas, ou porque houve retração na atividade econômica ...

Para isso é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada (Banco Mundial 2017, 9).

É desse espírito de negação das prestações necessárias para que se cumpra o dever do Estado para com os direitos sociais que brotam as propostas de diminuição e cortes dos recursos para a educação e para a saúde.

Esse descompromisso com a educação, um verdadeiro processo desconstituído e descontínuo, atingiu também, profundamente, o Ministério da Educação em termos de dispêndio com as universidades e institutos federais, mediante cortes de valores discricionários. Além do cotidiano dessas instituições, a CAPES também sofreu cortes em seus programas e bolsas. Esses cortes também se verificaram no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, com redução expressiva dos valores para a pesquisa em termos de programas e de bolsas, no país e no exterior.

Um campo que expressou não só o não cumprimento de metas do PNE, mas também escancarou a desigualdade de tratamento quanto aos insumos pedagógicos, foi, no âmbito da pandemia, a inexistência de ferramentas próprias das tecnologias digitais de comunicação e de informação (TDCI). O Plano prevê a disponibilização de computadores, internet banda larga e de alta velocidade (até



2019) e o que se constatou foi a ausência desses instrumentos na maior parte das escolas públicas. Isso gerou um distanciamento e evasão de muitos estudantes da escola, estudantes dentro da faixa etária da obrigatoriedade.<sup>2</sup>

Ao lado deste ímpeto de desconstitucionalização no âmbito do financiamento e mudanças correlatas, o MEC simplesmente se autoexcluiu de assumir as funções de coordenação dos grandes problemas educacionais, como o financiamento, o PNE, e, sobretudo, as situações mais evidentes trazidas pelos desdobramentos da pandemia, como a desigualdade social, a disparidade regional, o desemprego como formas candentes de marginalização. Sua preocupação maior foi fazer avançar uma pauta bizarra e anacrônica de costumes.

Se tais processos de fundo econômico vieram do Ministério da Economia, a negligência com a educação também teve como expressão várias iniciativas e falas no MEC, na contramão do que prevê o dever do Estado. Assim, princípios legais importantes como a proibição de retrocesso nos direitos e garantias positivadas se viram desgastados, seja diante de políticas de ajuste, seja por meio de uma corrosão normativa materializada por dispositivos voltados para dimensões administrativas como Decretos, Portarias e projetos de lei.

É a ocorrência do descaso com os programas de alimentação escolar, construção de creches e abandono de produtos de higiene feminina, entre muitos outros.

Ao invés de avançar na ampliação do acesso e na maior qualidade da educação, no aperfeiçoamento da formação inicial docente, avaliação e da gestão, os ocupantes do MEC passaram a fazer da área da educação um campo privilegiado para a guerra cultural. Acusações de “marxismo cultural”, acusações sem fundamento, atingiram a pluralidade de concepções, princípio constitucional do ensino e viabilizaram violência simbólica para os que fazem o exercício da docência, encaminhando-se para um processo de censura e de autocensura.

Esta pauta, carregada de um anti-intelectualismo, acoimou os intelectuais acusados de parasitismo, sem função econômica, “arrogantes” e divulgadores do denominado “marxismo cultural”. O Anti-intelectualismo se apoia em uma visão regressiva, pragmatista ou preconceituosa de fundo ideológico ou religioso. Outra face do Anti-intelectualismo são os diversos negacionismos, como, por exemplo, a postura com relação à vacina, à defesa de medicamentos ineficazes contra a COVID

---

(2) O Congresso aprovou recursos para instalar e melhorar a conexão de Internet para alunos de escolas públicas e municipais, da ordem de 3,5 milhões de reais. Trata-se do projeto de lei n. 3477 de 2020. O incumbente da presidência vetou integralmente o dispositivo, em 18 de março de 2021, *por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade e... por não apresentar a estimativa do respectivo impacto orçamentário e financeiro*, conforme o DOU de 19 de março de 2021. O Congresso derrubou o veto em 1 de junho de 2021 e o governo entrou com recurso junto ao STF.

19 e as informações errôneas sobre o desmatamento.

Em função disso, houve a proposição, em numerosos Estados e Municípios, da denominada “Escola sem Partido” como uma espécie de “antídoto ao marxismo cultural”. É o caso, em Alagoas, da lei estadual n. 7800/2016. Dada a flagrante inconstitucionalidade dessas propostas, por ofender a pluralidade de concepções e a liberdade de ensinar, aprender e pesquisar, princípios do ensino, o Supremo Tribunal Federal, via ADI n. 5.537/AL, tendo como Relator o Ministro Roberto Barroso, em 21 de agosto de 2020, decidiu pela sua não-constitucionalidade.<sup>3</sup>

Não se trata de a escola doutrinar os alunos, como bem expressa o art. 33 da LDB ao tratar da laicidade ao *vedar qualquer forma de proselitismo*. Nem se trata de um docente querer impor suas próprias convicções. A LDB se pauta pelo *respeito à liberdade e apreço à tolerância* no inciso IV do art. 3º, afora a repetição do princípio constitucional do art. 205 do *exercício da cidadania*.

É nesse sentido que cabe, com base científica, prover informações sobre a diversidade sexual e suas respectivas orientações, de modo a respeitá-las e evitar discriminações. É sob a esdrúxula acusação de “ideologia de gênero”, que o governo, até 2016, estaria divulgando informações acerca da sexualidade, mediante a qual incitaria, nas escolas, a mudança de orientação sexual ou mesmo sugerindo uma iniciação precoce à vida sexual. E não faltaram objeções e interrupções de programas ligados às modalidades da educação básica, postas na LDB, especialmente as ligadas à valorização das culturas indígenas e de matriz afrodescendente.<sup>4</sup> Não raro, houve, da parte de grupos religiosos fundamentalistas, a rejeição às religiões de matriz africana e indígena, expressando processos de intolerância religiosa.

A laicidade foi particularmente atingida por formulações de governantes que acentuaram o cristianismo como valor religioso que de hegemônico passaria a ser dominante. Tal formulação foi bastante veiculada, durante o governo Bolsonaro, no Ministério das Relações Exteriores e no Ministério dos Direitos Humanos, Mulheres e Cidadania.

A escola pública, contudo, não escaparia de outras desqualificações por meio de programas federais.

A primeira delas foi a instituição das chamadas “escolas cívico-militares”. Tendo como perspectiva que a escola pública não atenderia a padrões de ordem, especialmente nas regiões mais vulneráveis, as “escolas cívico-militares” contariam com gestores militares, com professores e alunos submetidos a um cotidiano

---

(3) Sobre o assunto, cf. De Moura 2016.

(4) Cf. lei n. 10639/2003, lei n. 11.645/2008 e Diretrizes Curriculares Nacionais das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, Parecer CNE/CP n.3/2004.

castrense. Esse programa esconde uma profunda desqualificação dos professores e alunos das escolas públicas comuns. Os primeiros devendo fazer sua conversão à “história oficial” e os segundos, vistos como potencialmente desordeiros, submetidos a uma “nova ordem”. Logicamente, essas desqualificações não visam apenas os alunos de professores de tais escolas. Seu horizonte é o conjunto das escolas públicas, nelas incluídos os gestores civis, substituídos por gestores militares da reserva. No fundo, outro princípio constitucional é merecedor de um processo fático de desconstitucionalização: a gestão democrática.

Não é sem alguma razão que se pode aproximar tais escolas das propostas que vicejaram durante da ditadura do Estado Novo em relação à organização da juventude brasileira.<sup>5</sup>

O programa dessas escolas, sob o governo eleito em 2018, não só contava com uma diretoria no organograma do MEC como conta com recursos a serem distribuídos para Estados e Municípios que acolhessem tais escolas, *escolas públicas militarizadas*, na expressão de Mendonça (2019).<sup>6</sup>

Esse clima atingiu o próprio INEP, agência tradicional responsável pela elaboração das provas do ENEM, entre outras. Denúncias de censura com relação a temáticas da diversidade se associaram ao esgotamento do banco de questões para as provas anuais, sem a devida atualização do Banco Nacional de Itens. Muitos coordenadores com experiência em exames de largo espectro pediram demissão e houve troca de muitos presidentes da agência.

A segunda delas se refere a um projeto de lei do Executivo e vários projetos de parlamentares instituindo como nova modalidade de educação escolar, alternativa à LDB, a educação doméstica, conhecida pelo termo inglês *homeschooling*.

Essa expressão, diferente da *unschooling* (desescolarização), tem como objetivo o questionamento da *escola obrigatória* como instituição fundamental no aprendizado e na socialização das crianças e adolescentes. A *homeschooling*, mais do que uma modalidade, pretende ser uma verdadeira alternativa à LDB. Nesse sentido, seus adeptos não se opõem à existência de escolas públicas ou particulares. Eles teimam por uma liberdade de escolha, com a justificativa do direito natural dos pais em prestar a educação aos seus filhos, em casa, opondo-se à obrigatoriedade de presença nas escolas dos sistemas de educação.

A *homeschooling*, também chamada de educação doméstica ou educação no lar, é um movimento relativamente recente pelo qual os pais de família pleiteiam transmissão dos conhecimentos a ser dada em casa, por eles ou com o auxílio de

---

(5) Sobre o assunto, cf. Bomeny 1999 e Horta 1994

(6) Sobre o assunto, cf. De Mendonça 2019

educadores.<sup>7</sup>

Entretantes, a história da educação brasileira registra essa possibilidade, desde a Colônia até a Constituição de 1988. Tal possibilidade esteve presente no ordenamento jurídico, seja em Constituições, como a de 1946, seja em leis infra-constitucionais, como na LDB da lei n. 4.024/1961.<sup>8</sup>

A Constituição de 1988, no art. 208, §3º é bastante clara:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

...

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

À época da promulgação da Constituição, apenas o ensino fundamental era de caráter obrigatório. Mercê da emenda constitucional n. 59/2009, a obrigatoriedade passou a abranger da pré-escola ao ensino médio e toda ela passou a ser contestada pelo movimento *homeschooler*. Esse movimento já possui vários adeptos no Brasil e conta mesmo com uma organização<sup>9</sup>. Seus adeptos vêm pressionando os poderes públicos, mediante coalizões de defesa (*advocacy*), em especial os Tribunais e o Congresso Nacional, no sentido de legalizar tal opção, inclusive por meio de uma normatização regulamentadora. Segundo esse movimento, tal opção nasce, a partir dos próprios adeptos, de uma insatisfação ou de uma insuficiência da educação escolar dada em instituições próprias. Várias são as alegações: baixa qualidade do ensino, violência que ronda ou penetra nos estabelecimentos.<sup>10</sup> Em contrapartida se apoiam em uma vertente da liberdade de ensino, ligada ao pensamento ultraliberal recente, ou em pressupostos religiosos, filosóficos ou morais contrários a um suposto laxismo moral presente nas instituições.<sup>11</sup>

No Congresso, já há vários projetos de lei que propõem a introdução da *homeschooling*, com base no art. 206, II, que dispõe sobre a liberdade de aprender, e no art. 227, que contém o dever de solidariedade entre o dever do Estado e o dever de família, em que esse condiciona aquele. Apoiam-se também em interpretações peculiares de Convenções Internacionais das quais o Brasil é signatário.

(7) Sobre o assunto, cf. Vasconcelos 2021

(8) Sobre o assunto, cf. Cury 2006

(9) Cf. <https://www.aned.org.br/> ou <https://homeschoolingbrasil.info/>

(10) Cf. Oliveira e Barbosa 2017. Esse artigo, constante de número especial, é um dos compõem o dossiê *Homeschooling e Direito à educação*, contendo vários pontos de vista sobre o assunto.

(11) Cf. Zanardi e Eliezer 2022; Cury 2017.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, da qual o Brasil é signatário, diz em seu artigo 26, § 3º: “os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos”. Já a Convenção Relativa à luta contra a discriminação no campo do ensino (1960) reitera a faculdade de os pais poderem optar entre os estabelecimentos da rede pública ou privada. Entre outros documentos internacionais, esses são apontados como apoio pelos defensores da *homeschooling*, argumentando também com a experiência de educação doméstica já autorizada em vários países.

Em resposta a uma demanda do Conselho Nacional de Educação, exarada pelo Parecer CNE/CEB n. 34/2000, o Superior Tribunal de Justiça, pela lavra do Relator Min. Francisco Peçanha Martins, em 24 de abril de 2002, em resposta ao mandado de segurança 2001/0022843-7, assim se pronunciou:

Os filhos não são dos pais, como pensam os Autores. São pessoas com direitos e deveres, cujas personalidades se devem forjar desde a adolescência em meio a iguais, no convívio formador da cidadania. Aos pais cabem, sim, as obrigações de manter e educar os filhos consoante a Constituição e as Leis do país, asseguradoras do direito do menor à escola...

Apesar de o Governo Federal ter enviado ao Congresso uma Medida Provisória, em 9 de abril de 2019, sobre a educação domiciliar, ela não foi adiante. Nela, o Executivo adota a expressão *educação domiciliar*, a qual consiste no regime de ensino de crianças e de adolescentes, dirigido pelos pais ou por responsáveis. O governo federal preferiu, então, enviar um projeto de lei à Câmara sobre o assunto, a partir do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, inclusive revogando artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e acrescentando outros na LDB, mas prevendo a supervisão do Estado sobre tal modalidade.

Trata-se do PL. n. 2401/2019, do Executivo, que traz como base o direito natural dos pais (expressão do art. 125 da Constituição de 1937 e do projeto de lei de diretrizes e bases n. 2.222-A de Carlos Lacerda de 1959) na opção por cumprir o dever de ensinar, seja por meio da família, seja pela oferta pública ou privada. O projeto contém várias condicionalidades para a oferta doméstica, semelhantes ao Parecer CFE n. 474 de Celso Kelly, de 1966.

Finalmente, mercê de pleito de pais de criança em educar filha em casa, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), em setembro de 2018, negou provimento ao Recurso Extraordinário (RE) 888815, com repercussão geral reconhecida, no qual se discutia a possibilidade de o ensino domiciliar (*homeschooling*) ser considerado como meio lícito de cumprimento, pela família, do dever de prover educação. Por não estar prevista na Constituição tal modalidade, o STF, por maioria, entendeu que a *homeschooling* não seria inconstitucional. Entretanto, o colegiado indicou a necessidade de uma lei específica, função do Congresso Nacional,

que regulamente o ensino domiciliar com preceitos e regras para tal. Tal decisão foi vencedora por maioria. Mesmo assim, ministros houve que consideraram ser tal ensino inconstitucional.

Em 2021 foi aprovado na Câmara dos Deputados o Parecer e Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.179/2012, de 08 de novembro de 2021. A Relatora, deputada Luísa Canziani (PSD-RJ) agregou muitos projetos precedentes, não acatou outros. A configuração desse PL altera a Lei ° 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 8.069, de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, abrindo a possibilidade de oferta domiciliar para a educação básica.

O projeto contém condicionalidades para a adesão à *homeschooling*, entre as quais a matrícula anual em uma instituição de ensino (o projeto não registra o termo escola), a Base Nacional Comum Curricular deve ser respeitada ao longo do processo de ensino, os alunos deverão fazer as avaliações anuais de desempenho e as famílias deverão participar de encontros com os docentes das instituições nas quais os filhos estão matriculados. Em junho de 2023, o projeto estava no Senado Federal.

Outra violência perpetrada em relação às modalidades se deveu a um Decreto que atingia a educação inclusiva, retrocedendo a um paradigma segregacionista, relativo às pessoas em situação de deficiência. Esse paradigma, desde a Constituição de 1988, fora abolido pela legislação nacional e por vários tratados internacionais de que o Brasil é signatário. De novo, o Decreto foi sustado por decisão do Supremo Tribunal Federal e, desde o início de janeiro de 2023, revogado por outro Decreto presidencial.

Dentre outras medidas desconstrutoras da participação social no acompanhamento das políticas educacionais, cumpre registrar outro trecho do Relatório feito pelo Grupo de Transição a esse respeito:

Em consonância com a forte tradição de participação social na área de educação, destaca-se a importância da recriação de uma série de comitês e comissões que foram extintos desde 2019, como o Comitê Permanente de Planejamento e Gestão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Também constituem desafios a retomada de comissões paralisadas, a exemplo do CGProuni; o aperfeiçoamento de conselhos em funcionamento, como o Conselho de Acompanhamento e de Controle Social do Fundeb; e a criação de novos conselhos, como o Conselho Consultivo de Regulação, Avaliação e Supervisão da Educação Superior, com ampla participação de organizações que militam na área educacional (Gabinete de Transição Governamental 2022 2022, 16).

Se houve uma postura regressiva em relação à participação social, no âmbito da gestão o que se verificou foi uma grande descontinuidade de Ministros no Ministério da Educação. Em quatro anos passaram por lá cinco Ministros cujas

atuações foram pautadas por uma ausência de coordenação da educação nacional, tal como preveem o art. 8º e o art. 9º da lei de diretrizes e bases da educação nacional. E não se pode olvidar que houve denúncias de intromissão indébita no princípio da laicidade no MEC e de corrupção com suposição de desvio do dinheiro da educação no âmbito do FNDE, por conta de afinidades religiosas.

Esse conjunto de propostas e de mudanças efetivas evidencia como a política educacional foi desconsiderada durante a gestão Bolsonaro, inclusive com o abandono das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação, que engloba ações e caminhos para uma educação de qualidade.

### 3. NOTAS DE RESISTÊNCIA

A resistência a esse conjunto de negligências foi difícil e longa. A primeira delas se deve ao esforço dos docentes que se empenharam em propiciar aos alunos um *modus operandi* que não os deixasse perder os vínculos com a escola durante a pandemia. Como se sabe, a meta 7 do PNE, estratégias 7.15 e 7.20, estabelecia que internet banda larga e de alta velocidade deveriam estar presentes em todas as escolas até 2019, triplicando a relação aluno/computador. Nem a meta e nem as estratégias foram implementadas. Com isso, os docentes, apoiados pelas secretarias de educação, buscaram outros meios didáticos para reduzir os desdobramentos negativos trazidos pela pandemia no âmbito do ensino.

Quanto à educação superior, houve cortes constantes de recursos na manutenção de laboratórios, pesquisas, bolsas de mestrado e doutorado e mesmo de despesas do cotidiano, até mesmo nos últimos dias do governo eleito em 2018. Isso despertou nas associações científicas não só a crítica a tais desdobramentos, por meio de denúncias em órgãos de imprensa, como também recursos judiciais, na medida em que muitos cortes eram antinômicos à legislação em curso.

Face a esse conjunto de desdobramentos, significando um real desmonte de políticas de educação, cinco ex-ministros da Educação, em novembro de 2021, se manifestaram conjuntamente apontando as consequências nefastas para o conjunto da educação pública.

Entretanto, estava em jogo o término do FUNDEB em 2020. Presente no Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988, pela emenda n.53/2006, o FUNDEB teria 14 anos. Sua extinção seria algo devastador para a educação básica. Cairia a sub-vinculação e a disciplinarização do financiamento. A consciência dessa

situação, seja em face da conduta omissiva do MEC, seja em face do caos que se estabeleceria na educação básica, mobilizou pesquisadores, docentes, associações científicas e profissionais e organizações não-governamentais da sociedade civil em vista da constitucionalização permanente do FUNDEB. Não se pode deixar de registrar o acolhimento que houve da parte do Congresso Nacional que, alertado para o estado geral de desordem que atingiria os Estados e Municípios, se empenhou na tramitação da emenda constitucional. Com isso foi possível a constitucionalização do FUNDEB, em caráter permanente, por meio da emenda constitucional n. 108/2020 e, ainda, um aperfeiçoamento de seus dispositivos em vista de uma maior racionalidade e equidade na distribuição dos recursos, sublinhando-se aí a função redistributiva da União em relação aos entes federativos.

Outro assunto importante, motivo de fazer avançar a legislação educacional, é o dispositivo posto na emenda 59/2009, pela qual se estabelece a instituição do Sistema Nacional de Educação.

O Sistema Nacional de Educação tem seu fundamento na versão original da Constituição Federal de 1988 e mais explicitado na emenda constitucional 59/09. Graças ao sistema federativo lá disposto, postula-se um sistema coordenado entre os 4 entes federativos e que, pleonasticamente, pode-se afirmar coordenação articulada e intencional.

Nesse sentido, o processo de tramitação se iniciou no Senado, aí tendo sido finalizado como PLP n. 235/2019, que posteriormente foi enviado à Câmara. O SNE assim positivado na emenda constitucional, se e quando aprovado na Câmara, sua existência legal passa a ter uma consistência real de uma política permanente de Estado. Com o SNE, o conjunto dos entes federados poderá geri-lo, executá-lo, mediante políticas educacionais de Estado, com coordenação e capacidade política e financeira.

O projeto em curso eleva a educação a um nível de coordenação nacional que se aproxima da já existente no Sistema Único de Saúde (SUS), no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Observe-se que, na educação, trata-se de um sistema nacional e não um sistema único, sendo que o nacional sempre foi enfatizado, para que não se confundisse único com uniforme e se ressaltasse o componente federativo, portanto, respeitando-se a autonomia desses entes.

Para que tal coordenação conjunta e descentralizada possa se dar, o projeto retoma os parágrafos do art. 7º do PNE. Neles se dispõe da Instituição das Instâncias de *negociação e de pactuação* sob a forma de Comissões. A Comissão Tripartite de Educação (CITE), de caráter ao mesmo tempo nacional e federativa, composta por membros estatais dos sistemas de educação e visa uma atuação conjunta e partilhada deles. Trata-se de uma coordenação pela União, fazendo jus aos artigos



8º e 9º da LDB, de vez que o artigo 211 da Constituição. Nessa direção, coordenar é coordenar com.

A outra Comissão, Comissão Bipartite de Educação (CIBE), avança no sentido de uma articulação dos Estados com os Municípios dentro de um planejamento regional. A rigor, ela desdobra o art.10, inciso II:

II – Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público;

E há os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) entre os Municípios, pelos quais esses entes federativos, especialmente aqueles pertencentes a regiões metropolitanas e a limites próximos, realizem políticas de forma conjugada.

Tais Instâncias são e serão fundamentais para a reconstrução e o futuro (desde já) da educação nacional. Daí a importância de sua composição e de suas diretrizes para que a coordenação (ordenar com) se pautem pelo princípio da gestão democrática e que, auscultando as capacidades políticas e financeiras, possa sanar as urgências advindas do desmonte promovido pelo governo Bolsonaro e lançar caminhos reais e factíveis de um novo PNE, com um Planejamento que traga o passo a passo estratégico das políticas de educação.

O SNE, além de ser um sistema dos sistemas, deve ser uma combinação virtuosa entre PNE e LDB. Se o PNE é sobretudo financeiro, operacional no acesso e tratamento, a LDB deve velar pela organização pedagógica para cujo êxito deve haver um Conselho Nacional de Educação (CNE). Nesse sentido, sua composição, no projeto em tramitação, fica ampliada com a presença de representação dos colegiados de secretários e de conselheiros de educação dos entes federados.

O SNE pode vir a ser o caminho da reconstrução da educação nacional, demolida pelo trágico drama perpetrado pelo governo federal no período 2019-2022. Mais do que descontinuidade e dispersão, os termos que melhor expressam aquela situação é dramática demolição do direito à educação, direito juridicamente protegido.

O SNE é uma oportunidade de, finalmente, instituir, de fato, uma política de Estado que seja viável, factível, de recorte democrático e que, com capacidade política e financeira, possa garantir o direito à educação com ampla coordenação e alta colaboração, ao contrário do que vigora hoje. Isso pode evitar o constante fracasso dos PNE, a histórica descontinuidade das políticas e fazer do Parlamento e da Sociedade atores que, atuando contra a dispersão de esforços, completem uma obra consumada com a emenda 108/2020.

Os caminhos da reconstrução da educação não serão fáceis e exigirão pau-

tas comuns, especialmente aquelas que devem incidir sobre a negação ou subalternização dos direitos fundamentais, recompondo-os em suas bases legais. Para além dessa recomposição, o caminho, próprio da democracia, é o da pluralidade com a busca incessante da melhor opção a fim de se avançar no sentido de uma educação de qualidade.

## REFERÊNCIAS

ANED. Associação Nacional de Educação Domiciliar. 2021. “Esclarecimentos Sobre a Atuação da ANED e o Projeto de Lei que Propõe Regulamentação a Educação Domiciliar.” *Sítio da ANED*, 18 de junho. [https://www.ANED.org.br/imagens/Juridico/2021-06-19\\_Nota\\_publica\\_da\\_ANED-pt-BR.pdf](https://www.ANED.org.br/imagens/Juridico/2021-06-19_Nota_publica_da_ANED-pt-BR.pdf). Acesso em 12 de janeiro de 2023.

Banco Mundial. 2017. Vol. I de *Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil*. <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em 16 de janeiro de 2023.

Brasil. 2012. *Projeto de Lei n.º 3.179/2012: Acrescenta Parágrafo ao Art. 23 da Lei nº 9.394, de 1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Para Dispor Sobre a Possibilidade de Oferta Domiciliar da Educação Básica*. Deputado Lincoln Portela (autor). <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=534328>. Acesso em: 11 de janeiro de 2023.

Brasil. 2021. *Parecer e Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.179/2012: Altera a Lei nº 9.394, de 1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e a Lei Nº 8.069, de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Para Dispor Sobre a Possibilidade de Oferta Domiciliar da Educação Básica*. Deputada Luísa Canziani (relatora). [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2101361&filename=Tramitacao-PL%203179/2012](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2101361&filename=Tramitacao-PL%203179/2012). Acesso em 11 de janeiro de 2023.

Gabinete de Transição Governamental 2022. 2022. *Brasil Do Futuro: Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental*. <https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/>. Acesso em 23 de janeiro de 2023

Bomeny, Helena Maria Bousquet. 1999. “Três Decretos e Um Ministério: A Propósito da Educação no Estado Novo.” In *Repensando o Estado Novo*, org.

- Dulce Pandolfi, 137–166. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas.
- Coelho, Maria Francisca Pinheiro. 2021. *O Público e o Privado na Educação Brasileira: O Conflito na Constituinte 1987–1988*. Curitiba: Appris.
- Cury, Carlos Roberto Jamil. 2006. “Educação Escolar e Educação no Lar: Espaços de Uma Polêmica.” *Educação & Sociedade* 27(96): 667–688.
- Cury, Carlos Roberto Jamil. 2017. “Homeschooling: Entre Dois Jusnaturalismos?” *Pro-Posições* 28(2) 104–212.
- Ferrajoli, Luigi. 2019. *Manifiesto por la Igualdad*. Madrid: Editorial Trotta.
- Fundação Ulysses Guimarães; Partido do Movimento Democrático Brasileiro. 2015. *Uma Ponte para o Futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães. <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em 11 de janeiro de 2023.
- Horta, José Silvério Baía. 1994. *O Hino, o Sermão e a Ordem do Dia*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- De Mendonça, Erasto Fortes. 2019. “Escolas Cívico-Militares: Cidadão ou Soldadinho de Chumbo?” *Retratos da Escola* 13(27): 621–636.
- De Moura, Fernanda Pereira. 2016. *Escola sem Partido: Relações Entre Estado, Educação e Religião e os Impactos no Ensino de História*. Dissertação (Mestrado em Ensino de História – Instituto de História da Universidade Federal do Rio de Janeiro). <https://educapes.capes.gov.br/bistream/capes/174584/2/Dissertação>. Acesso em 12 de janeiro de 2023.
- Oliveira, Romualdo Luiz Portela e Barbosa, Luciane Muniz Ribeiro. 2017. “O Neoliberalismo Como Um dos Fundamentos da Educação Domiciliar.” *Pro-Posições* 28(2): 193–212. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index/php/pro-positic/article/view/86503>. Acesso em 16 de janeiro de 2023.
- Pisarello, Gerardo. 2014. *Procesos Constituyentes: Caminhos para la Ruptura Democrática*. Madrid: Editorial Trotta.
- Ranieri, Nina. 2013. “O Direito Educacional no Sistema Jurídico Brasileiro.” In *Justiça Pela Qualidade na Educação*, orgs. ABMP e Todos Pela Educação, 55–103. São Paulo: Saraiva.
- Superior Tribunal de Justiça. 2003. Ministro Francisco Peçanha Martins, 1ª. Seção, 24 de abril de 2002. *Diário da Justiça de 21 de março de 2003*, p. 203.
- Supremo Tribunal Federal. 2015. *Recurso Extraordinário 888.815/2015*. [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)

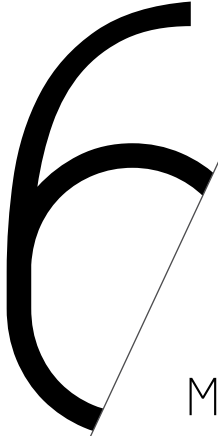
[stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4774632&numeroProcesso=888815&classeProcesso=RE&numeroTema=822](http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4774632&numeroProcesso=888815&classeProcesso=RE&numeroTema=822). Acesso em 13 de janeiro de 2023.

Vasconcelos, Maria Celi Chaves. (org.). 2021. *Educação Domiciliar no Brasil: Mo(vi)mento em Debate*. Curitiba: CRV.

Zanardi, Teodoro e Eliezer, Cristina Rezende. 2022. “Educação Domiciliar e ‘Emílio’, de Rousseau: O Romantismo Restitucionista na Contracorrente da Educação Escolar.”

*Currículo sem Fronteiras* 22(e2161): 1–20.





MAIS ARMAS E ... NADA MAIS!  
AUSÊNCIA DE PROJETO, DÉFICIT  
DE GOVERNANÇA E IMPROVISO  
DA POLÍTICA DE SEGURANÇA  
PÚBLICA NO GOVERNO  
BOLSONARO

LUIS FLÁVIO SAPORI

*Doutor em Sociologia pelo IUPERJ. É professor do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais da PUC Minas. E-mail: flaviosapori@gmail.com*

JOSÉ LUIZ RATTON

*Doutor em Sociologia pela UFPE, com estágio pós-doutoral no Centre for Latin American Research and Documentation, da Holanda. É Professor/Pesquisador do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE. E-mail: jl.ratton@gmail.com*

# 1. INTRODUÇÃO

Uma das definições mais precisas do governo de Jair Bolsonaro (2019–2022) talvez seja aquela proposta por Avritzner, Kerche e Marona (2021): retrocesso democrático e degradação política. Se tomarmos o campo da segurança pública como exemplo, não é difícil perceber a tentativa de destruir e interromper os avanços, ainda que tímidos, que podem ser observados desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, passando pelos governos Lula e Dilma e mesmo na gestão Temer.

Mas para que seja possível analisar de forma mais ampla o que foi o governo Bolsonaro em termos de Segurança Pública, será preciso examinar, inicialmente os contornos, ainda que gerais, dos mandatos, atribuições e responsabilidades dos entes federados neste campo.

É inquestionável que a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos executivos estaduais a principal responsabilidade pela provisão da segurança pública como bem coletivo. Cabe às polícias estaduais a tarefa básica, apesar de não exclusiva, de prevenção e repressão ao crime. E isso se deve ao fato de que quase a totalidade dos crimes presentes no Código Penal e que ocorrem no cotidiano dos espaços urbanos e rurais está sob a vigilância e a investigação das Polícias Militar e Civil. Essa preponderância estadual na segurança pública é reforçada pelas estruturas do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do sistema prisional. As instâncias processantes e judicantes dos crimes são os tribunais e os juízes de direito dos estados, assim como o Ministério Público e os promotores de Justiça, sem desconsiderar a provisão da existência dos tribunais regionais federais e do Ministério Público Federal. Um ponto relevante a ser notado é que a Constituição de 1988 não normatiza o sistema prisional. Conforme estabelecido pela Lei de Execução Penal de 1984, contudo, cabe aos estados a garantia do cumprimento da pena, estando prevista a organização de um sistema penitenciário federal, o que efetivamente se realizou somente nos anos 2000.

Tal arranjo institucional explica a prevalência das políticas estaduais de segurança pública no período democrático, colocando em segundo plano as intervenções dos demais entes federados (o governo federal e os governos municipais). É importante considerar que os municípios não estão isentos de responsabilidades na provisão da segurança pública. Além das guardas municipais, que podem atuar como forças policiais em algumas situações, dispõem de possibilidades de implementação de programas de prevenção social da criminalidade. É preciso reconhecer, contudo, que as políticas municipais de segurança pública têm sido rarefeitas, prevalecendo os gastos municipais no custeio das forças policiais e das estruturas

do judiciário instaladas em seus territórios.

As políticas públicas estaduais de controle da criminalidade não transcorrem de forma linear e evolutiva no tempo e nem mesmo se manifestam de modo homogêneo no território nacional. Há conjunturas caracterizadas por avanços na formulação e implementação de políticas de segurança pública, sendo sucedidas por conjunturas de nítido retrocesso. Em algumas unidades da federação identificam-se esforços de governadores na priorização política do tema, ao passo que em outras a omissão do Executivo estadual é peremptória e inabalável.

No que diz respeito ao executivo federal, o ano de 2001 constitui o ponto de inflexão em uma trajetória histórica anterior pautada pela completa omissão. A primeira década pós-Constituição de 1988 foi caracterizada pela ausência da segurança pública na agenda da União. Priorizou-se a formulação de uma política nacional de direitos humanos, na qual estavam inseridas menções ao tema do controle da criminalidade. A criação de um órgão no Ministério da Justiça para cuidar da política nacional de segurança pública ocorreu apenas em 1997, qual seja a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Já o primeiro plano nacional de segurança pública é lançado apenas em 2001, durante o segundo governo Fernando Henrique Cardoso. O plano institui o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), de modo que o governo federal passa a alocar recursos orçamentários e financeiros a serem posteriormente repassados aos estados, mediante submissão de projetos à Senasp. Diretrizes nacionais para a política de controle da criminalidade são pela primeira vez formuladas e definem os critérios a serem utilizados pela Senasp na avaliação dos projetos estaduais. Entre 2003 e 2010, dois outros planos nacionais são formulados, ambos no governo Lula. No primeiro deles, de 2003, é instituída a diretriz do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), inspirada na construção do Sistema Único de Saúde (SUS). Mas diferente dessa, a política do SUSP não tinha status legal, funcionando apenas como um conjunto de medidas de integração das organizações do sistema de segurança pública e justiça criminal que foram sugeridas aos governos estaduais.

Permaneceu o mecanismo de financiamento de projetos por parte do Fundo Nacional de Segurança Pública. Em 2007, no segundo governo Lula, é lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), caracterizado pela ênfase no financiamento de projetos de prevenção social da criminalidade. Ressalte-se que o conjunto de recursos disponibilizados para o Pronasci era de grandeza muito superior a tudo que havia sido feito antes no âmbito da participação federal no financiamento de projetos de segurança pública. Note-se, também, que houve uma tentativa de estabelecer, ainda que de forma incipiente, mecanismos de articulação entre os níveis federal, estadual e municipal. Houve, também, ênfase significativa na formação policial, com a criação da Rede Nacional



de Especialização em Segurança Pública (Renaesp).

Entre 2011 e 2016, nos governos Dilma Rousseff, a segurança pública é vinculada à agenda dos eventos esportivos internacionais a serem sediados pelo País, quais sejam, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Priorizou-se a formulação, a implementação e o financiamento de projetos que viabilizassem a segurança desses eventos, como foi o caso dos Centros Integrados de Comando e Controle (CICC), implantados em diversas capitais brasileiras. Tais iniciativas, de caráter eminentemente policial, parecem não ter produzido efeito considerável na redução da criminalidade em geral, como também não alteraram de forma significativa a forma de atuação convencional das polícias.

O governo Michel Temer, por sua vez, sob a pressão das rebeliões que deixaram mais de 130 detentos mortos em presídios dos estados do Norte e do Nordeste em janeiro de 2017, lançou plano de ações para a segurança pública com ênfase na abertura de novas vagas para o sistema prisional. Ainda no governo Temer foi criado o Ministério da Segurança Pública como também foi aprovada a Lei que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Pode-se concluir a partir do breve diagnóstico acima apresentado que a atuação do executivo federal nas últimas décadas na provisão da segurança pública caracteriza-se pela inserção tardia do tema na agenda governamental no nível federal e pela descontinuidade das ações implementadas. É fato que em nenhum dos governos que se sucederam no tempo houve a decisão política de protagonizar amplo esforço nacional de contenção da criminalidade. Prevaleceu o pragmatismo político de apenas colaborar com os estados nesse sentido.

A despeito disso, não se pode negar que avanços institucionais foram alcançados, e o principal deles foi a criação do SUSP. A ideia surge no início dos anos 2000 e ganha formato legal em 2018. A lei do SUSP disciplina a participação dos entes federados no controle da criminalidade, prevendo a integração, coordenação e colaboração entre União, Estados e Municípios. Estipula a formulação e implementação de política nacional de segurança pública com diretrizes e mecanismos de gestão.

Outro legado institucional a ser destacado é a nova conformação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Criado em 2001, no bojo do plano nacional de segurança pública apresentado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, caracterizou-se desde então por ser a principal fonte federal de financiamento do setor. Dependeu desde o início de recursos orçamentários estabelecidos no âmbito do Ministério da Justiça, mas, em junho de 2018, foi editada a MP 841, que garante os recursos das loterias geridas pela Caixa Econômica Federal (CEF) para o FNSP. A medida foi adotada em meio à aprovação do SUSP, gerando expectativas de que os recursos oriundos das loterias se somassem aos já executados pelo Governo

Federal e pudessem resultar nas ações previstas na política nacional, ampliando assim o orçamento da área. Contudo, a utilização de critérios consistentes, permanentes e estruturados de liberação de recursos do nível federal para os níveis estadual e municipal nunca se consolidou, sujeitando-se às capacidades políticas de atores influentes na obtenção de recursos emergenciais ou pontuais. Deduz-se de tais informações que não logrou êxito a lógica sistêmica baseada em condicionantes definidos por fatores reguladores universais de natureza própria do campo da segurança e com coordenação do nível federal sobre os demais.

De toda forma, se levarmos em conta o acúmulo, ainda que tímido, de mudanças incrementais nos governos FHC-Lula-Dilma-Temer, pode ser dito que Bolsonaro, ao assumir o cargo em 2019, tinha à sua disposição condições institucionais bastante favoráveis para implementar um *upgrade* na política nacional de segurança pública, se assim o desejasse. Havia um Ministério específico para o setor, uma lei federal que disciplinava a articulação de esforços entre os entes federados e uma fonte estável de recursos para financiar a política pública correlata. O desafio não era simples, sem dúvida alguma, considerando que as taxas de homicídios estavam em patamares bastante elevados. Contudo, em 2018, durante o Governo Temer, passou a ser registrado o início da redução na incidência das taxas de homicídios, após anos consecutivos de crescimento expressivo. É importante observar que alguns estados já tinham alcançado, antes de 2018, resultados significativos em suas respectivas políticas de segurança pública, implementando ações com evidências de efetividade na redução de crimes violentos (Minas Gerais, Pernambuco, Espírito Santo, entre outros). Havia, portanto, uma janela de oportunidade para a indução de uma trajetória consistente de contenção dos homicídios no Brasil, que poderia ser espraiada para as demais unidades da federação nos anos seguintes.

O que o governo Bolsonaro fez desse legado institucional e da histórica janela de oportunidade para contenção da violência na sociedade brasileira é o que discutiremos nas seções a seguir, com ênfase nos seguintes pontos: o pacote anticrime de Sérgio Moro, o projeto *Em frente Brasil* e as mudanças de comando no Ministério da Justiça e da Segurança Pública, a flexibilização do estatuto do desarmamento, os gastos com segurança pública, a ampliação das atribuições da Polícia Rodoviária Federal e o argumento falacioso propagado pelo ex-presidente da República que associava a diminuição das taxas de homicídios no Brasil ao aumento do número de armas em poder dos brasileiros.

## 2. SÉRGIO MORO E O PACOTE ANTICRIME

Assim que assume o governo, o presidente Bolsonaro cria o Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP), extinguindo a pasta específica do setor. A medida teve por intuito acomodar no primeiro escalão do executivo federal o ex-juiz federal Sérgio Moro. A nomeação aconteceu no dia 1º de janeiro de 2019. Delineia-se a figura de um ‘superministro’ que teria a responsabilidade pela condução de uma agenda política considerada prioritária pelo presidente da República.

E já no mês de fevereiro de 2019, o novo Ministro lança um conjunto de medidas legais denominado de Projeto de Lei Anticrime. O popularmente conhecido ‘Pacote anticrime’ promovia alterações em 14 leis, que vão desde o Código Penal (CP) e o Código Processual Penal (CPP), a Lei de Execução Penal (LEP) até legislações pouco conhecidas, como a 12.037/2009 (que trata da identificação de criminosos pelo Estado) e a 13.608/2018 (que regula o recebimento de denúncias e o oferecimento de recompensas). As mudanças foram organizadas em 19 objetivos, que visavam atacar três questões centrais: a corrupção, o crime organizado e os crimes violentos.

Algumas medidas do PL merecem destaque, quais sejam:

1. Estabelecimento da prisão após condenação em segunda instância, de modo que o tribunal de segunda instância determinará a execução da pena, alterando a legislação vigente, que previa que a pena só deve ser executada após trânsito em julgado;
2. Mudanças no Tribunal do Juri, de modo que se houver condenação pelo Tribunal do Júri, o juiz deve determinar que o condenado comece a cumprir a pena. A mudança também determinava que uma apelação “não terá efeito suspensivo”, ou seja, não impedirá a execução da pena;
3. Endurecimento no cumprimento das penas, com atenção especial para os crimes hediondos. Determina que em caso de crimes de homicídio, latrocínio, estupro, de tortura ou terrorismo, o condenado só poderá progredir de regime após cumprir três quintos da pena, alterando a lei vigente que prevê chance de progressão a partir do cumprimento de dois quintos. Além disso, amplia o leque dos crimes considerados hediondos, inserindo o roubo que resulta em lesão corporal grave da vítima, entre outros.
4. Aumento das restrições à soltura de criminosos reincidentes, alterando o artigo 310 do CPP e ordenando que os juízes neguem liberdade provisória ao preso em flagrante que seja “reincidente ou que está envolvido

na prática habitual, reiterada ou profissional” de crimes, ou seja integrante de organização criminosa;

5. Ampliação dos excludentes de ilicitude em casos de legítima defesa, sendo que a pessoa responderá pelo excesso doloso ou culposo do direito à legítima defesa, mas que o juiz poderá reduzir pela metade ou mesmo não aplicar pena se este excesso “decorrer de escusável medo”. E principalmente, propõe que se considere como legítima defesa (observada a exigência de “uso moderado dos meios necessários” para “repe- lirl injusta agressão”) a ação (letal) do “agente policial ou de segurança pública em conflito armado, (ou em risco iminente de conflito armado) e em situações com vítimas reféns”.
6. Ampliação do tempo máximo de cumprimento das penas privativas de liberdade, passando de 30 para 40 anos.

As demais medidas inseridas no PL anticrime envolviam aprimoramento da investigação de crimes, com a ampliação das possibilidades de interceptação telefônica, introdução de maiores benefícios para a atuação de informantes e criação do Banco Nacional Multibiométrico e de Impressões Digitais. Além disso, estabelecia mudanças nas regras dos presídios federais, flexibilização das regras de interrogatórios por videoconferência, implantação de soluções negociadas antes da finalização do processo (*plea bargain*), ampliação da permissão do uso de bens apreendidos por órgãos de segurança pública, alteração do conceito de organização criminosa.

Em linhas gerais, o PL anticrime concentrou-se na tentativa de incrementar a severidade da punição ao crime, em sintonia com o discurso do presidente recém-eleito. Ressalte-se também que as medidas propostas pelo Projeto de Lei carregavam, de forma indireta, lógicas gerais originadas daquilo que seus formuladores entendiam como combate à corrupção, mais do que proposições específicas, de natureza estratégica e com base em evidências, voltadas para o tema da redução da criminalidade violenta em suas múltiplas dimensões. Penas mais duras, incremento das restrições ao regime progressivo de cumprimento das penas e ampliação do poder discricionário das polícias conformavam o centro da política de *mano dura* proposta pelo pacote legislativo do ex-juiz paranaense.

Um destaque preocupante das propostas de alteração das leis era a proposição de ampliação do excludente de ilicitude em casos de legítima defesa, buscando atender pleito antigo de setores expressivos das polícias brasileiras, como também das Forças Armadas. Considerar legítima defesa a intervenção do agente policial ou de segurança pública em risco iminente de conflito armado ampliaria consideravelmente a discricionariedade do policial para adotar ações letais contra supostos criminosos. Caberia ao policial interpretar subjetivamente o que seria ‘risco iminente de conflito armado’, o que daria amparo legal para eventuais abusos no

uso da arma de fogo.

O PL tramitou por todo o ano no Congresso Nacional, tendo sua versão final sancionada pelo Presidente em 24/12/2019, passando a constituir a Lei 13.924. Nem todas as medidas presentes no Projeto Anticrime original foram aprovadas pelo Congresso Nacional, de modo que na Lei promulgada não estão contempladas a previsão do *plea bargain*, a prisão após a condenação em segunda instância e a ampliação do excludente de ilicitude nos termos inicialmente pretendidos. No entanto, a ênfase na severidade da legislação penal foi mantida, com a confirmação da possibilidade da prisão de condenado após decisão do tribunal do Juri, endurecimento das regras para progressão de regime, ampliação da pena por roubo com uso de arma branca ou de arma de uso restrito ou proibido, ampliação do prazo de duração do Regime Disciplinar Diferenciado para os condenados, mudança no rol dos crimes hediondos e aumento da pena máxima de prisão para 40 anos.

Merece menção o fato de que o Congresso Nacional aprovou uma medida não prevista no PL, qual seja, a implantação do Juiz de Garantias, que tem como atribuições receber a comunicação imediata da prisão e decidir sobre o requerimento de prisão provisória ou outra medida cautelar e sobre os pedidos de interceptação telefônica e de quebra de sigilo bancário. Esse dispositivo, contudo, foi suspenso por tempo indeterminado pelo Ministro do STF Luiz Fux, tendo sido com o objetivo de que fosse analisado pelo plenário do Supremo. Em agosto de 2023, o pleno do Supremo aprovou a medida, faltando agora (agosto de 2023) a definição do prazo para que seja implantada.

No que se refere ao excludente de ilicitude, a Lei 13.924 não considera como legítima defesa a ação do agente policial ou de segurança pública em risco iminente de conflito armado, conforme pretendia Bolsonaro. Foi aprovada, entretanto, a previsão de legítima defesa para agentes de segurança que previnem agressões ou risco de agressões de criminosos a reféns durante o cometimento de crimes. É importante relembrar que a busca por aprovação de formas adicionais e permissivas relativas ao excludente de ilicitude teve a participação fundamental das Forças Armadas e o apoio de amplos setores das Polícias Militares Brasil afora. Os militares buscavam “segurança” para atuar em operações de garantia da lei e da ordem (GLOs), nos moldes das regras de atuação das Forças Armadas brasileiras no Haiti.

### 3. O PROJETO EM FRENTE BRASIL E AS MUDANÇAS DE COMANDO NO MJSP

A gestão Sérgio Moro à frente do MJSP não se restringiu ao Pacote Anti-crime. Em agosto de 2019 foi lançado o projeto *Em frente, Brasil* (PEFB), que tinha como objetivo o enfrentamento da criminalidade violenta por meio de forças-tarefas, a partir de ações conjuntas entre União, estados e municípios. Com caráter de projeto piloto, ao qual resumiu-se melancolicamente, foram escolhidas cinco cidades para sua implementação inicial, quais sejam, Ananindeua (PA), Goiânia (GO), Paulista (PE), São José dos Pinhais (PR) e Cariacica (ES). Estavam previstos 20 milhões de reais de investimento, sendo 4 milhões para cada município, ao longo dos seis meses seguintes.

A primeira fase do projeto previa um ‘choque de segurança’, incluindo o emprego articulado de diferentes forças policiais para o enfrentamento de grupos criminosos organizados locais. Em uma segunda fase do projeto propunha-se a elaboração de um plano municipal de segurança pública que incorporaria a atuação transversal e multidisciplinar nas áreas de educação, saúde, habitação, emprego, cultura, esporte e programas sociais.

A despeito do projeto incorporar a dimensão da prevenção social – algo que já havia sido realizado de forma eficiente, embora descontínua, por alguns estados da federação desde o final dos anos 1990 - superando a ênfase excessiva e convencional na mera repressão ao crime, sua implementação não saiu do papel e padeceu de diversos problemas de gestão, que comprometeram os resultados. Avaliação de processo do projeto *Em frente, Brasil* realizada pela Controladoria Geral da União e publicada em dezembro de 2020 conclui que

“quanto ao processo de governança, constatou-se fragilidades na coordenação exercida pelo MJSP, que em decorrência de sua posição hierárquica em relação aos demais Ministérios, não tem capacidade suficiente para coordenar uma política pública interfederativa e interministerial, necessitando de um órgão de supervisão superior para exercer a governança efetiva necessária. (...) Na prática, verificou-se que não houve a implementação das ações socioeconômicas da Fase 2, estendendo-se o prazo inicialmente previsto de atuação das Forças Tarefas. Tal fato impactou parcialmente o objetivo pretendido pela Fase 1, ao menos em termos de desempenho, uma vez que a pacificação territorial pretendida pela Fase 1 deveria ser sucedida de forma síncrona pela implementação das ações socioeconômicas da Fase 2. (...) A última fragilidade identificada pela equipe de auditoria se refere à transparência ativa do PEFB. Não foram identificadas informações exigidas pelo Decreto nº 7.724/2012 e que devem ser divulgadas no sítio do MJSP, como: (i) detalhes sobre os convênios firmados no PEFB; (ii) principais metas e indicadores de resultados e impactos; e (iii) principais resultados” (Controladoria Geral da União 2020).

A continuidade do PEFB foi diretamente afetada pelo pedido de demissão do cargo pelo Ministro Sérgio Moro, em abril de 2020. Instalou-se uma crise polí-

tica no governo Bolsonaro, com o ex-ministro acusando o presidente da república de pretender interferir na autonomia da Polícia Federal mediante a nomeação de um novo superintendente sem consulta ao ministro da justiça, que teria entre suas principais missões coletar informações e produzir relatórios de inteligência para a presidência da República. Para seu lugar é escolhido André Mendonça, que permanece no cargo até sua nomeação para o Supremo Tribunal Federal. E em março de 2021 assume o MJSP o delegado federal Anderson Torres, que permanece no cargo até o final do mandato do presidente Bolsonaro. Tanto a gestão de André Mendonça quanto a de Anderson Torres não se caracterizaram pela apresentação de planos específicos de segurança pública. Tornaram-se, na verdade, protagonistas da principal diretriz do presidente da república para o setor, qual seja, o incremento do acesso da população brasileira às armas de fogo.

## 4. A FLEXIBILIZAÇÃO DO ESTATUTO DO DESARMAMENTO

“A arma de fogo, além de segurança para as famílias, é segurança para nossa soberania nacional e a garantia de que a nossa democracia será preservada. Não interessa os meios que um dia porventura tenhamos que usar. Nossa democracia e nossa liberdade são inegociáveis.”

Presidente Bolsonaro, em declaração feita na inauguração de trechos da BR-101/SE, em Propriá (SE), em maio de 2022<sup>1</sup>

Declarações como essa foram recorrentes na gestão de Bolsonaro. Sinalizam a principal marca do seu governo na política de segurança pública, qual seja, revogação de diversas restrições ao acesso às armas de fogo contidas no Estatuto do Desarmamento, aprovado em 2003. Desde janeiro de 2019 até dezembro de 2022, mais de 40 novos regulamentos foram adotados no sentido da facilitação da compra e circulação das armas de fogo no Brasil. Quase todos eles resultaram de medida unilateral da presidência ou de órgãos do executivo federal, sem passar pela aprovação do Congresso Nacional. Em nenhum momento do seu governo, Bolsonaro pautou a revogação do Estatuto do Desarmamento aprovado em 2003. Optou pela estratégia de flexibilizar as restrições impostas pelo Estatuto mediante a promulgação de Decretos Presidenciais e Portarias por parte do Exército, Polícia

---

(1) <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/05/17/bolsonaro-defende-uso-de-armas-como-garantia-para-a-democracia.htm?cmpid=copiaecola>

Federal e Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conforme levantamento realizado pelo Instituto Sou da Paz<sup>2</sup>, foram 17 Decretos Presidenciais, 19 portarias, 2 resoluções do Ministério da Economia, 2 Projetos de Lei e 4 regulamentos da Polícia Federal. É importante notar que a Presidência da República usou de artifícios pouco usuais em democracias para tema de natureza tão controversa: as alterações na política de armas no Governo Bolsonaro foram feitas por decretos e normas, sem passar pelo debate com a sociedade e no Congresso.

As principais alterações provocadas por esse novo arranjo normativo promovido pelo governo Bolsonaro foram as seguintes:

- a. Ampliação da quantidade de armas e de munições que podem ser compradas pelos cidadãos para defesa pessoal, sendo que uma pessoa pode comprar até 6 armas e 200 munições por ano para cada arma;
- b. Autorização para cidadãos comprarem armas de calibres mais potentes, antes restritas às forças de segurança pública;
- c. Atenuação do rigor dos critérios para o cidadão adquirir e usar arma de fogo, de modo que foi abolida a exigência legal de apresentar uma justificativa da necessidade à Polícia Federal. Além disso, a comprovação dos testes de aptidão para usar armas teve seus prazos estendidos para dez anos;
- d. Autorização para Caçadores, Atiradores Desportivos e Colecionadores (CACs) adquirirem maior número de armas de fogo, sendo que caçadores podem adquirir 30 armas, sendo 15 de calibre restrito, e atiradores esportivos podem adquirir 60 armas, sendo 30 de calibre restrito;
- e. Autorização para Caçadores, Atiradores Desportivos e Colecionadores (CACs) comprarem mais munições para seus armamentos, podendo adquirir 5 mil munições por ano por arma de calibre permitido e mil munições por ano por arma de calibre restrito.

Importante destacar que a flexibilização normativa do acesso às armas de fogo efetivada pelo governo Bolsonaro não teve como foco apenas a finalidade da defesa pessoal, a qual depende da autorização da Polícia Federal. A entidade administra um sistema de controle: o Sistema Nacional de Armas (SINARM). Os decretos e portarias facilitaram e muito o acesso às armas de fogo por parte dos Caçadores, Atiradores Desportivos e Colecionadores (CACs). Diferentemente daqueles que buscam arma de fogo para defesa pessoal, os CACs não precisam da autorização da Polícia Federal. Como suas armas têm finalidades diversas, tais

---

(2) <https://soudapaz.org/canetagatilha/#:~:text=Com%20mais%20armas%20em%20casa,o%20n%C3%BAmero%20subiu%20para%2029%25>



como tiro desportivo, caça ou acervo de colecionador, o controle é realizado pelo Exército através do Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (SIGMA); E foi exatamente no âmbito dos CACs que se efetivou o maior crescimento do acervo de armas de fogo no Brasil em anos recentes.

A Tabela 1 apresenta dados referentes à evolução da quantidade de armas em acervos particulares no país a partir de 2018, considerando as armas pessoais ou particulares pertencentes a Caçadores, Atiradores desportivos e Colecionadores (CACs), Cidadãos comuns com registro para defesa pessoal, Caçadores de subsistência, Servidores civis (como policiais e guardas civis) com prerrogativa de porte e que compraram armas para uso pessoal e Membros de instituições militares (policiais militares, bombeiros militares e etc) que compraram armas para uso pessoal.

Tabela 1 - Acervo particular de armas no Brasil em números absolutos (2018 a 2022)

ANO	ARMAS PARTICULARES DE MILITARES*	DEFESA PESSOAL JUNTO À PF**	CACS	TOTAL
2018	625.510	344.389	350.683	<b>1.320.582</b>
2019	618.513	457.700	433.246	<b>1.509.459</b>
2020	604.408	642.917	569.748	<b>1.817.073</b>
2021	739.094	810.830	794.958	<b>2.344.882</b>
2022*	728.287	976.152	1.261.000	<b>2.965.439</b>

Fonte: Instituto Sou da Paz 2023.

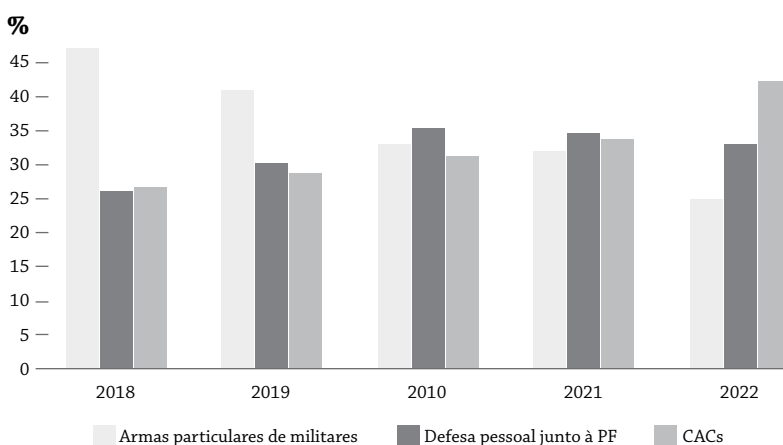
\*dado inclui: armas particulares de membros da FFAA referente a 2021 (não foi atualizado pelo EB) + dado das armas particulares de policiais e bombeiros militares referente a 2022.

\*\* dado inclui armas registradas por pessoas comuns para defesa pessoal, armas particulares de servidores civis com prerrogativa e armas de caçadores de subsistência

Constata-se que a quantidade de armas de fogo no país em mãos de particulares mais do que dobrou no período considerado. Houve um incremento significativo: de 1.320.582 armas em 2018 para 2.965.439 em 2022, o que corresponde a um crescimento de 124%. No caso das armas à disposição dos CACs, o crescimento foi de 259%, superior à ampliação de 183% do acesso às armas para defesa pessoal

por cidadãos que não podem ser classificados como CACs. O ano de 2022 termina com uma nítida mudança no perfil do acervo de armas particulares no país, de modo que a supremacia observada em 2018 dos profissionais da segurança pública foi amplamente suplantada pelos CACs nos anos seguintes. A participação percentual das armas à disposição dos CACs saltou de 26% em 2018 para 42% em 2022, conforme mostra o Gráfico 1, abaixo.

Gráfico 1 - Acervo particular de armas no Brasil em percentual de participação de cada categoria



Fonte: Instituto Sou da Paz 2023.

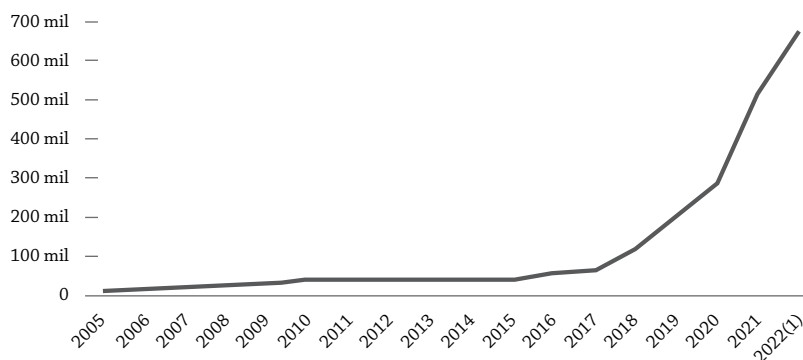
\*dado inclui: armas particulares de membros da FFAA referente a 2021 (não foi atualizado pelo EB) + dado das armas particulares de policiais e bombeiros militares referente a 2022

Quando se analisa a dinâmica do fenômeno numa amplitude maior do tempo, os contornos do fortalecimento dos CACs na sociedade brasileira a partir das medidas adotadas pelo governo Bolsonaro ficam ainda mais explícitos. O número de pessoas físicas identificadas como CACs com certificados de registro de armas de fogo cresceu exponencialmente a partir de 2019, saltando de 117.467 pessoas registradas em 2018 para 673.818 em meados de 2022. Como se observa no Gráfico 2, o número de CACs com armas de fogo se manteve abaixo do patamar de 100 mil entre 2005 e 2017.

Outros fatores que merecem menção no tocante a este tema: a incapacidade do Exército e da Polícia Federal na fiscalização dos processos de concessão de re-

gistros, a expansão dos clubes de tiros, muitos deles atuando como fachada para a venda ilegal de armas, a facilidade com que facções criminosas e milícias obtiveram número significativo de armas através dos colecionadores, atiradores e caçadores.

Gráfico 2 - Pessoas físicas com Certificado de Registro (CR) de arma de fogo no SIGMA – CACs



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022.  
(1) Dados atualizados em 1º de junho de 2022

O efeito das mudanças legais e da maior disponibilidade de armas de fogo no país na compra de munições foi imediato. Entre 2017 e 2021 houve crescimento de 131% no número absoluto de cartuchos de munição comercializados anualmente, conforme a Tabela 2, adiante.

Tabela 2 - Quantidade de cartuchos de munição vendidos no mercado nacional - número absoluto

	2017	2018	2019	2020	2021	VARIAÇÃO (%)
<b>Brasil</b>	170.257.418	195.700.356	203.987.898	258.130.198	393.417.048	<b>131,1</b>

**Fonte:** Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022.

## 5. GASTOS COM SEGURANÇA PÚBLICA

Um importante indicador da priorização de um tema na agenda política de um governo pode ser a magnitude dos recursos públicos disponibilizados naquela área. A Tabela 3 apresenta os dados referentes aos gastos em segurança pública executados pela União, estados e municípios entre 2016 e 2021. Constata-se que o patamar dos gastos anuais do governo federal sob Bolsonaro sobe para 14 bilhões de reais a partir de 2021, superando a oscilação entre 11 bilhões e 12 bilhões de reais dos governos anteriores. Entretanto, os estados e municípios também incrementaram seus gastos no setor nesse mesmo período. Os estados passaram do patamar de 77 bilhões de reais em 2016 para 101 bilhões de reais em 2022, sendo que os municípios gastavam 5,9 bilhões de reais em 2016 e passaram a gastar 8 bilhões de reais em 2022. Um ponto a ser destacado é que a avaliação da efetividade do aumento deste gasto com segurança pública, em todos os níveis, nunca foi realizada.

Tabela 3 - Evolução das despesas com a Função Segurança Pública, por ente federativo

	UNIÃO	UNIDADES DA FEDERAÇÃO	MUNICÍPIOS	TOTAL
2016	11.109.518.607,46	77.269.927.390,16	5.913.550.782,22	<b>94.292.996.779,84</b>
2017	10.823.197.845,57	77.484.136.923,55	5.757.716.438,61	<b>94.065.051.207,73</b>
2018	12.164.664.987,35	79.282.050.840,01	6.256.307.017,68	<b>97.703.022.845,04</b>
2019	11.699.818.169,28	79.789.379.983,88	6.589.734.384,39	<b>98.078.932.537,56</b>
2020	13.823.158.499,76	77.910.500.037,83	4.630.534.631,00	<b>96.364.193.168,59</b>
2021	14.042.184.386,65	90.258.005.184,25	7.789.602.106,28	<b>111.897.916.565,38</b>
2022	14.411.618.802,09	101.858.537.358,20	8.603.251.075,00	<b>124.873.407.235,28</b>

Fonte : Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021, 2022 e 2023.

No que diz respeito ao FNSP, seu incremento no governo Bolsonaro foi significativo. Até 2018 o montante de recursos anuais disponibilizados para esse Fundo ficava abaixo de 1 bilhão de reais e a partir de 2019 esse montante se aproxima de 2 bilhões de reais. O fortalecimento do FNSP deveu-se em boa medida aos recursos repassados pelas loterias da CEF, conforme a Tabela 4, superando o

patamar de 1,7 bilhões de reais por ano a partir de 2019.

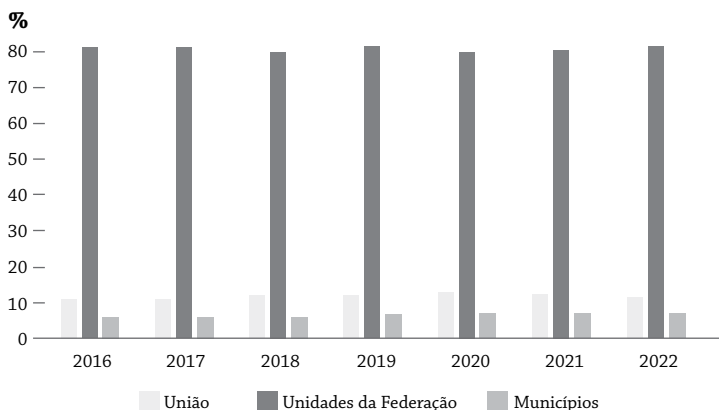
Tabela 4 - Repasses de loterias da Caixa Econômica Federal para o FNSP

ANO	VALOR
2018	945.052.067,75
2019	1.797.237.746,48
2020	1.789.802.513,43
2021	1.783.931.244,82
2022	2.113.309.000,00

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023.

Quando analisamos comparativamente a participação proporcional dos entes federados nas despesas em segurança pública em anos recentes, constata-se que não houve mudança durante o governo Bolsonaro, como demonstra o Gráfico 3, abaixo. Os estados permaneceram responsáveis por cerca de 81% do total de gastos, os municípios em torno de 7% e a União oscila ao redor de 12%.

Gráfico 3 - Participação percentual das despesas com a Função Segurança Pública, por ente federativo (2016 a 2022)



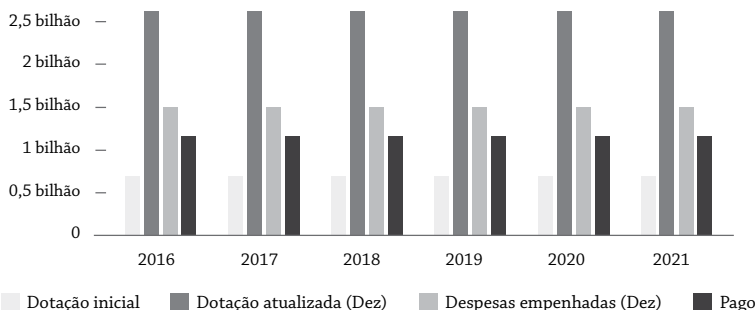
Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022 e 2023.

A despeito do discurso do chefe do executivo federal, os gastos da União no setor da segurança pública apresentaram crescimento bastante modesto em termos absolutos, comparativamente aos governos anteriores. E esse aumento dos gastos dependeu em boa medida dos repasses das loterias geridas pela Caixa Econômica Federal (CEF) para o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). A medida é parte da criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) em 2018, conforme mencionado na introdução deste capítulo.

Outra fonte federal de recursos para a segurança pública é o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), que foi criado em 1994. É gerido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e tem a finalidade de proporcionar recursos para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário em âmbito nacional. Os recursos do fundo são repassados aos estados para a construção e ampliação de estabelecimentos penais, assim como para a garantia das assistências aos presos previstas na Lei de Execução Penal (LEP). Além das transferências obrigatórias, os entes da Federação, em especial os estados, podem ter acesso a verbas adicionais do FUNPEN por meio de convênios.

No Gráfico 4 estão apresentados dados referentes aos recursos orçamentários disponibilizados pelo FUNPEN, bem como às despesas empenhadas e pagas no período de 2016 a 2021. É possível constatar que as dotações orçamentárias iniciais e atualizadas do respectivo fundo no governo Bolsonaro, a partir de 2019, são inferiores às dotações do governo Temer, a partir de 2016. A dotação orçamentária atualizada anual média no governo Temer ficou no patamar de 1,4 bilhões de reais, ao passo que nos três primeiros anos do governo Bolsonaro essa média restringiu-se a 655 milhões de reais. Tal redução dos gastos federais no sistema prisional pode ser observada também nas despesas empenhadas e pagas. Pode ser dito, portanto, que a alardeada prioridade da segurança pública no governo Bolsonaro não foi traduzida nos gastos federais nas polícias e no sistema prisional.

Gráfico 4 - Execução orçamentária e financeira do FUNPEN



Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública 2022.

## 6. AMPLIAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

Outro ponto que merece destaque é o protagonismo da participação da Polícia Rodoviária Federal durante o Governo Bolsonaro. Como é sabido, existem duas polícias no âmbito do executivo federal, quais sejam, a Polícia Federal (PF) e a Polícia Rodoviária Federal (PRF). Elas não apresentam histórico de articulação e ação operacional conjuntas. Mais competem do que cooperam entre si. O aspecto singular a ser ressaltado é o status de polícia de ciclo completo por parte da PF. É uma organização policial com atribuições investigativas acrescidas de competências tipicamente ostensivas, como é o caso do patrulhamento das fronteiras nacionais.

A PRF, por sua vez, restringe-se ao patrulhamento das rodovias federais. Não pode investigar crimes, mesmo aqueles ocorridos nos limites territoriais de sua atuação. Deve registrá-los e repassá-los à respectiva polícia civil estadual ou à PF. Tal restrição não significa, contudo, que cabe à PRF apenas exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito, cumprindo e fazendo cumprir a legislação e demais normas pertinentes, inspecionar e fiscalizar o trânsito, aplicando as multas impostas por infrações de trânsito. É polícia que deve também prevenir e reprimir os crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais crimes previstos em leis, nos limites das rodovias federais. Como se constata, a PRF tem atribuições amplas, porém, mais contidas do que as da PF.

Durante o governo Bolsonaro a PRF mereceu atenção especial. A organização atuou para além da prevenção e repressão criminal nas rodovias federais, transformando-se numa polícia com maior abrangência territorial. Participou diretamente de operações policiais de grande repercussão nacional, como a realizada na cidade de Varginha, em Minas Gerais, em outubro de 2021, e a realizada em janeiro de 2022 no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro. Cada uma delas resultou em mais de duas dezenas de mortos, sendo que a primeira teve como alvo um grupo de assaltantes do chamado “novo cangaço”<sup>3</sup>, enquanto a segunda foi dirigida a uma facção criminosa conhecida por sua atuação no mercado de drogas. Deve-se ressaltar que, supostamente, a coordenação dessas operações coube respectivamente à PMMG e à PMERJ.

---

(3) Modalidade de assalto a agências bancárias de cidades de pequeno e médio porte no interior do país com planejamento detalhado, participação de grande número de criminosos, uso de armamento pesado, bloqueio da atuação policial local e tomada temporária das cidades.

O fundamento legal para tal extrapolação de suas atribuições constitucionais é uma portaria publicada pelo então Ministro da Justiça e Segurança Pública, André Mendonça, que estabelece diretrizes para a atuação da PRF em operações policiais conjuntas. A Portaria nº 42, de 18 de janeiro de 2021, define que a PRF poderá atuar em operações conjuntas que contem com a participação de órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e de outros órgãos das esferas federal, estadual, distrital ou municipal. Podem designar efetivo para compor equipes, prestar apoio logístico, ingressar nos locais de mandado de busca e apreensão e praticar todos os atos relacionados ao objetivo das operações conjuntas. Mais relevante é o artigo 3º da Portaria, redigido nos seguintes termos: *A participação da PRF nas operações conjuntas de que trata esta Portaria deverá ser autorizada por ato do Diretor-Geral, consideradas a pertinência, a conveniência e a necessidade da medida, cabível a edição de ato normativo ou de ato decisório dispondo sobre delegação de autorização.*

Constata-se que o Diretor Geral da PRF passa a ter a discricionariedade de decidir pela pertinência, conveniência e necessidade da participação da corporação em operações conjuntas. Não há qualquer definição dos locais permitidos para sua atuação, contrariando Portaria anterior, a 739/2019, que já havia autorizado tais operações conjuntas, mas com o estabelecimento de diretrizes e locais para tanto. Tudo leva a crer que estava em curso no governo Bolsonaro a institucionalização de uma nova cultura organizacional pela PRF, permeada pela perspectiva da “guerra contra o crime”, o que envolvia a militarização da instituição, mudando drasticamente sua forma de atuação e a transformação da PRF em uma espécie de guarda pretoriana do Presidente da República.

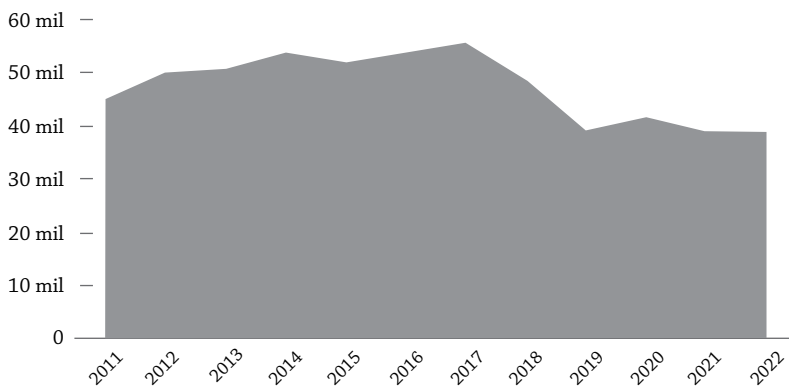
## 7. A FALÁCIA DO ‘MAIS ARMAS, MENOS CRIMES’

Fenômeno instigante ocorrido no governo Bolsonaro foi a expressiva redução na incidência de homicídios no agregado nacional. Conforme se verifica no Gráfico 5, o número absoluto anual de homicídios dolosos no período de 2019 a 2022 foi inferior ao número absoluto anual em anos anteriores. Durante o governo Bolsonaro, a média anual de homicídios dolosos em todo o país ficou no patamar de 39.800, ao passo que no governo Temer (2016 a 2018) a média anual foi de 52.900 homicídios e no governo Dilma (2011 a 2015) a média ficou no patamar de 50.500 homicídios. Os primeiros seis meses do terceiro governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva apontam uma queda de 3,4% nos homicídios, se comparados com os primeiros seis meses de 2022, o que indica um movimento descen-



dente dos homicídios no país desde 2018, com exceção de 2020, quando há uma pequena elevação<sup>4</sup>.

Gráfico 5 - Número absoluto de homicídios dolosos. Brasil 2011 a 2022



Fonte : G1 Monitor da Violência.

Uma análise superficial assinalaria de imediato que tal diminuição deveu-se à disseminação das armas de fogo patrocinada pelo governo federal, confirmando então a premissa ‘mais armas, menos crimes’. Entretanto, as evidências científicas disponíveis nos estudos nacionais e internacionais não corroboram tal premissa. A imensa maioria dos estudos realizados sobre o tema aponta, de forma consistente, que o aumento da disponibilidade e da circulação de armas de fogo provoca, ao contrário, maior incidência de homicídios (Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2022c).

Sob tal perspectiva, a recente redução dos homicídios no Brasil se apresenta como um complexo enigma, ainda a ser decifrado. Não é nossa pretensão oferecer uma solução pronta e definitiva que o esclareça. Serão necessárias pesquisas abrangentes que considerem as diversas manifestações do fenômeno no território nacional. A despeito disso, é possível sinalizar algumas questões e hipóteses para a devida compreensão do que se passa na sociedade brasileira.

É preciso considerar, como ponto de partida, que a redução dos homicídios dolosos no país não se iniciou no governo Bolsonaro. O fenômeno se delineia a partir de 2018, no último ano do governo Temer. Retornando ao Gráfico 5, em 2017 foram cerca de 55.700 homicídios registrados, ao passo que em 2018 foram cerca 48.800 homicí-

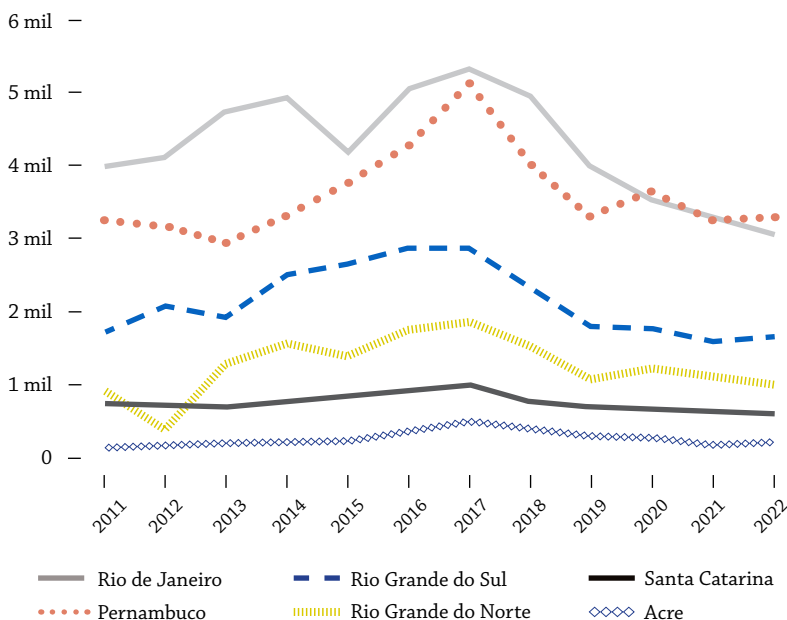
(4) [https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2023/08/17/monitor-da-violencia-assassinatos-caem-34percent-no-primeiro-semester-de-2023-no-brasil\\_ghtml](https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2023/08/17/monitor-da-violencia-assassinatos-caem-34percent-no-primeiro-semester-de-2023-no-brasil_ghtml)

dios. Nos anos seguintes a queda dos homicídios permanece, com exceção da elevação de 2020. Em 2021 e 2022, o número absoluto de homicídios é inferior a 40.000 por ano e os dados para o primeiro semestre de 2023 indicam que a tendência de queda permanece. Pode-se concluir, portanto, que a dinâmica do fenômeno é afetada por fatores sociais que antecedem a eleição de Bolsonaro, permanecem durante seu governo e prosseguem nos primeiros meses do governo Lula. Tal fato constitui, portanto, uma evidência empírica adicional de que a política armamentista adotada pelo Governo Bolsonaro pouco explica a redução dos homicídios e que há outros fatores, provavelmente pouco relacionados à atuação estatal, que estão produzindo a redução progressiva das mortes violentas intencionais no país.

Porém, a inflexão brusca na trajetória dos homicídios verificada em 2018 não ocorreu de modo homogêneo em todas as unidades da federação. Eis outro aspecto a ser considerado. Há nítidas variações entre os estados na incidência desse crime no período 2011 – 2022. Vejamos:

- a. Em alguns estados a trajetória dos homicídios segue tendência similar à verificada no país como um todo, como são os casos do Acre, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

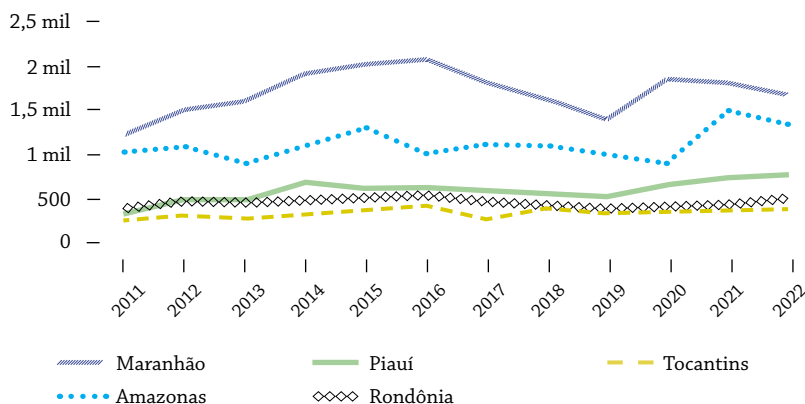
Gráfico 6 - Número absoluto de homicídios - estados selecionados (2011 a 2022)



Fonte: G1 Monitor da Violência .

- b. Alguns poucos estados, por outro lado, apresentam crescimento da incidência de homicídios em anos recentes, superando os patamares de 2018, como são os casos do Amazonas, Maranhão, Piauí, Rondônia e Tocantins.

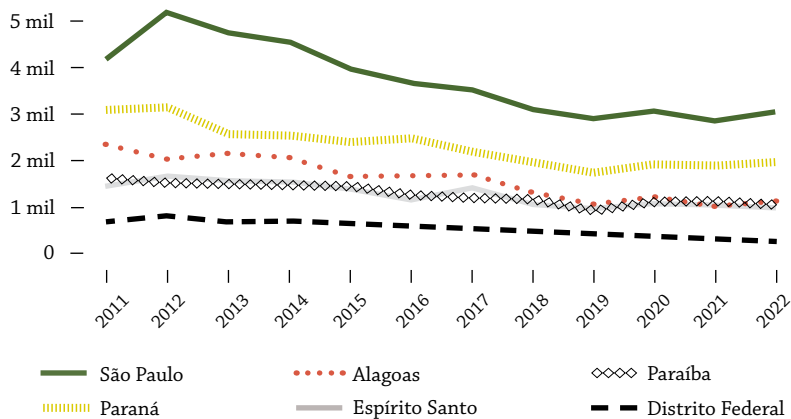
Gráfico 7 - Número absoluto de homicídios - estados selecionados (2011 a 2022)



Fonte: G1. Monitor da Violência.

- c. Há também estados que manifestam trajetória de redução dos homicídios desde o início da década passada, destacando-se Alagoas, Distrito Federal, Espírito Santo, Paraíba e São Paulo.

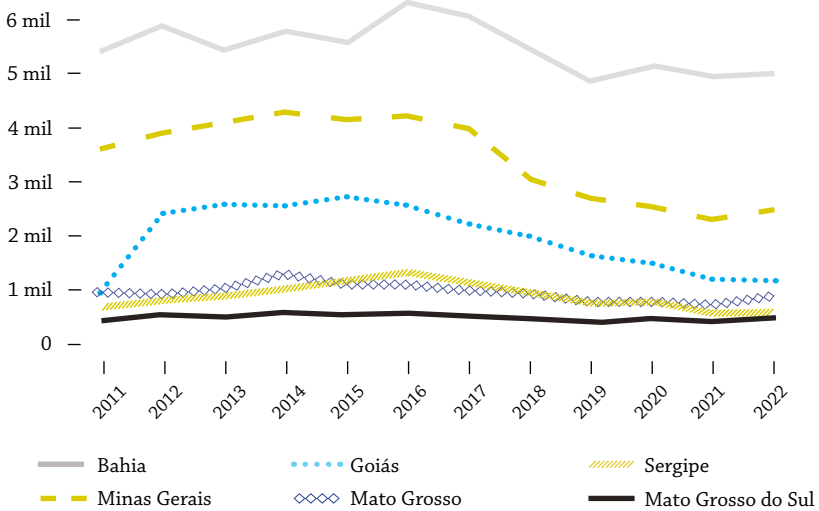
Gráfico 8 - Número absoluto de homicídios - estados selecionados (2011 a 2022)



Fonte: G1 Monitor da Violência.

- d. Alguns estados iniciaram a trajetória de redução dos homicídios antes de 2018, a partir da segunda metade da década passada, quais sejam, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Sergipe e Goiás;

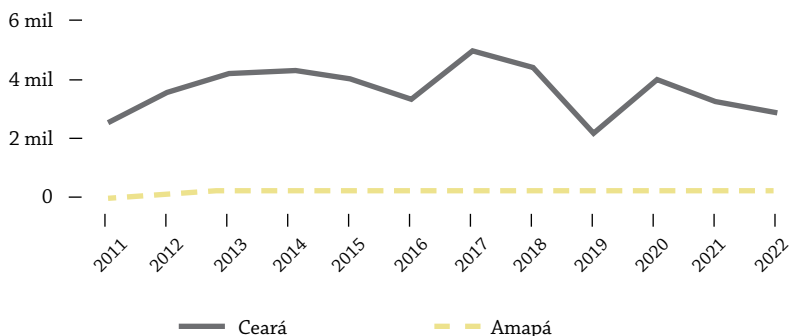
Gráfico 9 - Número absoluto de homicídios - estados selecionados (2011 a 2022)



Fonte: G1 Monitor da Violência.

- e. Há estados com trajetórias peculiares de suas séries históricas de homicídios, não permitindo identificar correspondências com outros entes da federação, com destaque para o Ceará e o Amapá.

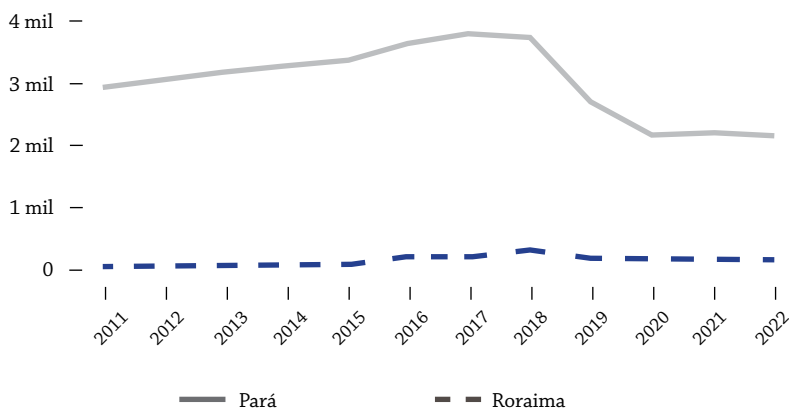
Gráfico 10 - Número absoluto de homicídios - estados selecionados (2011 a 2022)



Fonte: G1 Monitor da Violência.

- f. Cabe notar, por fim, que poucos estados apresentaram redução de homicídios a partir de 2019, quais sejam, Pará e Roraima.

Gráfico 11 - Número absoluto de homicídios - estados selecionados (2011 a 2022)



Fonte: G1 Monitor da Violência.

Constata-se dos dados acima apresentados que a tendência de redução da incidência de homicídios dolosos em 12 estados brasileiros já estava acontecendo em período anterior a 2018, em alguns desde o início da década passada e em ou-

tros desde a segunda metade da década. Em 10 estados identifica-se, por sua vez, trajetória ascendente dos homicídios até o final da década, com posterior redução ou mesmo estabilização. E em 5 estados a incidência de homicídios cresceu no governo Bolsonaro.

Parece ficar reforçada, assim, a conclusão de que a trajetória descendente do número absoluto de homicídios, como agregado nacional, não se deve a um fator específico que supostamente teria impactado a sociedade como um todo no período da gestão Bolsonaro. Nem mesmo a pandemia da COVID 19 pode ser considerada nessa perspectiva. Seria plausível supor, a princípio, que a política do FIQUE EM CASA adotada no biênio 2020-2021 teria contribuído para a contenção dessa modalidade criminosa. Entretanto, tal não foi o caso no Brasil. Na maioria dos estados essa suposição não se aplica, visto que em 12 deles a redução já se apresentava antes da pandemia da COVID 19 e em outros 5 estados houve recrudescimento dos assassinatos no período pandêmico. Essa evidência coaduna-se com estudos norte-americanos que identificaram não ter havido queda dos homicídios naquele país nos anos de pandemia, ao contrário do ocorrido com crimes contra o patrimônio (Murray e Davies 2022; Meyer *et alli* 2022; Boman e Gallupe 2020).

Além disso, como homicídios são rótulos jurídicos para mortes violentas intencionais com as mais diversas causas (homicídios praticados por homens contra mulheres em espaços domésticos, homicídios praticados por policiais em serviço, homicídios praticados por policiais fora de serviço em contextos não domésticos, homicídios praticados em contextos de atividade criminosa relacionada ao patrimônio, homicídios praticados em contextos de disputas por territórios por grupos armados que estão ligados a outras atividades ilegais, etc.), é preciso ter cautela para saber, em cada região, em cada estado da federação, em cada território específico das unidades da federação, se houve aumento, diminuição ou estabilização dos homicídios e de qual dos tipos ou modalidades destes homicídios.

Há algumas hipóteses em circulação na literatura especializada sobre o tema que podem nos ajudar a compreender o fenômeno. Para alguns, a explicação estaria relacionada à adoção de ações efetivas por alguns estados na contenção da criminalidade. Nesta linha, mereceriam destaque as Políticas de Gestão para Resultados na Segurança Pública, conforme levantamento realizado pelo Instituto Sou da Paz (2023). Políticas de gestão para resultados são aquelas que incluem, em seu planejamento, estruturas relacionadas ao processo de tomada de decisão, com a definição de metas a serem alcançadas. E a redução de homicídios é a principal meta estabelecida. São utilizados indicadores que permitem o monitoramento entre o planejado e o executado, bem como se as ações previstas geraram os resultados pretendidos. A política prevê mecanismos capazes de viabilizar a correção de rumos, com a devida retroalimentação entre planejamento, monitoramento e

avaliação. Os atores principais da Política de Gestão de Resultados são as polícias militar e civil, tendo as respectivas secretarias estaduais de segurança pública ou mesmo de planejamento e gestão na coordenação do processo. A mencionar também a eventual participação direta do chefe do executivo estadual na liderança dessa política, com algumas variações.

Há programas deste tipo em diferentes estágios de desenvolvimento no Brasil, alguns mais longevos, tais como Minas Gerais, Pernambuco, Paraíba e Espírito Santo. Outros são mais recentes, com destaque para Rio Grande do Sul e Pará. Os estados do Ceará, Alagoas, São Paulo e Rio de Janeiro, bem como o Distrito Federal, também adotaram esse projeto em momentos distintos da década de 2010. Há variações nos resultados alcançados pelos estados na redução dos homicídios, mas é possível afirmar que

Sem dúvida, programas de gestão para resultados no campo da segurança pública já são uma realidade bastante consistente no Brasil, apresentando resultados positivos em muitos deles, como a integração entre as instituições encarregadas de prover a segurança, especialmente as polícias, o investimento tecnológico por parte dos governadores e secretários para viabilizar uma gestão da informação mais eficaz, a criação de incentivos (financeiros ou não) para os profissionais que operacionalizam o programa, a valorização da informação na tomada de decisão e, finalmente, a redução dos indicadores criminais propriamente ditos (Instituto Sou da Paz 2023, 10).

Outra hipótese a ser contemplada na busca de compreensão da dinâmica recente dos homicídios no Brasil diz respeito ao mercado das drogas ilícitas. O caráter sistêmico da violência na construção da ordem de mercados ilegais tem sido destacado por estudiosos brasileiros diversos. Segundo tal perspectiva teórica, os conflitos gerados na produção, comercialização e consumo de drogas ilícitas tendem a ser resolvidos pela imposição da força física, dada a ausência do Estado como instituição reguladora da atividade econômica. A utilização da força física na resolução de conflitos constitui recurso racional à disposição dos atores sociais envolvidos, pois a sobrevivência do empreendedor muitas vezes depende da sua imposição perante concorrentes ou mesmo devedores crônicos. E há evidências empíricas de que uma fração relevante dos homicídios que passaram a configurar o cotidiano do país nas últimas décadas tem na dinâmica conflituosa desse mercado ilegal sua principal motivação (Daudelin e Ratton 2017 e 2018; Saporì 2020).

Considerando essa perspectiva teórica, Feltran *et alli* (2022) argumentam que a dinâmica de conflitos faccionais — condicionada por guerras e pacificações entre facções nacionais e regionais, e delas com gangues e polícias — é a principal causa da variação em taxas agregadas de homicídio no Brasil nas últimas duas décadas. O Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), facções

nascidas nas prisões do Sudeste, tornaram-se nacionais e assumiram papel de relevo na regulação de mercados ilegais em todo o país, em especial o mercado de drogas ilícitas. Mesmo onde não há membros batizados desses coletivos no cotidiano do varejo, sua presença na regulação dos mercados de drogas no atacado contribuiu para redefinir as relações entre grupos armados locais com as forças de segurança, bem como a produção de rivalidades e a regulação de conflitos em inúmeras periferias urbanas brasileiras. Utilizando-se de dados empíricos obtidos em quatro capitais brasileiras, os autores concluem que achados analíticos permitem a compreensão das singularidades de processos sócio-históricos locais, quais sejam: “1) a formação e expansão faccional se faz no interior dos sistemas prisionais estaduais e federal; 2) é recorrente o espraiamento da regulação faccional disciplinadora no universo criminal, por meio das conexões entre prisões e quebradas; 3) a instituição dessa disciplina e ordenamento faccional tende a produzir conflitos e mesmo guerras locais, que elevam de forma consistente as taxas de homicídio, mais ou menos rapidamente a depender do contexto; 4) a construção de hegemonias no universo faccional, assim como de acordos de pacificação entre grupos distintos, produz quedas consistentes nessas taxas; e 5) a hegemonia do PCC em especial, por suas particularidades organizacionais já bastante estudadas na literatura — sobretudo o fato de a facção não exercer controle territorial armado e ter estrutura reguladora de mercados ilegais —, tende a produzir taxas consistentemente mais baixas de homicídios, se comparadas a outras facções.” (*op.cit.*, 334)

Concluem que a combinação de tais elementos explica em boa medida as trajetórias temporais distintas da incidência de homicídios nos estados e, conseqüentemente, no país como um todo. Deduz-se, portanto, que a redução dos homicídios ocorrida no governo Bolsonaro seria resultado do fortalecimento das facções criminais na conformação da ordem no mercado das drogas ilícitas em boa parte do território nacional.

Segundo nossa compreensão, os processos de expansão de setores mais ou menos organizados de facções de São Paulo e do Rio de Janeiro, desde o início da primeira década dos anos 2000, teriam produzido alianças e conflitos entre os mais diversos grupos armados presentes em cada estado da federação, produzindo, em um primeiro momento, uma elevação das taxas de homicídio nestes territórios, vinculada às guerras entre estes grupos, com maior ou menor participação de setores das polícias estaduais. A acomodação dos conflitos gerados neste período de expansão, as diversas formas de reação das polícias estaduais e o aprendizado das facções frente à reação das polícias estaduais, de forma convencional ou inspirada pela gestão de resultados, seguramente são fatores que convergiram para produzir a diminuição das taxas de homicídios, ainda que elas permaneçam em patamares elevados.



Em outras palavras, entendemos que as hipóteses assinaladas não são excludentes entre si. É factível defender o argumento de que dois fatores sociais estão impactando a redução dos homicídios no país desde a segunda metade da década passada, sendo que estão atuando de forma paralela e combinada. Ou seja, tanto a adoção da política de gestão de resultados na segurança pública por diversos estados quanto a regulação dos conflitos armados pelo crescente empoderamento das facções criminais em contextos regionais estão, provavelmente, contribuindo simultaneamente para a redução da violência letal no país.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Afirmamos na introdução do capítulo que o Presidente Bolsonaro tinha à disposição no início do governo tanto condições institucionais bastante favoráveis para implementar um *upgrade* na política nacional de segurança pública assim quanto uma janela de oportunidade para a indução de uma trajetória consistente de contenção dos homicídios no Brasil. Não fez nem uma coisa nem outra. Seu governo caracterizou-se pela ausência de formulação e implementação de um plano nacional de controle da criminalidade. Trata-se de nítido retrocesso na atuação da União no âmbito da segurança pública, dado que os governos que o antecederam, de FHC a Temer, apresentaram planos estratégicos nesse sentido. O projeto *Em Frente Brasil* foi o que mais se aproximou de tal perspectiva, tendo, contudo, se limitado a um projeto piloto com reduzida longevidade. No que diz respeito aos investimentos no setor, houve incrementos com os repasses das loterias federais para o Fundo Nacional de Segurança Pública, mas o governo federal não aproveitou essa condição institucional favorável para financiar ações repressivas e preventivas da criminalidade que estavam respaldadas por evidências de efetividade. Estados e Municípios, contudo, mantiveram a prática de submeter propostas ao MJSP para celebração de convênios e consequente liberação de recursos financeiros. No caso do FUNPEN, houve expressiva redução dos gastos federais no sistema prisional, como visto.

A flexibilização do Estatuto do Desarmamento foi a principal marca do governo Bolsonaro na segurança pública. Seu mantra *'a arma de fogo é a segurança da família e da soberania nacional'* pautou a atuação do MJSP entre 2019 e 2022. Tem como premissa a crença de que a defesa da integridade física e patrimonial dos cidadãos é responsabilidade primeira do âmbito privado, colocando-se em segundo plano a responsabilidade do poder público. É fato que a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 144, que a segurança pública é direito e responsa-

bilidade de todos; entretanto, deixa claro que o dever do Estado na provisão desse bem coletivo deve prevalecer. O governo Bolsonaro reinterpretou esse artigo constitucional a seu modo.

A ampliação do acesso da população às armas de fogo obteve amplo apoio dos policiais brasileiros, com destaque para os policiais militares. Conforme pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022), que teve por objetivo mensurar o posicionamento de profissionais de segurança pública no Brasil a respeito de temas como autoritarismo, democracia, eleições e direitos humanos, cerca de 59% dos policiais entrevistados manifestaram, somados, concordar em parte, concordar e concordar totalmente com a seguinte afirmativa: *A sociedade brasileira seria mais segura se as pessoas andassem armadas para se proteger da violência*. Cabe destacar que o grau de concordância com a afirmativa é muito superior entre os policiais militares (69%), comparativamente aos policiais civis (43%).

A sinergia ideológica entre o presidente Bolsonaro e os policiais militares brasileiros é outro fenômeno a ser ressaltado. Ela se apresenta num primeiro momento no motim dos policiais militares do estado do Ceará, ocorrido entre 18 de fevereiro e 02 de março de 2020. A greve de policiais é ilegal no Brasil, conforme entendimento do STF de 2017. No caso de policiais militares, a greve se caracteriza como motim, conforme tipificação constante do Código Penal Militar. O episódio do Ceará foi grave, envolvendo inclusive policiais e familiares amotinados em Batalhões. Durante os 14 dias do motim, o número de homicídios no Ceará disparou 417% em comparação com igual período de 2019, sendo que o presidente Bolsonaro não fez nenhuma crítica ao movimento. Ao contrário, procurou minimizar sua ilegalidade, argumentando que se tratava de uma greve, e não de um motim.<sup>5</sup>

Outro aspecto que solidificou essa sinergia foi a defesa enfática da ampliação do excludente de ilicitude para os profissionais da segurança pública por parte do presidente. Houve a tentativa de aprovação de legislação nesse sentido ainda no início do governo, compondo o pacote anticrime do então ministro Sérgio Moro, o que acabou não acontecendo. Mas o presidente continuou insistindo nessa agenda, reforçando-a na campanha presidencial de 2022. Em comício realizado na cidade de Betim (MG) no dia 24 de agosto de 2022, o então candidato à reeleição afirmou: “Quero dizer aos policiais militares que estão aqui: hoje temos um governo que também acredita e valoriza vocês. O governo, com um novo parlamento, vai conseguir o excludente de ilicitude para que vocês possam trabalhar”<sup>6</sup>.

As implicações dessa postura do Presidente da República ainda não foram

---

(5) <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/para-bolsonaro-paralisacao-ilegal-de-pms-no-ceara-foi-greve-nao-motim.shtml>

(6) <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2022-08/em-comicio-bolsonaro-de-fende-excludente-de-ilicitude-para-policia>

devidamente estudadas. Contudo, não há como ignorar o fato de que durante o governo Bolsonaro a magnitude da letalidade policial no Brasil atingiu patamar médio anual bem superior ao dos governos anteriores. Entre 2019 e 2022, a média anual foi de 6.300 mortes decorrentes de intervenções policiais em todo o país. No governo Temer essa média ficou no patamar de 5.200 mortes e no segundo governo Dilma, entre 2013 e 2015, a média foi de 2.900 mortes (ANUÁRIO, 2023). Não afirmamos de modo categórico que a posição condescendente do presidente Bolsonaro em relação ao eventual uso abusivo da força pela polícia tenha sido o fator causal do crescimento da letalidade policial no período do seu governo. Tal letalidade apresentava indícios claros de recrudescimento ao longo da década. Entendemos, contudo, que o discurso legitimador do uso da força física no enfrentamento da criminalidade por parte da mais alta autoridade política da República favoreceu, em alguma medida, a acentuação do fenômeno.

Por fim, cabe ressaltar que a flexibilização do acesso às armas de fogo não explica a redução da incidência de homicídios no país em anos recentes. Evidenciamos a complexidade do fenômeno, objeto de intenso debate entre especialistas no campo da segurança pública. Não há consenso entre os estudiosos sobre os fatores sociais e institucionais que estão provocando o arrefecimento dessa modalidade de violência contra a pessoa na sociedade brasileira. Há apenas uma certeza: não há razão para pensar que mais armas produzem menos crimes. A boa ciência e suas evidências indicam o contrário: a disponibilidade de armas de fogo constitui fator de risco da incidência de homicídios. Merece menção, inclusive, o fato de que a maior condescendência para aquisição de armas e munições por parte dos CACs apresentou nítido efeito perverso, qual seja, abriu canal de abastecimento para o crime organizado.

Não é incomum CACs integrarem milícias, grupos de extermínio e facções do tráfico de drogas. São armeiros que atuam como fornecedores de armas e munição para o cometimento de crimes diversos<sup>7</sup>. Nesse sentido, é sociologicamente instigante e desafiador compreender como a redução dos homicídios no governo Bolsonaro se deu paralelamente à maior disseminação das armas de fogo que o Brasil observou nos últimos anos. Não apresentamos uma resposta definitiva para tal fenômeno, mas assinalamos que outros fatores sociais, demográficos, institucionais etc. devem ser considerados como hipóteses mais factíveis teórica e empiricamente. Mostramos, por um lado, que a adoção, em alguns estados brasileiros, desde a década passada, de programas de gestão por resultados na segurança pública, com foco na redução de crimes violentos, produziu impacto na capacidade de atuação preventiva e repressiva das polícias estaduais, possibilitando a diminuição de homicídios. Por outro lado, há evidências sólidas de que as diversas formas de

---

(7) <https://oglobo.globo.com/brasil/seguranca-publica/licenca-para-atirador-abastece-crime-organizado-no-brasil-25401355>

governança criminal dos mercados das drogas ilícitas contribuíram de maneira relevante para a redução dos homicídios em vários contextos regionais.

A despeito da inapetência do governo Bolsonaro na condução de uma política nacional de segurança pública, não se deve descartar a possibilidade da persistência nos anos vindouros da redução da incidência de homicídios, e que parece estar inicialmente demonstrado pelos números do primeiro semestre de 2023. A permanência dos mecanismos de governança extra-estatal dos mercados ilícitos nos moldes atuais, somada à manutenção simultânea de algumas políticas estaduais de gestão de programas de segurança pública com foco em resultados, provavelmente continuará produzindo o arrefecimento dessa modalidade de violência contra a pessoa.

A importância de cada um destes fatores potencialmente explicativos da redução de homicídios (governança não-estatal da violência e políticas estaduais de redução de crimes violentos) varia por estado. Ademais, cada um destes fatores é altamente instável e depende de inúmeras circunstâncias e dinâmicas estatais e não-estatais locais, regionais e nacionais. Eis o cenário com o qual se defronta o terceiro governo Lula.

## REFERÊNCIAS

Avritzner, Leonardo; Kerche, Fábio e Marona, Marjorie. 2021. *Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política*. Belo Horizonte: Autêntica.

Boman John H. e Gallupe, Owen. 2020. “Has COVID-19 Changed Crime? Crime Rates in the United States during the Pandemic.” *American Journal of Criminal Justice* 45(4): 537–545. DOI: [10.1007/s12103-020-09551-3](https://doi.org/10.1007/s12103-020-09551-3).

Controladoria Geral da União. 2020. *Relatório de Avaliação: Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP: Projeto Piloto Em Frente Brasil*. Brasília: Controladoria Geral da União (CGU).

Daudelin, Jean e Ratton, José Luiz. 2017. “Mercados de Drogas, Guerra e Paz no Recife.” *Tempo Social* 29(2): 115–132. DOI: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2017.125670>.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2021. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

\_\_\_\_\_. 2022a. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

\_\_\_\_\_. 2022b. *Informe de Análise: Policiais, Democracia e Direitos*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

\_\_\_\_\_. 2022c. *Armas de Fogo e Homicídios no Brasil*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

\_\_\_\_\_. 2023. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Feltran, Gabriel; Lero, Cecília; Cipriani, Marcelli; Maldonado, Janaina; Rodrigues, Fernando de Jesus; Silva, Luiz Eduardo Lopes e Farias, Nildo. 2022. “Variações nas Taxas de Homicídios no Brasil: Uma Explicação Centrada nos Conflitos Faccionais.” *Edição especial de Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* 4: 311–34. DOI: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15nesp4.46920>.

Gallo, Ricardo; Pinhoni, Marina e Velasco, Clara. 2023. “Monitor da Violência: Assassinatos Caem 3,4% no Primeiro Semestre de 2023 no Brasil.” *Sítio do g1*, 17 de agosto. <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2023/08/17/monitor-da-violencia-assassinatos-caem-34percent-no-primeiro-semester-de-2023-no-brasil.ghtml>.

Instituto Sou da Paz. 2023. *Balanço das Políticas de Gestão para Resultados na Segurança Pública*. Instituto Sou da Paz.

Meyer, Mikaela; Hassafy, Ahmed; Lewis, Gina; Shrestha, Prasun e Haviland, Amelia M. 2022. “Changes in Crime Rates during the COVID-19 Pandemic.” *Statistics and Public Policy* 9(1): 97–109. DOI: <https://doi.org/10.1080/2330443X.2022.2071369>.

Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2022. *Nota Técnica Nº 14/2022/CGOF-DEPEN/DIREX/DEPEN/MJ*.

Murray, Gregg R. e Davies, Kim. 2022. “Assessing the Effects of COVID-19-Related Stay-at-Home Orders on Homicide Rates in Selected U.S. Cities.” *Homicide Studies* 26(4): 419–444. DOI: <https://doi.org/10.1177/10887679221108875>.

Ratton, José Luiz e Daudelin, Jean. 2018. “Construction and Deconstruction of a Homicide Reduction Policy: The Case of Pact for Life in Pernambuco, Brazil.” *International Journal of Criminology and Sociology* 7: 173–183. DOI: 10.6000/1929-4409.2018.07.12.

Sapori, Luís Flávio. 2020. “Mercado das Drogas Ilícitas e Homicídios no Brasil: Um Estudo Comparativo das Cidades de Belo Horizonte (MG) e Maceió (AL).” *Dados Revista de Ciências Sociais* 63(4): e20180191. DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.4.223>.

\_\_\_\_\_. 2019. “A Política de Segurança Pública na Sociedade Brasileira.” In *Políticas Públicas, Múltiplos Olhares*, orgs. Antônio José Calhau de Resende e José Alcione Bernardes Junior, 129–162. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisa.

Sapori, Luís Flávio; Lopes, Cleber S.; Soares, Gláucio e Zanetic, André. 2018. *A Segurança Pública no Brasil a Partir da Constituição Federal de 1988*. In *A Constituição de 88: Trinta Anos Depois*, orgs. Cristina Buarque de Hollanda, Luciana Fernandes Veiga e Oswaldo E. do Amaral, 101–135. Curitiba: Editora da UFPR.





# MUDANÇA OU DESMONTE EM POLÍTICAS SOCIAIS? EFEITOS DO GOVERNO BOLSONARO NAS ÁREAS DE DIREITOS HUMANOS E ASSISTÊNCIA SOCIAL

LUCIANA PAZINI PAPI

*Doutora em Ciência Política pela UFRGS, com doutorado sanduíche PDSE-CAPEs na Universidade Torcuato Di Tella. É professora adjunta do departamento de Ciências Administrativas e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFRGS. E-mail: luppapi@yahoo.com.br*

LÍGIA MORI MADEIRA

*Doutora em Sociologia pela UFRGS. Realizou estágio de pós-doutorado no Departamento de Política Social da London School of Economics and Political Science. É professora Associada do Departamento de Ciência Política da UFRGS. E-mail: ligiamorimadeira@gmail.com*

MAÍRA CABRAL JULIANO

*Doutora e mestre em Ciência Política pela UFRGS. Graduada em Administração Pública pela UFPR e em Psicologia pela Universidade Tuiuti do Paraná. Integra o Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento, Direitos, Instituições e Políticas Públicas (NEDIPP) na UFRGS e o Laboratório de Análise de Redes (LAR) na UFPR. E-mail: maira\_cabral@yahoo.com.br*

NÚBIA LUCAS LICHT CALDIERARO

*Possui graduação em Serviço Social pelo Centro Universitário Metodista e especialização pelo Hospital de Clínicas de Porto Alegre - Residência Integrada Multiprofissional em Saúde, com ênfase em Saúde da Criança. Trabalha como assistente social do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, na Secretaria do Trabalho e Assistência Social, atuando na gestão da Política de Assistência Social. E-mail: nubia.licht@gmail.com*



# 1. INTRODUÇÃO

A literatura internacional tem se ocupado do tema da mudança em políticas públicas, considerando sobretudo seus níveis e graus (Jenkins-Smith *et al.* 2014; Hall 1993; Baumgartner e Jones 1993; Mahoney e Thelen 2010). Poucos, porém, têm investigado a direção das mudanças, especialmente quando essa não implica em expansão, mas sim a “redução”, “corte” ou “remoção” de arranjos prévios – uma preocupação recente do *framework* analítico do *policy dismantling* (Bauer e Knill 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen 2013). Como o nome sugere, a essa abordagem importa compreender não apenas os graus ou níveis de mudança comuns em políticas públicas, mas a direção destas e a sua orientação ao desmonte.

O contexto brasileiro sob o governo Bolsonaro (2019–2022) se demonstrou especialmente propício a análises nesse sentido nas áreas de direitos humanos e assistência social. Tal governo foi palco de um conjunto de ações que apontaram na direção do desmantelamento dessas políticas. O presidente foi eleito sob um discurso autoritário, machista e homofóbico, defensor da tortura e de torturadores e tratou de implementar uma agenda de retrocessos na área de direitos humanos. Já a política de assistência social sofreu sucessivos cortes no orçamento das suas instituições garantidoras, comprometendo a execução de serviços básicos. Soma-se a gestão conturbada do Auxílio Emergencial no auge da pandemia da COVID-19, a extinção do consolidado Programa Bolsa Família, dando lugar a um Auxílio Brasil coberto de incertezas. Com efeito, esse governo elencou como “principal adversário, os ideais da CF/88” (Abrúcio 2020), ao não reverter a Emenda Constitucional 95, que afeta o financiamento das principais políticas sociais; ao aprovar a reforma da previdência; e ao avançar nas tentativas de reforma administrativa por meio das Propostas de Emendas à Constituição 188 e 32<sup>1</sup>. As mudanças e os impactos nas políticas sociais que resultaram desse conjunto de intenções e ações do gover-

---

(1) A PEC 188, entre outras propostas, visa desindexar os mínimos constitucionais a serem investidos em políticas como educação e saúde pelos três entes governamentais. A PEC propõe desindexar, desobrigar e desvincular recursos públicos, conferindo maior flexibilidade aos orçamentos públicos. Dentre as medidas temos: i) mínimo conjunto de saúde e educação; ii) redução da parcela PIS/Pasep destinada ao BNDES para 14%; iii) desindexação do reajuste de emendas parlamentares; iv) supressão da obrigatoriedade de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos; e v) extensão da vedação de vinculação de receitas a órgão, hoje prevista apenas para impostos, para qualquer receita pública, observadas determinadas exceções (Brasil 2019). Já a PEC 32 visa atingir o serviço público, retirando a estabilidade e direitos trabalhistas que podem afetar a qualidade da prestação dos serviços na ponta. A esse respeito tramita atualmente a PEC 32/2020 no Congresso Nacional, que visa à chamada Reforma Administrativa. Os principais aspectos da proposta versam sobre mudanças nas regras que regulam os concursos públicos, além de modificações na estrutura das carreiras de servidores (fim da progressão por tempo de serviço e do regime jurídico, fim da estabilidade, criação de cargos por período determinado), dentre outros.

no Bolsonaro são, portanto, objeto de pesquisa relevante para entender os rumos e o futuro da proteção social no Brasil.

Tomando como foco de análise as áreas de assistência social e de direitos humanos – dois setores de políticas que tiveram avanços muito significativos ao longo das duas últimas décadas, a despeito de seus graus variados de institucionalização, nos interessa nesse capítulo, pautadas no *framework* do *policy dismantling*, identificar a aplicação de diferentes estratégias de desmantelamento com potencial de incidir sobre a diminuição dessas áreas de política pública, produzindo efeitos na redução do número de instrumentos utilizados e/ou sua intensidade. No longo prazo, almejamos compreender qual a capacidade de resiliência dessas políticas diante de uma mudança na macropolítica, representada pelo governo Bolsonaro.

Com esse fim em tela, nas páginas que seguem apresentamos o *framework* analítico do *policy dismantling*, em uma tentativa de operacionalizar alguns dos seus elementos – mormente as estratégias de desmantelamento, para a análise empírica dos casos da AS e dos DH.

Dada a conjuntura brasileira recente, esta investigação preliminar pode auxiliar na compreensão da mudança nessas áreas de política, considerando, analiticamente, modificações no sentido da redução de direitos e não apenas no da sua expansão. Ademais, contribui para o campo de análise da *policy change* em si. Nesse sentido, endossamos o entendimento de Bauer e Knill (2012), de que o estudo do desmantelamento de políticas pode dizer mais sobre a mudança em políticas públicas de modo geral, sendo uma subcategoria particular e, em muitos aspectos, singularmente complexa de mudança.

O texto apresenta a seguinte estrutura: após essa breve introdução, expomos a literatura sobre desmantelamento de políticas públicas como uma das vertentes possíveis de análise. Na sequência, discutimos as áreas de assistência social e dos direitos humanos no governo Bolsonaro, à luz dessa literatura. Por fim, trazemos algumas breves considerações finais.

## 2. MUDANÇA E DESMONTE DE POLÍTICAS SOCIAIS: APROXIMAÇÃO DA LITERATURA E TENTATIVA DE OPERACIONALIZAÇÃO

A literatura sobre as políticas públicas foi marcada nas últimas décadas pela

proliferação de estudos abordando distintos tipos de mudança (Jenkins-Smith *et al.* 2014; Baumgartner e Jones 1993; Mahoney e Thelen 2010). Após anos de enfoque nos processos que trazem perenidade às políticas e tentativas de explicação sobre fatores que incidem na expansão dos Estados de Bem Estar social (Pierson 1994), com a retração destes, intensificada nos anos 1980 e 1990, as atenções se voltaram para a mudança nas políticas e, mais recentemente, para seu desmonte.

Uma das interpretações predominantes sobre mudança institucional nos anos 1990 e início dos anos 2000 enfatizou o papel dos momentos críticos, geralmente causados por eventos externos, como catástrofes e crises econômicas, que tendem a ser seguidos por períodos de reprodução institucional, dada a dependência da trajetória (Pierson 2000; Capoccia 2015; Mahoney e Thelen 2010; Mahoney 2001). Outra abordagem-chave foi a perspectiva de que longos períodos de mudança marginal nas políticas públicas são, de tempos em tempos, interrompidos por curtos surtos de mudanças radicais (Baumgartner e Jones, 1993). Na mesma toada, podem-se citar as interpretações de que após eventos externos, mudanças significativas podem advir do aproveitamento exitoso de janelas de oportunidade por empreendedores políticos (Kingdon 1984) ou por coalizões de defesa minoritárias no interior dos subsistemas (Sabatier e Weible 2007; Jenkins-Smith *et al.*, 2014).

Na linha das mudanças graduais, uma abordagem que ganhou espaço nesse contexto foi a da mudança incremental, cuja origem pode ser endógena à dinâmica das políticas públicas e ter efeitos bem diferentes dos inicialmente esperados (Mahoney e Thelen 2010; Streeck e Thelen 2005). Mahoney e Thelen (2010) argumentam que as tensões causadas pelas instituições na distribuição desigual de recursos e pelas interpretações ambíguas e subjetivas e de implementação das regras levam os atores a buscar modificar essas regras. Assim, ambiguidades institucionais, o contexto político (relações de poder e oportunidades de veto) e a capacidade de agência dos atores podem contribuir para criar novos padrões institucionais.

Conforme salientam Bauer e Knill (2012), às pesquisas que enfocam a ordem ou os níveis de mudança foram fundamentais para entender seus padrões e causas. Porém ainda há espaço para se avançar no estudo do sentido e da direção das mudanças, observando seus *outputs* e se eles indicam “redução”, “corte” ou “remoção” dos arranjos prévios. Conforme os autores:

Ao analisar o desmantelamento, focamos explicitamente na direção de mudança de política. [...] pretendemos elucidar algumas das causas, condições e estratégias de um padrão distinto de mudança que até agora não foi incorporado a uma abordagem mais geral da mudança de políticas. Portanto, focar no desmantelamento de políticas não é, em nossa opinião, uma alternativa, mas um complemento importante para estudar a mudança de políticas (Bauer e Knill 2012, s/p. tradução nossa).

Sendo assim, o *framework* tem o potencial de oferecer insights novos e importantes para compreender o sentido e os *outputs* das mudanças em políticas sociais da última década no Brasil, uma vez que foram inúmeros os indícios de ataques às políticas sociais nos anos recentes.

O objetivo da literatura sobre desmantelamento é investigar se novas políticas foram desmanteladas ou adicionadas às existentes e identificar a adição de novos instrumentos de política ou a sua abolição. Em termos conceituais pode-se tomar o desmantelamento como

uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas em uma determinada área, reduz o número de instrumentos de política usados e/ou diminui sua intensidade. Pode envolver mudanças nesses elementos centrais da política e /ou pode ser alcançado manipulando as capacidades para implementá-los e supervisioná-los (Bauer e Knill 2012, s/p. tradução nossa).

A fim de identificar as formas de desmantelamento, a literatura propõe a análise de duas dimensões: a densidade e a intensidade das políticas (Bauer e Knill 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen 2013). Por **densidade**, entende-se a amplitude de atividades de um determinado campo ou subcampo de política. Assim, observa-se até que ponto uma área é tensionada e ou modificada por atividades governamentais. A densidade pode ser avaliada por dois indicadores empíricos: o número de políticas e o número de instrumentos de política aplicados, como, por exemplo, a alteração em metas ou meios/instrumentos para obter os recursos destinados à política pública.

A intensidade, por sua vez, afere a robustez das políticas, tais como o volume do investimento orçamentário, o número de destinatários e as regulações existentes. Para medir as mudanças na intensidade, distinguem-se dois indicadores: intensidade substancial e formal. A primeira refere-se ao nível e ao alcance da intervenção governamental, como, por exemplo, no caso das políticas de bem-estar, o número de benefícios. Ela também é definida pelo escopo da intervenção, que geralmente diminui consoante as reduções no número de casos ou grupos-alvo da política (por exemplo, a idade mínima de elegibilidade a benefícios de aposentadoria).

A intensidade da política não é afetada apenas pelo escopo, mas também por aspectos formais (Bauer e Knill 2012). A intensidade formal refere-se principalmente aos fatores que afetam a probabilidade de requisitos substanciais serem efetivados. São três os aspectos formais que afetam o alcance de requisitos substanciais: 1) a capacidade regulatória de uma política; 2) a capacidade administrativa; 3) procedimentos e participação de atores. Quanto à capacidade regulatória, tem-se as condições de fiscalização. Tomando como exemplo a política ambiental,

quanto maior a fiscalização, maior a capacidade de a política atingir seu objetivo e quanto menor, pode-se rumar ao desmonte. Já as capacidades administrativas referem-se aos recursos financeiros, pessoais e organizacionais, e a participação dos atores beneficiários que garantem com que as políticas regulatórias e não regulatórias possam ser executadas. O Quadro 1 sintetiza essas dimensões e apresenta alguns indicadores para medi-las.

Quadro 1 - Dimensões e indicadores do *policy dismantling*

DIMENSÃO		INDICADORES
<b>Densidade de políticas</b>	Densidade de políticas	Mudança no número de políticas ao longo do tempo (diferença entre o número de políticas iniciais/adotadas e abolidas)
	Densidade instrumental	Mudança no número de instrumentos ao longo do tempo (diferença entre o número de instrumentos iniciais/adotados e abolidos)
<b>Intensidade de políticas</b>	Intensidade substancial	Configurações do instrumento em relação ao rigor regulatório e generosidade do serviço (escopo da intervenção). Observar os ajustes e os não ajustes nos novos regulamentos ou subtrações de regulamentos. Observar ajustes e não ajustes no número de beneficiários.
	Intensidade formal	Diferença entre aumento e diminuição dos efeitos da política; Capacidade administrativa/ procedimental; Capacidade de execução/orientação; Diferença entre o número e graus com aumento e diminuição dos efeitos

Fonte: Bauer e Knill 2012 (adaptado pelas autoras).

Os autores (Bauer e Knill 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen 2013) identificam possíveis estratégias utilizadas pelos políticos para desmantelar políticas públicas. Para compreender as estratégias, é preciso retratar a lógica de custos e benefícios que afetam as opções dos atores pelo desmantelamento. Um fator importante é o contexto internacional econômico e político, e o papel da difusão de ideias. Tanto o contexto econômico pode influenciar os políticos a fazerem escolhas pela ampliação ou redução do escopo das políticas, redução de gastos e de

capacidades estatais, quanto o contexto político internacional que apoia certas bandeiras como a necessidade de reformar o setor público (Bresser 2009) ou cuidar do meio ambiente. A disseminação transnacional de ideias, orientadas a certos modelos de políticas (Faria 2018), assim como choques externos, eventos naturais, econômicos, políticos, como eleições imprevistas ou mudanças repentinas, podem mudar a percepção dos atores e a relação custo/benefício do desmantelamento.

Outro ponto relevante é a configuração institucional relativa ao sistema político de cada país, que configura a estrutura de oportunidades e os constrangimentos às escolhas que cercam a política investigada (Sabatier e Weible 2007; Lijphart 1999; 2008). Na estrutura de oportunidades encontra-se o sistema eleitoral, o sistema partidário, a existência de um tribunal constitucional ou de uma segunda câmara legislativa. Assim, a capacidade de um determinado partido de se engajar em desmantelamento depende do quanto ele obtém de apoio ou veto da oposição. Não é de se esperar que escolhas sobre o desmantelamento ocorram em constelações de poucas restrições, resistências ou mobilizações, sejam elas institucionais ou sociais.

Outras duas questões que atuam como estrutura de oportunidade para o desmonte são o desenho de Estado federativo e os ciclos eleitorais. Quanto à primeira, cabe observar que a descentralização da responsabilidade pelo desmonte para o nível subnacional ou para outras agências ajuda a transferir os custos de popularidade. Quanto aos ciclos eleitorais, políticos podem se arriscar a desmantelar políticas no início de seus mandatos, na medida que quaisquer cortes podem ser esquecidos ao final. Igualmente, a literatura sugere que esses atores se tornam mais sensíveis a perdas/custos quanto mais se aproxima uma eleição (Pierson 2004).

Há ainda fatores situacionais a se considerar. A literatura mostra que o cálculo de custo/benefício sobre desmantelar é geralmente afetado pela natureza da política em tela, ou seja, depende da organização e capacidade de mobilização dos grupos beneficiários afetados.

Isto posto, podemos passar a entender que estratégias eles selecionam. Há quatro estratégias típicas ideais que, na prática, podem se combinar ao mesmo tempo ou em sequência: por omissão; deslocamento de arena; ação simbólica; e desmontagem ativa.

O **desmantelamento por omissão** é a mais sutil e difundida das estratégias, uma vez que não há decisão de desmantelar deliberada e publicizada. Há baixa visibilidade, pois a ausência de qualquer decisão atrai menos atenção política do que debates altamente politizados. Nessa estratégia, os atores se absterem de ajustar os níveis existentes de políticas às mudanças nas condições externas, como, por exemplo, inflação e custos de implementação. Um dos exemplos desse tipo de es-

tratégia é a redução dos níveis de provisão de serviços (sociais/ambientais).

A essa estratégia, segue-se o **desmantelamento por deslocamento de arena**, que embora seja ativo, tem baixa visibilidade. Isso porque os custos não podem ser atribuídos diretamente aos políticos, seja pelo deslocamento deliberado das decisões de desmantelamento para outra arena política (como outros níveis de governo ou agências), seja pela manipulação das bases organizacionais ou procedimentais de uma política em uma dada arena para alterar direitos de participação ou características organizacionais que provavelmente produzirão efeitos desmanteladores” (Bauer *et al* 2014; Bauer e Knill 2012; Jordan Bauer e Green-Pedersen 2013).

Soma-se a essas estratégias o **desmante por ação simbólica**, no qual não há decisão efetiva de desmantelamento, mas há alta visibilidade. Ele é comum em contextos de grande constrangimento institucional ou de conflito entre as preferências dos atores a serem afetados. A estratégia procura garantir que qualquer intenção de desmantelamento seja atribuída de forma clara e direta aos decisores políticos, de modo que esses declarem deliberadamente suas intenções de desmantelar as políticas existentes. Esse comportamento é provável em condições em que o desmantelamento é vantajoso para os atores políticos, à luz de suas preferências (Bauer *et al* 2012; Bauer e Knill 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen 2013).

Por fim temos o **desmante ativo**, também com alta visibilidade. Diferentemente da ação simbólica, onde as declarações não levam efetivamente ao desmantelamento, aqui existe uma decisão deliberada, com forte e evidente preferência pelo desmantelamento. Os políticos não apenas buscam ser vistos como seus causadores, como realmente desejam desmantelar políticas existentes, uma vez que isso pode recompensar, política e/ou ideologicamente. A percepção da existência de poucos constrangimentos institucionais pode facilitar a adoção desta estratégia (Bauer *et al* 2012; Bauer e Knill 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen 2013).

O *framework* prevê que o emprego dessas estratégias liga-se a diferentes efeitos sobre as políticas públicas. No desmantelamento ativo espera-se uma absoluta redução da densidade, como a abolição de políticas ou instrumentos, ou, pelo menos, uma redução substancial da intensidade, isto é, na configuração dos instrumentos. No desmantelamento por ação simbólica, os governos buscam aparentar o desejo por desmantelar as políticas, seus instrumentos e configurações, ou mesmo por “re-rotular” os órgãos implementadores, mas os discursos não passam de “conversas baratas”, nos termos dos autores, pois não são acompanhados de cortes ou reduções efetivos (Bauer *et al.* 2012; Bauer e Knill 2012).

Já nas estratégias “opacas” do desmantelamento por mudança de arena e por omissão, não há ajustes na intensidade substancial, mas na formal. No primeiro caso, por exemplo, a supervisão sobre a subárea pode ser transferida a outras

arenas, assim como as capacidades de implementação e administrativas podem ser alteradas, permitindo um maior desmonte. Já como efeitos da omissão, temos que o subfinanciamento pode conduzir a uma deterioração da prestação de serviços (Bauer *et al.* 2012, Bauer e Knill 2012).

Neste capítulo, buscamos operacionalizar alguns elementos do *framework*, quais sejam: as quatro estratégias apresentadas por Bauer *et al.* (2012) e Bauer e Knill (2012), resumidas no Quadro 2.

Quadro 2 - Estratégias de desmantelamento e seus efeitos

ESTRATÉGIA DE DESMANTELAMENTO	EFEITO
<b>Omissão</b>	Não há ajuste de intensidade substancial
<b>Mudança de arena*</b>	Transferência/delegação de responsabilidades para outros atores, níveis de governo, ou políticas; manipulação da intensidade formal; capacidades de execução, capacidades administrativas e requisitos processuais.
<b>Ação simbólica</b>	Anúncio de uma redução da densidade ou intensidade da política;
<b>Desmantelamento ativo</b>	Redução da densidade política, ou seja, a abolição de políticas ou instrumentos; redução de intensidade substancial

Fonte: Jordan, Bauer e Green-Pedersen 2013 – tradução das autoras.

\* Segundo os autores, existe uma variedade maior de efeitos: as capacidades de implementação, capacidades administrativas e outros requisitos processuais de uma determinada política serão alterados de forma a tornar mais provável o desmantelamento desta como efeito indireto.

### 3. O DESMONTE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social (AS) é uma das partes mais frágeis do sistema de proteção social brasileiro. Arelada historicamente à perspectiva da caridade e da benevolência, prestada por igrejas e instituições sociais, apenas em 1988, com a Constituição Federal (CF/88), foi alçada ao status de política pública de Proteção



Social não contributiva, integrando o tripé da Seguridade Social, junto à Saúde e à Previdência Social. Buscando institucionalizar uma área frágil e assistencialista, a CF/88 traz a prerrogativa do atendimento e acompanhamento a famílias e indivíduos que dela necessitem, o que significa “aportar a quem, quantos e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social” (PNAS 2004, 16). A presença da assistência social na CF/88 mostra um avanço para institucionalização da área, reforçado pela LOAS em 1993, que destacou o aspecto público, descentralizado e cidadão do campo socioassistencial. Porém, a despeito dessas iniciativas legais, a área demorou a se profissionalizar, sendo marcada pela municipalização descoordenada, restrição orçamentária e fragilidade de recursos humanos (Papi 2014; 2017; Bichir e Simoni Junior 2021).

O ano de 2005 marcou uma mudança importante para a assistência social no Brasil. Como na maioria dos países latino-americanos, a área se beneficiou da janela de oportunidade aberta pela Maré Rosa, como foi chamada a ascensão ao poder das coalizões de esquerda ou centro-esquerda (Panizza 2006), modificando seu papel estratégico e a forma de operação em território nacional. Essas mudanças se iniciaram em 2004, com a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e sua operacionalização por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, que dotaram a AS de um novo sentido. Soma-se a isso a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, responsável por integrar ações, serviços, benefícios socioassistenciais e ações de segurança alimentar e nutricional, antes dispersos em diferentes ministérios.

Do ponto de vista da AS, o antigo modelo assistencialista e municipalista (praticado em grande parte do território brasileiro) cedeu espaço para a configuração em Sistema Orgânico, em que a articulação entre as três esferas de governo, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS), constituiu-se como um elemento fundamental para a gestão e implementação. Com efeito, com o SUAS, estabeleceu-se a regulação e a organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais, em que todos os entes federados têm responsabilidades no financiamento, implementação e controle da política de assistência social, com atribuições específicas estabelecidas nas Normas Operacionais Básicas. O sistema classificou a organização das ações da assistência por níveis de proteção – básica e especial de média e alta complexidade –, possibilitando a construção de uma referência unitária em todo o território nacional. Instituiu-se uma rede pública de equipamentos através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), além dos serviços de acolhimento institucional para crianças, adolescentes, idosos, mulheres e famílias, que operam pela alta complexidade. Quanto ao financiamento da AS, além de se modificar

a lógica conveniente pelos pisos de proteção básica e especial, foram aportados pelo governo Federal importantes montantes de recursos na função Assistência Social. De acordo com dados do Ministério da Cidadania (FNAS), em 2005 foram investidos 1,8 bilhões em AS, o dobro do investido em 2002 (0,9); já no ano de 2010 esse valor chegou a 3,4 bilhões.

Da perspectiva do MDS, além de adensar seus recursos humanos para atenderem as áreas de assistência social e segurança alimentar, ainda se criou a Secretaria de Gestão da Informação (SAGI), que permitiu monitorar e avaliar nacionalmente as ações de assistência, por meio da produção de dados e informações sobre a rede de serviços, auxiliando no processo de planejamento e qualificação da política nacional e local de AS (Jannuzzi 2011).

Desde então, inúmeros trabalhos têm se dedicado a evidenciar o avanço do SUAS em território nacional (de Andrade 2009; 2016; Jaccoud 2009; Castro 2009; Couto 2009; Tavares 2009; Cavalcante 2012; Bichir e Gutierrez 2019; Papi 2014; 2017; Tock, Grin e Gonzalez 2020), uma vez que não foram poucas as mudanças operadas na AS desde 2005. Dentre os avanços, o Censo SUAS de 2010 evidenciou a grande adesão por parte dos municípios brasileiros ao sistema (99,3%). Foram implantados no país 7.475 CRAS, em 5.254 municípios (95% dos municípios brasileiros) e 2.109 novos CREAS. Dados do Censo SUAS de 2011 apontavam que 75% dos municípios brasileiros contavam com secretarias municipais exclusivas, e não mais compartilhadas com outros departamentos como os da saúde e habitação. A estruturação e a implantação dos serviços, como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), estava presente em 91% dos CRAS, indicando uma maior padronização dos serviços. Além disso, houve aporte de recursos humanos para a área. Conforme o Censo SUAS de 2010, houve um crescimento de profissionais de 9,6% ao ano, entre 2005 e 2010, totalizando 232.085 profissionais, sendo que 47% eram compostos por profissionais com vínculos estáveis.

Mas apesar dos avanços que fortaleceram a assistência social naquele período, seja do ponto de vista legal – regulamentando o atendimento e acompanhamento da população vulnerável com serviços, programas e projetos –, seja do ponto de vista material, com o acréscimo de equipamentos públicos e equipes, os anos recentes trazem um conjunto de fatos que nos levam a interrogar o processo de institucionalização e até que ponto essa política entrou em processo de desmonte a partir do governo Bolsonaro.

Assim, esta seção visa identificar, com base nos dados do Censo SUAS, Registro Mensal de Atendimento (RMA), as estratégias de desmantelamento da AS levadas a cabo pelo referido governo, com potencial de impactar direta e indiretamente a área, passando pela redução de capacidades estatais até sua fragilização

simbólica. Para interpretar as mudanças postas em marcha, recuamos alguns anos no tempo e identificamos também aquelas ocorridas em governos anteriores. O Quadro 3 apresenta os marcos temporais e legais da política de AS, e seu status na estrutura administrativa federal.

Observa-se que a publicação da LOAS desencadeia diferentes normativas que visam organizar a assistência social em nível nacional. Até o governo Dilma, diferentes movimentos foram estabelecidos de forma a ressaltar a política como agenda importante de governo. Entre estes, destaca-se, para além da organização, a criação do Programa Bolsa Família (PBF) como principal programa de transferência de renda no país por 16 anos. Durante o governo Dilma, em vez de cortados, novos programas foram associados ao SUAS para dar maior capilaridade e capacidade de resolutividade social. Entre eles destaca-se o Brasil Sem Miséria, com ações no campo na transferência de renda e inclusão produtiva, oferecendo oportunidades de qualificação, ocupação e geração de renda; e a melhoria do acesso a serviços públicos — especialmente em educação, saúde e assistência social —, direcionando a expansão das redes de serviços para as áreas com maior incidência de pobreza extrema. Além disso, o investimento em AS foi substancialmente aumentado, de 3,4 bilhões em 2010, para 6,8 bilhões, em 2013 (Brasil 2019).

Entretanto, em uma virada geral à direita nos países latino americanos, desde 2016, tais políticas vêm passando por mudanças políticas e institucionais que reduziram sua visibilidade e, em muitos casos, seu escopo e capacidade de atingir objetivos. Na AS, elementos que demonstram a relevância da agenda em cada governo podem ser destacados, sendo o primeiro deles as diferentes nomenclaturas atribuídas ao ministério. Substituindo o antigo Ministério de Bem Estar Social, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome estabelece uma identidade de preocupação com as dimensões do enfrentamento da fome e da pobreza, juntamente com políticas socioassistenciais, uma vez que se criou uma secretaria exclusiva para a AS, outra para a segurança alimentar e outra para o Bolsa Família. Destaca-se, igualmente, a criação da SAGI, que estabeleceu instrumentos de monitoramento e avaliação visando qualificar o SUAS em território nacional. Com a posse de Michel Temer em 2016, há a mudança para Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), o que demonstrou a diminuição estratégica da agenda de AS ao incluir uma pauta que não dialoga diretamente com políticas de enfrentamento a situações de vulnerabilidade e risco da população.

Nessa linha, outro ponto foi a importante redução dos recursos de financiamento nacionais para a execução dos serviços do SUAS. Conforme analisado por Papi *et al.* (2022), o desfinanciamento da assistência social é perceptível a partir da posse de Temer. Analisando os valores gastos pela União (em bilhões), na Assistência Social (apenas despesas discricionárias SUAS) de 2002 a 2019, percebe-se

Quadro 3 - Marcos temporais da legislação e organização ministerial da Assistência Social

MINISTRO/ SECRETÁRIO	INÍCIO	FIM	PRESIDENTE	NOME DO MINISTÉRIO/ SECRETARIA	MARCOS TEMPORAIS
Jutahy Junior	1992	1993	Itamar Franco	Ministério do Bem-Estar Social	<b>1993:</b> publicada a Lei nº 8.742, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que versa sobre a organização da assistência social, reafirmando os direitos sociais e indicando a superação da lógica da caridade
Patrus Ananias	2004	2010	Lula		<b>2004:</b> é publicada a Resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, aprovando a Política Nacional de Assistência Social
Tereza Campello	2011	2016	Dilma Rousseff	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS	<b>2004:</b> é publicada a Lei nº 10.836, que cria o Programa Bolsa Família <b>2007:</b> é publicada a Resolução nº 01 que trata da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOS-RH/SUAS. <b>2009:</b> é publicada a Resolução do CNAS nº 109, que permitiu a padronização dos serviços de proteção social básica e especial em todo o espaço nacional.
	2016	2018	Michel Temer	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário	<b>2016:</b> Instituição do Programa Criança Feliz através do Decreto nº 8.869
Osmar Terra	2019	2020	Bolsonaro	Ministério da Cidadania	<b>2019:</b> é criado o Ministério da Cidadania, a partir da unificação dos Ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social. <b>2019:</b> publicação do decreto 9.784 que extingue conselhos e colegiados <b>2019:</b> RESOLUÇÃO Nº 9 e 13, que tratam dos critérios de partilha do Programa Criança Feliz <b>2020:</b> PORTARIA Nº 100 que trata do funcionamento das redes socioassistencial da PSB e PSE de média e alta complexidade
Onyx Lorenzoni	2020	2021			<b>2021:</b> instituído o Programa Auxílio Brasil através da lei nº 14.284

Fonte: Secretaria Nacional de Assistência Social – organização das autoras

uma queda de 45% nos investimentos nos serviços do SUAS entre 2014 e 2017, caindo de um patamar de 6,7 bilhões para 3,8 em 2017.

Agudizando esse cenário, em 2016 criou-se o programa nacional *Criança Feliz* (PCF) (Resolução CNAS nº 20, de 24 de novembro de 2016), um programa focalizado, coordenado pela então Primeira Dama Marcela Temer, a fim de atender a primeira infância. Ele foi aprovado sem discussão com as instâncias deliberativas da AS. Conforme a Confederação Nacional de Municípios (CNM), com a criação do Programa, houve uma redução expressiva de valores repassados aos dois níveis de Proteção Social e ao aprimoramento da gestão (IGD-SUAS) aos municípios, indicando um remanejamento de recursos oriundos da União destinados ao custeio da implementação do novo programa federal. Conforme dados do Ministério da Cidadania, desde sua criação até 2020, houve um crescimento de quase 50% dos valores repassados à execução orçamentária do PCF (174 milhões em 2017 para 328 milhões em 2020).

Buscando associar as mudanças iniciadas no governo Temer, às quatro estratégias de desmantelamento, identifica-se uma tentativa de desmantelamento por omissão, ao não privilegiar e ajustar os investimentos no SUAS ao contexto de crescente agudização da pobreza, permitindo que a política pública “mingue” pela inadequação à demanda. Assim, se foi possível identificar uma mudança de nomenclatura no ministério, com consequente redução da pasta de AS e redução de recursos financeiros, nenhuma redução de serviços do SUAS se operou, tampouco mudança nas regras. Uma hipótese para esse processo de resiliência do SUAS, pelo menos em seus aspectos normativos, pode ser o papel da comunidade de políticas (Capella e Gonçalves Brasil 2015), composta em grande parte por profissionais da área do serviço social, que possuem trajetória combativa na defesa de direitos e da institucionalidade do SUAS.

No governo Bolsonaro, o desmantelamento continuou avançando, ao que parece, com base em duas estratégias: 1) o desmantelamento por omissão em que não há decisão de desmantelar publicizada, mas potencial de afetar substancialmente as capacidades de uma política atingir seus objetivos e as demandas societárias pretendidas em seu desenho. Com efeito, tal governo, além de reduzir o status da AS no âmbito ministerial, cortou suas verbas paulatinamente, afetando a capacidade da política pública de atender à crescente vulnerabilidade social do período. E, 2) o desmantelamento por deslocamento de arena, a estratégia que pretende repassar os custos de manutenção e implementação da política pública para outros níveis governamentais. No governo Bolsonaro há evidências de que grande parte do desfinanciamento promovido pelo governo federal foi coberto pelos municípios (Papi, Joner e Madeira 2022), como mostraremos a seguir.

No que tange às capacidades de uma política atingir seus objetivos, observou-se que em 2019, houve a redução da estrutura organizacional federal da AS a uma secretaria no então Ministério da Cidadania, dividindo recursos materiais e institucionais com a secretaria de Esporte, totalmente estranha à trajetória da pasta. Ainda, no primeiro ano do governo de Bolsonaro, foi lançado o programa Pátria Voluntária, coordenado pela primeira dama Michelle, que além de defender o voluntarismo nas ações de AS, algo combatido por anos no campo profissional, trouxe novamente a figura da primeira dama como representante pública de ações assistenciais, a exemplo do que ocorreu também no governo Temer. Com isso, o Programa reacendeu a ideia de caridade, limitando-se a distribuir cestas básicas, sem nenhuma articulação com o SUAS e seus programas.

É curioso que apesar das mudanças por omissão operadas pelos governos Temer e Bolsonaro, o SUAS foi formalmente mantido, não tendo programas, regras nem o modelo de implementação alterados. O campo mais afetado foi o das capacidades estatais (sobretudo orçamento e recursos humanos) que dão sustentação concreta para a política pública.

No que tange aos equipamentos físicos, não se observa uma queda nos números, se comparado a 2010. Se em 2010 haviam 7.475 CRAS, em 95% dos municípios brasileiros, em 2021 esse número avançou para 8.488. Porém, estando presente em 94,3% dos municípios do país, observa-se que em alguns deles esses equipamentos foram suprimidos. Os CREAS também aumentaram no país. Se em 2010 existiam 2.109, em 2021 esse número aumentou para 2.760.

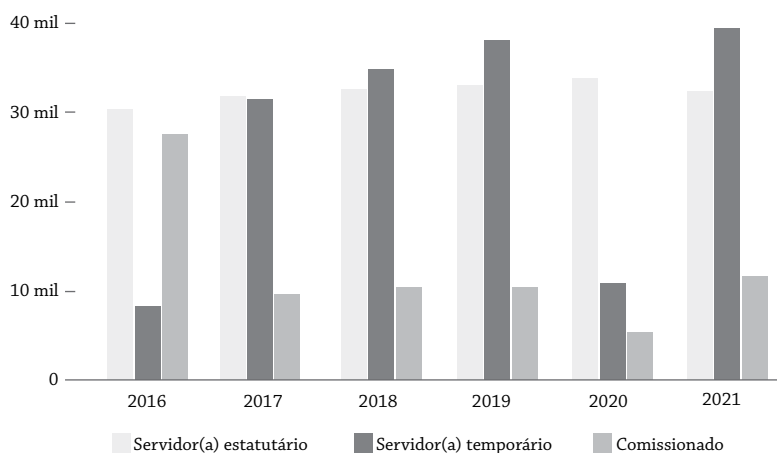
Já a situação dos recursos humanos, sobretudo dos CRAS que atendem casos de prevenção a problemas sociais e fazem o encaminhamento para a rede de proteção social, foi crítica. Apesar da ampliação de trabalhadores dos CRAS de 59.106 em 2011 para 107.240 em 2021, o vínculo profissional foi sendo reduzido a profissionais em cargos comissionados e de caráter temporário, não garantindo continuidade nas atividades necessárias à efetivação do SUAS. Além disso, programas focalizados, como o PCF, aumentaram seu percentual de profissionais, evidenciando o dismantelamento por omissão, na medida em que, aparentemente, não se apresentaram situações de fragilidade às quais o SUAS vinha sendo exposto ao longo dos anos, conforme é possível observar a seguir (Tabela 1 e Gráfico 1):

Tabela 1 - Trabalhadores do SUAS e principais atividades

ANO	TOTAL DE TRABALHADORES NO CRAS	TOTAL DE TRABALHADORES COM O PAIF COMO PRINCIPAL ATIVIDADE	%	TOTAL DE TRABALHADORES COM O PCF COMO PRINCIPAL ATIVIDADE	%
<b>2016</b>	89038	26732	30,02%	0	0
<b>2017</b>	95965	26863w	27,99%	7104	7,40%
<b>2018</b>	103625	25758	24,86%	11726	11,32%
<b>2019</b>	109246	26056	23,85%	1633	1,49%
<b>2020</b>	111640	25992	23,28%	1192	1,07%
<b>2021</b>	107240	25525	23,80%	18640	17,38%

Fonte: as autoras (com base no Censo SUAS).

Gráfico 1 - Vínculos trabalhistas na proteção básica do SUAS de 2016 a 2021



Fonte: as autoras (com base no Censo SUAS).

Como é amplamente discutido no campo da Análise de Políticas Públicas, as capacidades burocráticas importam para implementar e institucionalizar qualquer política pública. Sejam elas formadas por burocratas de médio escalão ou de nível de rua, sua falta ou precarização tem o potencial de promover, gradativamente, o sucateamento dos serviços que passam a não ter profissionais suficientes para o planejamento e a execução. Como consequência, tem-se a estagnação ou diminuição da capacidade de atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade nos

municípios, alterando a densidade da política pública.

Outro fator de suma importância a afetar a intensidade formal das políticas são os recursos destinados. Conforme dados do Ministério da Cidadania (FNAS), o processo de desfinanciamento da AS se manteve desde o governo Temer até o governo Bolsonaro, caindo de 4,3 bilhões em 2016, para 3,7 em 2019 (FNAS; MCID) retrocedendo aos valores investidos em 2010 (3,6 bilhões).

Soma-se a esse cenário o contexto pandêmico. Dados do Registro Mensal de Atendimento (RMA) dos CRAS enfatizam que, embora o investimento em AS tenha sido reduzido, a demanda ficou mais crítica a partir da pandemia. A população brasileira com renda domiciliar per capita de até R\$ 497 mensais atingiu 62,9 milhões de brasileiros em 2021, cerca de 29,6% do total do país; 6 milhões a mais que em 2019 (Neri 2022). As famílias em extrema pobreza saíram de um patamar de 229 mil em 2020 para 281 mil em 2021. Estes dados indicam uma grande pressão sobre o sistema socioassistencial, que, vindo de um processo de precarização desde 2016, tornou-se incapaz de atender a tamanha demanda por proteção social.

A tabela abaixo ilustra a diminuição de famílias atendidas pelo PAIF, a diminuição de novas famílias inseridas nesse programa, a redução de buscas ativas e dos beneficiários do PBF, assim como o aumento da concessão de benefícios eventuais. Por não se tratar de auxílio maternidade nem funeral, infere-se que tal benefício concerne à distribuição de alimentação. Esse dado revela o aumento da vulnerabilidade e fome da população, ampliado pela pandemia.

Tabela 2 - atendimentos nos CRAS brasileiros entre 2018 e 2021

CRAS	2018	2019	2020	2021	%
Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF	16.015.306	15.675.033	14.874.764	14.235.596	0
Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF no mês de referência	811.737	737.764	568.993	652.452	7,40%
Famílias em situação de extrema pobreza	270702	266.928	229.564	281.340	11,32%
Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	477.408	442.149	308.581	350.722	1,49%
Total de atendimentos particularizados realizados no mês de referência	23.937.339	25.505.315	27.034.301	32.217.798	1,07%
Outros benefícios eventuais concedidos/entregues durante o mês de referência	2.462.278	2.741.680	6.145.857	6.891.243	17,38%

Fonte: Ministério da Cidadania (Registro Mensal de Atendimento) – organização das autoras.



Analisando a estratégia levada a cabo pelo governo Bolsonaro, assim como seus possíveis efeitos, notamos que a estratégia de desmantelamento por omissão, apesar de pouca visibilidade, tem afetado a intensidade formal da política pública, pela via da precarização da capacidade administrativa e da capacidade de execução dos programas, que pode impactar na redução dos efeitos da AS. Porém, apesar da política pública de AS ter sido precarizada, não foram aparentes mudanças profundas, indicando um caminho de remoção. Efetivamente, nos últimos anos os municípios têm assumido a responsabilidade pela manutenção dos serviços e do funcionamento do SUAS, cobrindo parte do desfinanciamento federal e tornando-se lócus de resiliência. Conforme Papi, Joner e Madeira (2022), no caso do Rio Grande do Sul a participação dos municípios no financiamento do SUAS cresceu em 2020, representando mais de 90% de recursos próprios, em comparação com o ano de 2013, quando os municípios participavam com menos de 80%.

O desfinanciamento é, portanto, demonstração evidente da falta de priorização do governo federal sobre a agenda da AS, assim como pelo deslocamento de arena, obrigando municípios a assumirem maiores responsabilidades pela manutenção dos serviços e funcionamento do SUAS. Os efeitos dessas estratégias serão sentidos em governos futuros, e infelizmente pela população mais vulnerabilizada.

### 3. O DESMONTE NAS POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS

A área de direitos humanos é, dentre os setores de políticas públicas, das mais sensíveis. A causa dos DH foi constituída a partir da luta contra a ditadura e, com o retorno à democracia, foi assumindo paulatinamente um viés de causa de Estado (Madeira 2015).

Apesar das garantias previstas na CF/88, apenas a partir de 1997 foram criados, nas três esferas da Federação, órgãos voltados à proteção de grupos vulneráveis ou com histórico de discriminação – como a Secretaria de Estado de Direitos Humanos da Presidência da República e as secretarias de promoção da igualdade racial, de políticas para as mulheres, juventude, crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência – com políticas regulamentadas pelos Programas Nacionais de Direitos Humanos, editado em três edições, em 1996, 2002 e 2009. Na década de 2010, outros importantes mecanismos foram criados por lei: o Conselho Nacional de Direitos Humanos, em 2010, o Sistema Nacional de Prevenção

e Combate à Tortura, em 2013, e o Sistema Nacional de Indicadores de Direitos Humanos, criado em 2014.

Apesar dos avanços, é uma área marcada pela ineficácia da legislação em geral e pela falta de executividade das políticas, em muito pela sua característica de transversalidade, cobrindo um arco enorme de direitos, que englobam segurança pública, combate à fome e às desigualdades socioeconômicas, assim como políticas de memória e verdade, para mulheres, negros, população LGBTQIA+, ambientais e de proteção a povos tradicionais e indígenas (Bittar 2018), ao mesmo tempo em que regidas por normas e critérios específicos voltados à promoção dos valores de igualdade, liberdade e dignidade, mais diretamente voltadas à proteção desses grupos com histórico de discriminação/vulnerabilidade (Afonso 2022).

Além disso, a política federal de direitos humanos é marcada pela intersectorialidade envolvendo as três esferas de governo. Isso demanda grande capacidade de coordenação e acompanhamento das ações descentralizadas pelo órgão federal de DH, mecanismos atualmente frágeis (Santos 2016). O Quadro 4 reconstitui os marcos temporais, as estruturas e denominações e os responsáveis pela pasta federal desde a sua criação até 2022.

A área sofreu constantes ataques durante o governo Bolsonaro, consolidando um desmonte significativo, a partir de todas as estratégias descritas o *framework*. Diante da dificuldade de se avaliar a densidade e a intensidade das políticas desse setor, em função da sua atuação esparsa, consideramos que a identificação dos *outputs* ficaria para um futuro estudo de maior fôlego. Por outro lado, é preciso dizer que os efeitos do bolsonarismo sobre as políticas de direitos humanos extrapolam as quatro estratégias de desmantelamento, uma vez que é a disputa e a alteração do próprio sentido corrente dos direitos humanos que foi sendo posto à prova no governo anterior.

A análise da área no Brasil do bolsonarismo chama a atenção para um fator bastante singular: se os custos de desmantelar levam os atores políticos a optar por estratégias passivas e pouco visíveis, em detrimento das ativas, no caso dos DH houve uma inversão nessa lógica, uma vez que o discurso e as ações do governo explicitavam os intentos de destruição das estruturas de proteção, o que nem sempre foi possível de implementar, dados alguns constrangimentos institucionais e especialmente judiciais, como mostraremos a seguir.

Para ilustrar as opções do governo Bolsonaro quanto às estratégias ativas de desmantelamento, começamos apontando a alteração do nome de Secretaria ou Ministério de Direitos Humanos para Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, ocorrida em 2019, que revela uma mudança completa na coalizão e nas ideias. Ativistas de movimentos sociais ligados à Igreja Católica constituíram a coalizão originariamente envolvida com a pauta desde a luta contra a ditadura,

Quadro 4: Marcos temporais da política de direitos humanos

MINISTRO/ SECRETÁRIO	INÍCIO	FIM	PRESIDENTE	NOME DO MINISTÉRIO/ SECRETARIA	MARCOS TEMPORAIS
José Gregori	1997	2000	FHC	Secretário Nacional dos Direitos Humanos	<p><b>(1997)</b> Criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) - estrutura regimental do Ministério da Justiça MJ, em substituição à Secretaria dos Direitos da Cidadania (SDC)</p> <p><b>(1999)</b> Transformação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) em Secretaria de Estado dos Direitos Humanos - (SEDH), atribuindo a seu titular o status de ministro de Estado, com prerrogativa de assento nas reuniões ministeriais</p>
Gilberto Vergne Saboia	2000	2001			
Paulo Sérgio Pinheiro	2001	2003		Ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos	<p><b>(2002)</b> Criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher - SEDIM, no âmbito do Ministério da Justiça - MJ; as ações de defesa e garantia dos direitos da mulher saíram da competência da SEDH e passaram a ser de responsabilidade da SEDIM</p> <p><b>(2003)</b> Criação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SEPM e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR</p>
Nilmário Miranda	2003	2005	Lula	Ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos	<p><b>(2003)</b> Criação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres - status de ministério</p> <p><b>(2015)</b> perde o status de Ministério</p>
Mário Mamede Filho	2005	2006			
Paulo de Tarso Vannuchi	2006	2011			
Maria do Rosário	2011	2014	Dilma	Ministra da Secretaria de Direitos Humanos	<p><b>(2003)</b> Criação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres - status de ministério</p> <p><b>(2015)</b> perde o status de Ministério</p>
Ideli Salvatti	2014	2015			
Pepe Vargas	2015	2015		Ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos	

Nilma Lino Gomes	2015	2016	Dilma	Ministra da Secretaria de Direitos Humanos	<b>(2016)</b> Criação do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH)  <b>(2016)</b> Extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos
Rogério Sotilli	2015	2016		Secretário Especial de Direitos Humanos	
Flávia Piovesan	2016	2017		Secretária Especial de Direitos Humanos	
Luislinda Valois	2017	2018	Temer	Ministra dos Direitos Humanos	<b>(2017)</b> Criação do Ministério dos Direitos Humanos (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 768, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2017)
Gustavo do Vale Rocha	2018	2018		Ministro de Estado dos Direitos Humanos	
Damares Alves	2019	2022	Bolsonaro	Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	<b>(2019)</b> Criação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
Cristiane Rodrigues Britto	2022	atual		Secretária Nacional de Políticas para as Mulheres	

Fonte: as autoras

a constitucionalização de direitos e a participação na criação das estruturas institucionais em DH nos estados e na União (Engelmann e Madeira 2015). Decorre daí a preocupação com grupos vulneráveis que desde o surgimento da área são priorizados como público-alvo.

As diferentes estratégias de desmantelamento adotadas no governo Bolsonaro incidem sobre as políticas para tais grupos, ao mesmo tempo em que outros focos vão sendo inseridos na pauta e na pasta. Chamamos a atenção para a entrada da família como elemento novo em políticas de DH, não porque seja novidade políticas e programas focalizados na família (vide programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família), mas justamente porque há uma disputa pela conceitualização moral do termo, com o retorno a perspectivas tradicionais e exclusão de perspectivas ampliadas. O discurso de defesa da família, junto a outras pautas conservadoras e anticientíficas, consolida a luta pela revisão e apagamento do termo “gênero”.

Ao mesmo tempo, vão surgindo outros grupos a proteger, que até então figuravam no polo oposto, não como vítimas, mas como agressores e perpetradores

de violações, mas que agora passam a contar com propostas de proteção. Referimo-nos ao projeto PraViver (Programa Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública e Defesa Social e dos Profissionais do Sistema Socioeducativo), cujo decreto presidencial prevê a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de “iniciativas destinadas à promoção, à proteção e à defesa global dos direitos humanos dos profissionais de segurança pública e defesa social” (Presidência da República 2022).

A opção do governo Bolsonaro pela estratégia de desmantelamento ativo deu-se em razão de uma atuação explícita para alterar não apenas os parâmetros das políticas, mas também a construção de sentido dos direitos humanos, pouco preocupando-se com os custos para desmantelar. Quando esta escolha não pode ser satisfeita, muitas vezes por constrangimentos institucionais, geralmente por constrição judicial, restou a estratégia de desmantelamento simbólica, cuja intenção fora anunciada aos quatro ventos, produzindo efeitos de deslegitimação da pauta no eleitorado.

Quanto ao desmantelamento ativo, a tentativa mais explícita de desmonte na pauta de políticas de DH é a própria proposta de revisão do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), cuja terceira edição está em vigor desde 2009, com o desafio de, além de manter as conquistas, ampliar e universalizar tais direitos e garantias, possuindo seis eixos centrais: interação democrática entre estado e sociedade civil; desenvolvimento e direitos humanos; universalizar direitos em um contexto de desigualdades; segurança pública, acesso à justiça e combate à violência; educação e cultura em direitos humanos; e direito à memória e à verdade.

O PNDH-3 emerge como uma agenda de direitos humanos construída pela sociedade, e institucionalizada em um Programa de baixa densidade normativa, porém alta intensidade política, que gera grande incômodo nos setores conservadores ao identificar as violações, os sujeitos de direitos e, especialmente, as instituições públicas diretamente responsáveis pela garantia, defesa ou promoção de cada um dos direitos reivindicados pela sociedade organizada, anunciando, assim, uma espécie de sistema institucional que se funda na agenda e participação social para projetar políticas públicas implicadas na efetivação dos direitos humanos no Brasil (Escrivão Filho e Sousa Junior 2016, 100).

O PNDH-3 sofre ataques conservadores desde sua aprovação.

A oposição deve-se ao conteúdo considerado progressista, relativo principalmente ao aborto, mediação de conflitos de terra, casamento civil entre pessoas do mesmo sexo, regulação da mídia, retirada de símbolos religiosos de estabelecimentos da administração pública, apuração de violações ocorridas durante o período de ditadura civil-militar, entre outros (Afonso 2022, 90).

As pressões ocasionaram, na época, a edição do Decreto 7037/2010, com vistas a atenuar os pontos mais controversos relativos às bandeiras dos movimentos ambientalistas, LGBTQIA+ e feministas (Afonso 2022).

Apesar das críticas, o PNDH-3 é considerado um avanço democrático, especialmente pela forma com que foi construído, com participação popular, pela multiplicação dos espaços de articulação com a sociedade, como Conselhos, comitês e grupos de trabalho, dado o caráter transversal das políticas de direitos humanos, destacando-se

a criação da Comissão de Memória e Verdade (2011), a Política Nacional de Participação Social (2014), a criação da Lista Suja do Trabalho Escravo (2011), o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos (2012), o Estatuto da Igualdade Racial (2010), o Sistema Nacional LGBT (2013), o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (2013), entre outros (Afonso 2022, 94).

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos defende que o PNDH-3 representou a consolidação de uma construção coletiva derivada de um debate público extenso, e considerou propostas aprovadas em conferências diversas, com a participação de quase 14 mil pessoas (CNDH 2021). Desse modo, foi recebida com surpresa a proposta de revisão sem a participação social legítima, inclusive das minorias.

Ao longo do governo Bolsonaro, estruturas importantes das políticas de proteção a direitos humanos, previstas no PNDH-3, foram simplesmente extintas, como o Comitê de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3, assim como o Observatório do PNDH-3 foi tirado do ar. Além disso, políticas para as mulheres, políticas para a igualdade racial, educação em direitos humanos, todas sofreram ataques diretos, explícitos e visíveis.

Para ilustrar: a nomeação, em 2019, de Damares Alves à frente do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) resultou na mudança da política pública voltada para as mulheres, com a alteração do Plano Plurianual (PPA 2020–2024), fazendo com que o Programa 2016: Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência, que era destinado somente às mulheres, fosse extinto e dando lugar ao Programa 5034: Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos.

Na área da educação em direitos humanos, houve a extinção por meio de decretos do Comitê Nacional de Educação em DH, responsável pela criação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, aprovado em 2012. O Comitê cumpria papel fundamental na promoção de diretrizes de educação em DH em todos os níveis de ensino, na educação formal e não-formal, além de desempenhar a tarefa de internalização, tradução e adaptação dos parâmetros internacionais para

realizar uma educação promotora dos DH para toda a sociedade.

No caso das políticas de igualdade racial, que já vinham sofrendo recorrentes cortes orçamentários de 2015 a 2018, em 2019 sofreram um desmonte definitivo com a exclusão do enfrentamento ao racismo do Plano Plurianual 2020/2023. O Programa 2034: Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial foi extinto e as iniciativas neste tema foram incorporadas em planos orçamentários dentro de outras ações orçamentárias do Programa 5034: Proteção da Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa de DH para Todos.

As políticas voltadas à população LGBTQIA+ também foram alvo de todas as estratégias de desmantelamento. Do ponto de vista do desmonte ativo, em 2020, ano em que deveria ser realizada a 4a Conferência Nacional LGBT,

“a presidência da República publicou outro decreto (n. 10.346, de 11 de maio de 2020), revogando a convocação anterior, assim descontinuando a realização das conferências nacionais nessa área e diminuindo as possibilidades de expressão de demandas de pessoas e ativistas LGBTI+ para o Governo Federal” (Pereira 2022).

Também o Departamento de Promoção dos Direitos de LGBT desapareceu na fusão com outros que originaram o Departamento de Proteção de Direitos de Minorias Sociais e Populações em Situações de Risco, dividindo atenção com outras áreas. “[...] o decreto (n. 10.883, de 6 de dezembro de 2021) publicado no final de 2021 deu fim à existência de um órgão exclusivamente dedicado a políticas para LGBTI+ no governo [...]” (Pereira 2022).

Quanto ao desmantelamento simbólico, é preciso referir muitas tentativas frustradas de desmonte em políticas de ações afirmativas, para crianças e adolescentes, população LGBTQIA+ e voltadas à questão indígena ocorridas durante o governo Bolsonaro. Tal qual verificado em outros trabalhos que apontam o papel dos tribunais constitucionais no controle do Executivo (Oliveira e Madeira 2021), o papel desempenhado pelo STF no julgamento de controle de constitucionalidade foi crucial, ao barrar várias estratégias ativas de desmantelamento a partir de restrições institucionais.

No caso das políticas de meio ambiente, através da ADPF 651, o STF derubou dispositivos de três decretos editados por Bolsonaro que retiravam a participação da sociedade civil do Conselho do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), excluía governadores do Conselho Nacional da Amazônia Legal e extinguía o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

Também a ADI 6.808, da chamada Pauta Verde, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), contesta a Medida Provisória 1.040/2021 e sua previsão de concessão automática de licença ambiental para atividades classificadas

como “risco médio” ao meio ambiente e impossibilita os órgãos ambientais de licenciamento de solicitarem informações adicionais àquelas autodeclaradas pelo empreendedor no sistema da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim).

Frustrando outra tentativa de dismantelamento das estruturas institucionais de participação, a ADPF 622 declarou inconstitucionais trechos do decreto presidencial (Decreto 10.003/2019) que esvaziavam o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) através da destituição imotivada de seus membros, no curso dos seus mandatos.

O mesmo ocorreu com a tentativa de extinção por decreto do CNCD/LGBT, cujos efeitos foram limitados pelo STF, com a obrigação de recriação em formato distinto. A população LGBTI+ não figurou como foco e reduziu-se o número de membros da sociedade civil, fragilizando sua capacidade de acompanhar as ações do governo federal (Pereira 2022).

No âmbito do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, as tentativas de interferência na composição do órgão, com a inicial inexistência de previsão de paridade entre as vagas dos integrantes da sociedade civil e órgãos do governo, também foram alvo de denúncia quanto à falta de transparência e publicidade. Conduta similar à apontada acima quanto à tentativa inicial de revisão do PNDH sem a participação da sociedade (CNDH 2021).

Através da ADPF 607, o STF também declarou a inconstitucionalidade do Decreto 9.831/2019, editado pela Presidência da República, que exonerava os 11 peritos em cargos comissionados do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) e transformava o trabalho desses profissionais em atividade voluntária, determinando que o órgão voltasse a exercer suas funções e os peritos fossem reintegrados a seus cargos.

Em uma frustração à tentativa de desmonte por deslocamento de arena, o STF impediu a transferência de competência para identificar, delimitar, demarcar e titular terras indígenas, de órgãos especializados como a FUNAI e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Em outras áreas ocorreu o desmonte por *arena shifting*. Nas políticas de saúde indígena, em 2019 houve um redirecionamento da gestão da área, bem como a suspensão de contratos com organizações que trabalhavam com o Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) (CIDH, 2021). Em áreas contíguas à de DH, como saneamento e moradia, o desmonte do Ministério das Cidades e a distribuição de suas políticas a outros órgãos, assim como a transferência da competência do Ministério do Trabalho e Emprego para outros órgãos governamentais não es-



pecializados, como o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério da Cidadania e o Ministério da Economia, produziram o enfraquecimento de esforços para erradicar o trabalho em condições semelhantes à escravidão e ao trabalho infantil.

Por fim, o desmantelamento por omissão é o que revela claramente o des-caso com a área. Já mencionamos as outras tentativas de desmonte do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalis-tas (PPDDH), mas soma-se a elas sua baixíssima execução orçamentária, que não garante condições necessárias para a proteção desse grupo vulnerável:

2019 e 2020 figuram como os de menor execução orçamentária desde 2013: em 2019, menos de 17% do orçamento destinado para o PPDDH foi pago no ano e, em 2020, 10,27%. Mesmo se considerarmos os valores pagos como “restos a pagar” em 2019 e 2020, esses anos, de governo Bolso-naro, seguem sendo os de menor execução orçamentária no período. [...] a execução dos programas nos estados depende do pagamento realizado pelo governo federal, via repasses que são viabilizados por meio da contratação com organizações da sociedade civil. [...] A soma de elementos como baixo orçamento executado, atraso no repasse de recursos e limites de várias or-dens em relação à mobilidade para sua utilização tem acarretado desafios estruturantes para a existência do PPDDH” (Terra de Direitos e Justiça Global 2021, 9).

Para ilustrar ainda mais, a queda no gasto com políticas de igualdade racial, políticas para mulheres e mesmo da área prioritária de educação indica que, em 2021, o MMFDH gastou cerca de oito vezes menos recursos para a promoção da igualdade racial do que em 2019. A execução financeira passou de R\$ 17,6 milhões em 2019 – gasto que, na realidade, obedeceu ao planejamento orçamentário da gestão anterior – para apenas R\$ 2 milhões (de R\$ 3,3 milhões disponíveis) em 2021. Esses recursos destinam-se a apoiar estados e municípios para o enfrenta-mento ao racismo e para o funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNIPIR) (INESC 2021).

A execução financeira da função educação, entre 2019 e 2021, caiu R\$ 8 bilhões em termos reais. O valor autorizado para 2021 foi cerca de R\$ 3 bilhões a mais que em 2020; no entanto, a execução financeira foi menor. No caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável por políticas fun-damentais como a aquisição de livros didáticos, transporte escolar, alimentação escolar, entre outros, mesmo que os valores autorizados sejam mais altos, ao longo dos três anos, a execução ficou sempre inferior. Em 2021, foram gastos cerca de R\$ 6,4 bilhões a menos do que o recurso disponível (INESC 2021)

Nas políticas para mulheres, em 2021, para a Casa da Mulher Brasileira, a despeito dos R\$ 21,8 milhões autorizados, gastou-se apenas R\$ 1 milhão. Em

2022, mesmo com orçamento autorizado de R\$ 7,7 milhões, as unidades e Centros de Atendimento às Mulheres não tinham recebido qualquer recurso do Ministério até o início de agosto (INESC 2021).

As políticas para população LGBTQIA+ sofreram o mesmo tipo de desmonte, com a LOA de 2020 deixando de apresentar ações específicas para esse grupo, que passou a contar com financiamento apenas a partir de rubricas gerais da área de direitos humanos, ou por emendas ao orçamento por parte de parlamentares defensores do tema (Pereira 2022).

A descrição acima permite constatar o quanto a área de direitos humanos é propícia ao teste da teoria de *policy dismantling*, dada a fartura com que as diferentes estratégias puderam ser identificadas dentre as ações impostas pelo governo Bolsonaro.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo identificamos a aplicação de diferentes estratégias de desmantelamento em políticas de direitos humanos e assistência social, buscando indagar qual a capacidade de resiliência dessas políticas diante de uma mudança na macropolítica, representada pelo governo Bolsonaro. O trabalho teve como método principal de análise a operacionalização de elementos do *framework* analítico do *policy dismantling*.

Concluimos quanto ao uso de desmantelamento em ambas as políticas; no entanto, no caso dos direitos humanos verificou-se uma diversificação das estratégias utilizadas pelo governo Bolsonaro com vistas a desmontar o maior número possível de estruturas institucionais, programas, assim como financiamento. Já no caso da assistência social, o uso prioritário da estratégia de desmantelamento por omissão revela uma busca por efeitos sem chamar a atenção para a grande visibilidade do desmonte. O que podemos apontar em termos de pistas quanto à resiliência dessas políticas? A área de assistência social, dado o processo de institucionalização mais desenvolvido, consegue resistir mais principalmente pelos grupos de defesa, tais como profissionais e sociedade civil, assim como, pela estrutura institucional já desenvolvida nos municípios. Já no caso dos direitos humanos, a resiliência é menor e fica a cargo dos movimentos sociais e suas diversas capacidades de mobilização, inclusive judicial. Essas são hipóteses, a serem testadas em trabalhos futuros.

Esta foi uma primeira incursão, ainda de caráter descritivo, mas que consi-

deramos abrir importante agenda de pesquisa, passível de análises aprofundadas e produção de bases de dados em escala temporal que permitirão compreender, para além do desmantelamento, suas estratégias e efeitos, padrões de estabilidade e mudança ao longo de décadas.

Em termos mais gerais, nessa primeira tentativa de operacionalização foi possível constatar que o *framework* aporta categorias analíticas específicas para identificar processos de desmantelamento dentro da categoria mais ampla da *policy change*, representando um avanço no ferramental disponível até então. Ao mesmo tempo, a aplicação empírica deste aparato teórico-conceitual em contextos e domínios particulares de políticas abre espaço para refinamento. Neste sentido, entendemos que a estratégia designada “mudança de arena” abriga processos de manipulação da intensidade formal não necessariamente ligados ao deslocamento de responsabilidades, sendo profícuo repensar sua denominação para refletir essa maior abrangência.

Por outro lado, na área de DH o desmantelamento parece seguir toda a cartilha desse *framework* de análise, permitindo um teste amplo de todas as estratégias e demais categorias, haja vista a preferência do governo Bolsonaro em efetivamente aniquilar, de toda e qualquer maneira, esse tipo de política pública.

## REFERÊNCIAS

Abrúcio, Fernando Luiz; Grin, Eduardo José; Franzese, Cibele; Segatto, Catarina Ianni e Couto, Cláudio Gonçalves. 2020. “Combate À COVID-19 Sob o Federalismo Bolsonarista: Um Caso de Descoordenação Intergovernamental.” *Revista de Administração Pública* 54(4): 663–77. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>.

Afonso, Emanuele Dalpra. 2022. “Direitos Humanos no Brasil: O 3º Programa Nacional de Direitos Humanos e a Proposta de Revisão pelo Governo Bolsonaro.” *O Social em Questão* 1(52): 85–106. DOI: <https://doi.org/10.17771/PU-CRio.OSQ.56400>.

de Andrade, Gabriela Rieveres Borges; Vaitsman, Jeni e Farias, Luis Otávio. 2009. “Proteção Social no Brasil: O que Mudou na Assistência Social Após a Constituição de 1988.” *Ciência & Saúde Coletiva* 14(3): 731–41. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300009>.

Bauer, Michael W. e Knill, Christoph. 2012. “Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework.” In *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*, eds. Michael W. Bauer, Andrew Jordan, Christoffer Green-Pedersen e Adrienne Héritier, 30–51. Oxford: Oxford Academic.

Bauer, Michael W. e Knill, Christoph. 2014. “A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling.” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 16(1): 28–44.

Baumgartner, Frank. R. e Jones, Bryan D. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Bichir, Renata Mirandola e Junior, Sergio Simoni. 2021. “Disseminação de Capacidades Estatais na Política de Assistência Social: Uma Análise na Escala dos Municípios.” In *Capacidades Estatais Municipais: o Universo Desconhecido no Federalismo Brasileiro*, eds. Eduardo José Grin e Diogo Demarco, 434–470. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.

Bichir, Renata Mirandola e Gutierrez, Kellen. 2019. “Sistema Único de Assistência Social: Ideias, Capacidades e Institucionalidades.” In *As políticas da Política: Desigualdades e Inclusão nos Governos do PSDB e PT*, orgs. Marta Arretche, Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria. São Paulo: Unesp.

Bittar, Eduardo C. B. 2018. “Democracia e Políticas Públicas de Direitos Humanos: A Situação Atual do Brasil.” *Revista USP* 119 (novembro):11–28. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i119p11-28>.

Brasil. 2019. “Financiamento da Assistência Social no Brasil.” *Nota Técnica de Monitoramento*. Brasília: Ministério da Cidadania - Secretaria Executiva.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2009. *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: FGV.

Capella, Ana Cláudia Niedhardt e Gonçalves Brasil, Felipe. 2015. “Análise de Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura Sobre o Papel dos Subsistemas, Comunidades e Redes.” *Novos Estudos - CEBRAP* (101): 57–76.

Capoccia, Giovanni. 2015. “Critical Junctures and Institutional Change.” In *Advances in Comparative-Historical Analysis*, eds. James Mahoney e Kathleen Thelen, 147–179. Cambridge: Cambridge University Press.

de Castro, Jorge Abrahão. 2009. “Política Social: Alguns Aspectos Relevantes Para Discussão.” In *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*, 87–132. Brasília: MDS/UNESCO.

Cavalcante, Pedro e Ribeiro, Beatriz Bernardes. 2012. “O Sistema Único de Assistência Social: Resultados da Implementação da Política nos Municípios Brasileiros.” *Revista de Administração Pública* 46(6): 1459–77. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600003>.

Ciconello, Alexandre. 2016. “Políticas Públicas de Direitos Humanos.” In *Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea*, orgs. Ana Luiza de Menezes Delgado, Carmen Isabel Gatto, Maria Stela Reis e Pedro Assumpção Alves, 161–188. Brasília: ENAP.

CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 2021. *Situação dos Direitos Humanos no Brasil*. Organização dos Estados Americanos.

CNDH - Conselho Nacional dos Direitos Humanos. 2021. *Nota Pública: CNDH Manifesta Preocupação com Criação de Grupo de Trabalho Sem Participação Social para Analisar o PNDH-3*. Brasília: CNDH.

Couto, Berenice Rojas. 2009. “O Sistema Único de Assistência Social: Uma Nova Forma de Gestão da Assistência Social.” In *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*, 205–218. Brasília: MDS/UNESCO.

Engelmann, Fabiano e Madeira, Lígia Mori. 2015. “A Causa e as Políticas de Direitos Humanos no Brasil.” *Caderno CRH* 28(75): 623–37. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000300011>.

Escrivão Filho, Antonio e Sousa Junior, José Geraldo. 2016. “Para um Debate Teórico-Conceitual e Político Sobre os Direitos Humanos.” In *Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea*, orgs. Ana Luiza de Menezes Delgado, Carmen Isabel Gatto, Maria Stela Reis e Pedro Assumpção Alves, 45–118. Brasília: ENAP.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta. 2018. “As Organizações Internacionais Como Difusoras de Políticas Públicas.” *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD* 7(13): 29–49. <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v7i13.8718>.

Gutierrez, Kellen Alves. 2019. *Sistema Único de Assistência Social - Suas: Caminhos de Uma Construção*. São Paulo: Cortez.

Hall, Peter A. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.” *Comparative politics* 25(3): 275–296.

Inesc. 2021. *A Conta do Desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União*. Brasília/DF: Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos.

Jaccoud, Luciana. 2009. “Proteção Social no Brasil: debates e desafios.” In *Con-*

cepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil, 57–86. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília: MDS/UNESCO.

Januzzi, Paulo de Martino. 2011. “Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais.” *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação* 1 (Janeiro-Junho): 36–65. <http://dx.doi.org/10.4322/rbma201101004>

Jenkins-Smith, Hank C., Daniel Nohrstedt, Christopher Weible, e Paul A. Sabatier. 2014. “The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research.” In *Theories of the Policy Process*, orgs. Paul A. Sabatier e Christopher M. Weible. Boulder: Westview Press.

Jordan, Andrew, Michael W. Bauer e Christoffer Green-Pedersen. 2013. “Policy Dismantling.” *Journal of European Public Policy*, 20(5): 795–805.

Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.

Lijphart, Arend. 2008. *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Madeira, Lígia Mori. 2015. “Federalismo e Institucionalização de Políticas Públicas de Direitos Humanos no Brasil Pós-Democratização.” In *Gestão pública, Município e Federação*, org. Diogo Joel Demarco, 75–106. Porto Alegre: UFRGS Editora.

Mahoney, James. 2001. “Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective.” *Studies in Comparative International Development* 36: 111–141.

Mahoney, James e Thelen, Kathleen. 2010. “A Theory of Gradual Institutional Change.” In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, orgs. James Mahony e Kathleen Thelen, 1–37. Cambridge: Cambridge University Press.

Neri, Marcelo. 2022. “Mapa da Nova Pobreza”. Rio de Janeiro, RJ – junho/2022 - *FGV Social*.

Oliveira, Vanessa Elias de, e Lígia Mori Madeira. 2021. “Judicialização da Política no Enfrentamento À Covid-19: Um Novo Padrão Decisório Do STF?”. *Revista Brasileira de Ciência Política* (35): e247055. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.247055>.

Panizza, Francisco. 2006. “La Marea Rosa”. *Análise de Conjuntura OPISA* 8. Ins-

tituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro.

Papi, Luciana Pazini; Joner, William e Madeira, Lígia Mori. 2022. “Descoordenação Federativa e Desfinanciamento da Política de Assistência Social sob o Governo Bolsonaro: uma Análise nos Municípios do Rio Grande do Sul.” *Federalismo, Políticas Públicas e Poder Local*, org. Luciléia Aparecida Colombo. Campina Grande: EDUEPB.

Papi, Luciana Pazini. 2014. *Repactuação das Relações Intergovernamentais na Implementação da Política De Assistência Social: Uma Análise na Região Metropolitana de Porto Alegre*. 111 f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Porto Alegre. DOI: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/106449>.

\_\_\_\_\_. 2017. “A Dinâmica Federativa de Brasil e Argentina: Estudo Comparado Sobre as Mudanças nos Desenhos de Formulação e Implementação de Políticas de Combate à Pobreza e de Assistência Social.” 238 f. Tese de Doutorado em Ciência Política (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Porto Alegre. DOI: <http://hdl.handle.net/10183/158353>

Pereira, Matheus Mazzilli. 2022. “Políticas para LGBTI+ no Governo Federal: Ascensão e Queda.” *Nexo Jornal*, 19 de abril. <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2022/Pol%C3%ADticas-para-LGBTI-no-governo-federal-ascens%C3%A3o-e-queda>. Acesso em 14 de setembro de 2022.

Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State?* Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. 2000. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.” *American Political Science Review* 94(2): 251–67.

\_\_\_\_\_. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

PNAS. 2004. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS/SUAS)*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social.

Presidência da República. Secretaria-Geral. 2022. *Decreto nº 11.106, de 29 de junho de 2022: institui o Programa Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública e Defesa Social e dos Profissionais do Sistema Socioeducativo.* [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2022/decreto/d11106.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/decreto/d11106.htm). Acesso em 1º de maio de 2023.

Sabatier, Paul A. e Weible, Christopher M. 2007. “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications”. In *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier. Boulder: Westview Press.

Santos, Rita de Cássia Leal Fonseca. 2016. “Planejamento e Gestão Orçamentária das Políticas de Direitos Humanos no Governo Federal.” In *Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos*, orgs. Ana Luiza de Menezes Delgado, Carmen Isabel Gatto, Maria Stela Reis e Pedro Assumpção Alves, 211–242. Brasília: ENAP.

Streeck, Wolfgang e Kathleen Thelen. 2005. *Beyond continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.

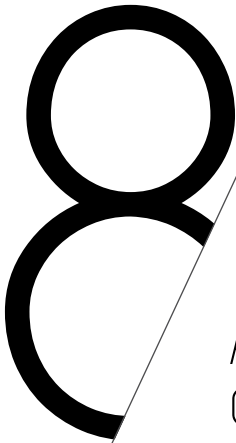
Tavares, Gisele de Cássia. 2009. “O Financiamento da Política de Assistência Social na Era Suas.” In *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 229–258. Brasília: MDS/UNESCO.

Terra de Direitos e Justiça Global. 2021. *Começo do Fim? O Pior Momento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas*. <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Relatorio---Comeco-do-Fim.pdf>. Acesso em 6 de setembro de 2022.

Tock, Fabiana; Grin, Eduardo José e Gonzalez, Lauro. 2020. “Os Estados e o Sistema Único de Assistência Social: Construção de Capacidades Estatais nos Governos do Maranhão e de São Paulo.” *Cadernos EBAPE.BR* 18(4): 1026–39. <https://doi.org/10.1590/1679-395120190168>.







# A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO: REFUNDAÇÃO, RESISTÊNCIAS E RESILIÊNCIA

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

GUILHERME CASARÕES

*Doutor e mestre em Ciência Política pela USP, mestre em Relações Internacionais pela Unicamp (Programa San Tiago Dantas). É professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da FGV, nas áreas de Administração Pública, Ciência Política e Relações Internacionais, e professor visitante da Universidade Brown, nos EUA. E-mail: casaroes@gmail.com*

DAWISSON BELÉM LOPES

*Mestre em Ciência Política pela UFMG e Doutor em Ciência Política pela UERJ, com estágio pós-doutoral na Universidade de Oxford. É professor associado de Política Internacional e Comparada na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. E-mail: dawisson@ufmg.br*

Nas eleições presidenciais de 2018, a política externa saiu da cozinha e entrou na sala de estar. Mas, em vez de sentar-se educadamente com os demais, causou transtorno e espanto ao subir em cima da mesa. De tema secundário nos debates eleitorais (Belém Lopes e Faria 2014), as questões ligadas à diplomacia e à integração regional foram motivo de muita polêmica ao longo da corrida presidencial. Isso se deveu a dois fatores fundamentais: em primeiro lugar, a polarização entre petismo e antipetismo, que parece ter atingido seu auge naquele ciclo eleitoral, colocou em evidência determinadas relações – chamadas, com conotações negativas, de “ideológicas” – estabelecidas pelos governos do PT com países como Cuba ou Venezuela, símbolos da esquerda autoritária. A utilização eleitoral, como tática de medo, do relacionamento com vizinhos latino-americanos não somente contaminou o debate sobre a integração regional, como também disseminou analogias contrárias ao PT,<sup>1</sup> segundo as quais o partido transformaria o Brasil em “uma nova Venezuela”, obstruindo qualquer diálogo construtivo sobre o futuro daquele país.

Em segundo lugar, a candidatura de Jair Bolsonaro apresentou-se como um polo novo, de extrema direita, com traços liberais na economia e profundamente conservador nos costumes. Sua orientação era não somente antipetista, como antissistema. Isso forçou o PT para uma posição mais à esquerda – que se manifestou, entre outras coisas, nas propostas de uma constituinte popular e de controle social das instituições democráticas – e criou um “centro ampliado” com pequenas variações programáticas, ocupado por candidaturas como as de Ciro Gomes, Marina Silva e Geraldo Alckmin. Com efeito, em muitas ocasiões, o candidato do PSL, capitão reformado do Exército, usou a política externa para criticar não somente o PT, mas determinados “consensos” da diplomacia brasileira – da mudança de posição quanto ao conflito israelo-palestino ao engajamento multilateral com temas sociais, como direitos humanos ou meio ambiente.

Para além da dimensão eleitoral, é importante compreender Bolsonaro no contexto da conjuntura política internacional. O “fenômeno Bolsonaro” se conecta, ainda que de maneira imperfeita, a três macrotendências ligadas à ascensão global de lideranças e partidos populistas de extrema direita. Nota-se, em primeiro lugar, um crescente apelo a soluções políticas autoritárias como forma de superar mazelas sociais, como criminalidade urbana, narcotráfico e corrupção, no espectro dos países emergentes. As versões mais vocais dessa truculência podem ser vistas nas Filipinas, com Rodrigo Duterte – a quem Bolsonaro foi comparado, em diversas ocasiões, durante a campanha – e na Indonésia, com Joko Widodo – cujas leis penais, como castração química para pedófilos e aval para a polícia matar tra-

---

(1) A referência mais remota a essa prática discursiva talvez tenha sido feita pelos oligarcas brasileiros, em pleno século XIX, à possível “haitianização” do país, num eventual cenário de abolição do regime escravocrata e sobrevivência “desordem”.

ficantes, já foram repercutidas por Eduardo Bolsonaro<sup>2</sup>. O primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi, também é criticado por flertar com o autoritarismo, principalmente em decorrência da série de prisões arbitrárias de ativistas dos direitos humanos. A Turquia de Erdoğan, por sua vez, apresenta o modelo mais bem acabado de uma sociedade democrática cada vez mais estruturada em instituições e práticas autoritárias (Casarões 2019).

Em segundo lugar, ao tentar promover-se como o “candidato dos evangélicos” – filiando-se, originalmente, ao PSC, batizando-se no pentecostalismo e fazendo discursos em prol de Deus e da família –, Bolsonaro deu força a grupos que pretendem rever a noção de Estado laico, reintroduzindo temáticas de cunho comportamental e religioso na agenda legislativa, rumo a um ambicioso projeto nacionalista religioso (Barbosa Jr e Casarões 2022). Trata-se de um processo também visível na Turquia, onde o presidente Erdoğan quer construir uma “geração de pios”, nos Estados Unidos, com a associação entre a direita cristã e o movimento *Tea Party*, em alguns partidos da direita europeia e até mesmo na Rússia de Vladimir Putin, na qual se observa um movimento de aproximação entre governo e a Igreja Ortodoxa do país. Por fim, e de maneira mais evidente, temos uma “onda conservadora” em nível global, que pode ser traduzida, em linhas gerais, pela rejeição econômica e, sobretudo, política à globalização. Do ponto de vista econômico, não é difícil compreender que os efeitos profundamente recessivos da crise global de 2008 tenham reorganizado a política internacionalmente, unindo os “perdedores da globalização” em torno de candidatos protecionistas, nacionalistas e xenófobos – como Donald Trump, nos EUA, Marine Le Pen, na França, Geert Wilders, na Holanda e Beppe Grillo, na Itália – e em torno de decisões contrárias à integração regional, como o Brexit (Casarões 2019).

Contudo, não foi apenas durante a corrida eleitoral de 2018 que a política externa brasileira (PEB) surpreendeu, foi instrumentalizada para outros fins e ganhou as manchetes no Brasil e além-fronteiras. Ao longo do quadriênio 2019–2022, a guinada na PEB, que muitos testemunharam com surpresa e assombro, foi definida de distintas maneiras. Vejamos, brevemente: se em seu discurso de posse como chanceler do terceiro governo Lula o diplomata Mauro Vieira se referiu ao “retrocesso sem precedentes na nossa política externa”<sup>3</sup>, durante o período anterior, outros analistas, comentaristas e mesmo diplomatas usaram termos muito mais contundentes. Rubens Ricupero, por exemplo, diplomata de grande prestígio e experiência, afirmou que o Itamaraty fez “uma política da destruição” que era “essencialmente ideológica” e conduzida por uma “franja lunática” (Caleiro 2019). Roberto Abdenur, outro renomado embaixador, referindo-se aos dois primeiros

---

(2) <https://twitter.com/bolsonarosp/status/988436339023667200>

(3) <https://www.youtube.com/watch?v=dmzYBmBPn1A&t=25s>

anos do governo Bolsonaro, ressaltou que houve uma postura de “subserviência” do governo brasileiro em relação ao ex-presidente americano Donald Trump e uma “destruição da diplomacia” (Gavras 2021). Em maio de 2020, uma iniciativa sem precedentes na diplomacia reuniu oito ex-ministros, incluindo seis ex-chanceleres, na publicação de um artigo que demonstra como a política externa de Bolsonaro contrariava os preceitos constitucionais que regem a atuação internacional do país (Artigo 4º CF 1988). Seguindo a linha de outros manifestos assinados por ex-ministros de áreas tão diversas quanto Educação, Saúde e Meio Ambiente, os autores condenaram os mais recentes movimentos do Itamaraty: “a diplomacia brasileira, reconhecida como força de moderação e equilíbrio a serviço da construção de consensos, converteu-se em coadjuvante subalterna do mais agressivo unilateralismo”, sendo uma “página vergonhosa de subserviência e irracionalidade” (Cardoso *et al.* 2020).

Igualmente abundantes e contundentes foram as críticas endereçadas ao “cruzado” (Frenkel 2019) Ernesto Araújo, que chegou a ser denominado o “pior diplomata do mundo” (Pagliarini 2019). Para Sebastião Velasco, “a política externa nas mãos de Bolsonaro não [era] uma ferramenta para a promoção do interesse público, mas um instrumento, de uso privado, para a afirmação e fortalecimento de seu grupo político” (Velasco 2019).

Antes de tratarmos, em maiores detalhes, da rápida e brutal dilapidação do patrimônio diplomático brasileiro, cabe aqui destacarmos que, durante o quadriênio Bolsonaro, a execução orçamentária do Ministério das Relações Exteriores, tomada como porcentagem dos gastos públicos totais, caiu de 0,14% em 2019 para 0,09% em 2023 (Brasil 2023). Vale também lembrar que, dando continuidade a debates e práticas iniciadas no governo Michel Temer, Bolsonaro ordenou o fechamento de sete embaixadas que haviam sido abertas por Lula em países da África e do Caribe, por “questão de economia”. Foram elas as representações em Free-town (Serra Leoa) e Monróvia (Libéria), no continente africano; e em Saint George’s (Granada), Roseau (Dominica), Basseterre (São Cristóvão e Névis), Kingstown (São Vicente e Granadina) e Saint John (Antígua e Barbuda), na região caribenha. Diga-se que, para o ex-chanceler Celso Amorim, houve naqueles cortes um “elemento racista muito forte” (Beraldo, 2020).

O objetivo do presente capítulo é discutir as razões, lógicas e instrumentos da guinada na PEB ocorrida durante o mandato de Bolsonaro, ou da busca de sua refundação, ressaltando as heranças e continuidades em relação à política externa do governo Temer, as diversas resistências encontradas e a frustração das mudanças mais estruturais que foram ensaiadas. Para tanto, o capítulo está organizado em quatro seções, além desta introdução e das breves considerações finais. A primeira analisa as bases ideacionais da tentativa de refundação da PEB pelo gover-

no Bolsonaro, ancorada no antiglobalismo, no anticomunismo e no nacionalismo religioso. A segunda seção apresenta os impactos da ideologia sobre a orientação internacional do governo Bolsonaro. A terceira analisa, com um pouco mais de detalhe, as mudanças e continuidades verificadas na PEB do quadriênio. A quarta e última seção, por fim, trata das resistências à nova política externa bolsonarista e da resiliência do Itamaraty e do tradicional posicionamento internacional do país.

## I. BASES IDEACIONAIS DA BUSCA DE REFUNDAÇÃO DA PEB PELO GOVERNO BOLSONARO

Embora os políticos populistas não transponham necessariamente suas estratégias e estilo internos para as orientações de política externa, os populistas de direita radical, como Bolsonaro, promovem uma plataforma revisionista em relação à ordem internacional vigente, pois rejeitam abertamente duas dimensões associadas à globalização: o multilateralismo e o multiculturalismo. Eles vislumbram comunidades étnicas (ou etnorreligiosas) independentes que interagem umas com as outras buscando promover seus interesses econômicos e proteger suas próprias culturas e civilizações (Barbosa Jr. e Casarões 2022). Bolsonaro, em particular, instrumentalizou sistematicamente a política externa como elemento fundamental da guerra cultural, parte integrante do projeto nacionalista cristão que se procurou articular (Casarões e Farias 2021).

A chave para entender as relações do Brasil de Bolsonaro com o mundo segue a mesma lógica de outras áreas de políticas públicas, como amplamente discutido ao longo deste livro: uma combinação de desmonte institucional e intensa disputa de grupos de interesse pelo controle de agendas e prioridades, tudo envolto em uma narrativa populista e altamente ideologizada. Mais especificamente, o governo Bolsonaro abandonou os valores e tradições diplomáticas do país e escanteou a burocracia especializada, que chegou a ensaiar movimentos de resistência frente ao desmantelamento (Lotta, Correa e Silveira 2022). A intenção da nova gestão era promover uma guinada de política externa baseada em três pilares ideológicos – antiglobalismo, anticomunismo e nacionalismo religioso (Casarões e Saraiva 2021; Casarões e Farias 2021), pilares esses que serão analisados com mais detalhe a seguir.

## 1.1. ANTIGLOBALISMO

O antiglobalismo é provavelmente a principal característica da política externa brasileira, articulada não somente como uma estratégia, mas também como elemento identitário do “novo Brasil” projetado pelo governo Bolsonaro. Nas palavras do chanceler Ernesto Araújo, o primeiro dos dois ministros das Relações Exteriores do quadriênio, com a vitória de Bolsonaro nas eleições de 2018, “[o] Brasil subitamente se redefiniu como um país conservador, antiglobalista e nacionalista” (Araújo 2019).

Mas o que exatamente é o globalismo contra o qual o Brasil se posicionou naquele quadriênio? Ainda que na literatura de Relações Internacionais o termo tenha sido vagamente empregado como sinônimo de globalização (Keohane e Nye 2000) ou cosmopolitismo (Barber 1995), os ideólogos do governo brasileiro daquele período lhe conferiram certa reverência acadêmica. Filipe Martins, o jovem assessor internacional da presidência, definiu o conceito em suas redes sociais da seguinte maneira: “Globalismo é a ideologia que preconiza a construção de um aparato burocrático – de alcance global, centralizador e pouco transparente – capaz de controlar, gerir e guiar os fluxos espontâneos da globalização de acordo com certos projetos de poder”<sup>4</sup>. O primeiro chanceler do governo Bolsonaro, por sua vez, nos ofereceu uma definição bastante particular em seu blog pessoal: “Globalismo é a globalização econômica que passou a ser pilotada pelo marxismo cultural. Essencialmente é um sistema anti-humano e anti-cristão (...), cujo objetivo último é romper a conexão entre Deus e o homem, tornando o homem escravo e Deus irrelevante” (Araújo 2018).

A despeito da tentativa de introduzir uma formulação acadêmica no debate público – evidenciada, entre outras coisas, pela utilização da Fundação Alexandre de Gusmão, braço acadêmico do Itamaraty, para a realização de diversas conferências e seminários em torno da ideia de globalismo –, o conceito foi empregado, sobretudo, como parte indissociável da narrativa política e da estratégia populista do governo Bolsonaro. A denúncia ao globalismo foi e continua sendo elemento central da guerra cultural bolsonarista, cujo objetivo principal é sinalizar permanentemente para a base quem são os inimigos da nação. Essa guerra cultural, também conhecida nos círculos de extrema direita como “metapolítica”, é encarada como pré-condição para o exercício real do poder e foi exercitada, dia após dia, pela alta cúpula do governo, bem como pela militância digital.

Não é coincidência que a gênese do pensamento antiglobalista, no Brasil, tenha partido do escritor e autoproclamado filósofo Olavo de Carvalho. Ele foi o

---

(4) <https://twitter.com/filgmartin/status/1063449402864529408>

mentor declarado da troika decisória em política externa do governo, composta por Araújo no MRE, Martins na assessoria internacional, além de Eduardo Bolsonaro, terceiro filho do presidente e deputado federal, que buscou construir sua trajetória política recente como uma espécie de “chanceler paralelo” do governo. Olavo denunciou o que chamava de “conspiração globalista” desde o início dos anos 2000, em seus artigos e cursos *online*, valendo-se de ideias, narrativas e autores importados da extrema-direita global, notadamente norte-americana. A rigor, o globalismo denunciado por Olavo e seus asseclas nada mais é do que uma reedição e adaptação de antigas teorias conspiratórias antisemitas – que atribuíam aos judeus a existência de uma elite global trabalhando em prol da dominação mundial – embalada na linguagem moderna da *dark web*, popularizada por figuras como Steve Bannon e Alex Jones (Casarões 2019; Casarões e Saraiva 2021).

## 1.2. ANTICOMUNISMO

Ainda que o anticomunismo tenha sido elemento indissociável de políticas externas latino-americanas durante a Guerra Fria, em grande parte graças à influência norte-americana sobre as dinâmicas internacionais do hemisfério, as transformações políticas dos últimos trinta anos virtualmente tornaram obsoleta a narrativa anticomunista. A chamada “onda rosa”, caracterizada pela chegada ao poder na América Latina de diversos governos ditos progressistas e pelo avanço de pautas como redistribuição de renda e inclusão econômica e social, conferiu uma nova cara às esquerdas da região – agora vistas como democráticas, populares e preocupadas com pautas de emancipação de minorias. No entanto, a combinação de recessão econômica global, equívocos políticos e intempéries domésticas interrompeu essa tendência em pouco mais de uma década. As esquerdas latino-americanas foram derrotadas nas urnas, apeadas do cargo ou encastelaram-se no poder pela via autoritária.

A desmoralização recente das esquerdas na região foi prato cheio para o ressurgimento das narrativas anticomunistas. O temor de um continente dominado pela aliança castro-chavista (ou “bolivariana”) passou a ser uma das principais bandeiras das direitas latino-americanas, mesmo após a morte de ambos os líderes. O anticomunismo de outrora transformou-se em antichavismo e espalhou-se rapidamente pelo continente, direcionado não somente contra a Venezuela de Nicolás Maduro, mas também contra organizações regionais, como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), e contra partidos e lideranças de esquerda em geral, às quais se atribuiu participação numa suposta conspiração bolivariana de



dominação continental – a famigerada construção da Pátria Grande.

No centro das principais teorias conspiratórias anticomunistas na América Latina está o Foro de São Paulo. Criado em 1990 por iniciativa de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, e do presidente cubano Fidel Castro, o Foro nasceu como resistência à onda neoliberal que ganhara terreno no hemisfério ao fim da Guerra Fria. Desde o início da “onda rosa”, contudo, alguns elementos da extrema-direita latino-americana, a começar pelo próprio Olavo de Carvalho, passaram a denunciar o Foro como o centro de uma rede de poder “narco-comunista”, supostamente articulada por Lula, Fidel e Chávez. Essa visão conspiratória sobre o Foro foi reproduzida pelo torturador Brilhante Ustra em *A Verdade Sufocada*, considerado livro de cabeceira de Bolsonaro. Isso explica por que o então deputado passou a se apropriar do conspiracionismo olavista como base de sua narrativa de oposição ao governo Dilma Rousseff (Casarões e Saraiva 2021).

À semelhança do antiglobalismo, o governo Bolsonaro também se valeu do anticomunismo como parte de sua política externa populista. O caráter antielitista, neste caso, dizia respeito não somente às elites políticas progressistas, difusoras do marxismo cultural (razão pela qual, muitas vezes, a narrativa bolsonarista trata globalistas e socialistas como sinônimos), mas às lideranças de esquerda latino-americanas. Não à toa, Ernesto Araújo chegou a caracterizar Nicolás Maduro como líder de um “complexo político-criminoso”<sup>5</sup> representado pelo Foro. Segundo a narrativa do governo, difundida entre influenciadores bolsonaristas nas redes sociais, o líder venezuelano teria sido total ou parcialmente responsável pelo derramamento de óleo na costa nordestina, pelas manifestações violentas na Bolívia, no Chile e Equador, pelas guerrilhas armadas na fronteira com a Colômbia e pelo retorno de Cristina Kirchner, como vice-presidente, ao governo na Argentina. Algumas acusações graves contra o Foro chegaram a constar em documentos oficiais do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e até mesmo no discurso do presidente Bolsonaro às Nações Unidas, em 2019.

### 1.3. NACIONALISMO RELIGIOSO

Se o antiglobalismo e o anticomunismo informavam ao mundo quem eram os inimigos internos e externos do Brasil, o nacionalismo religioso dizia respeito a quem o Brasil supostamente é – e como a nação deveria enxergar tanto as relações

---

(5) @ernestofaraujo. (2020, 11 de dezembro). <https://twitter.com/ernestofaraujo/status/1335988186984615936?s=20>

entre Estado e sociedade quanto a própria ordem internacional. Trata-se de um elemento identitário cujo principal objetivo era construir a própria ideia de povo, sob a ótica do governo iniciado em 2019. “O Brasil é um país cristão e conservador e tem na família sua base”: foi assim que Jair Bolsonaro encerrou seu discurso às Nações Unidas em 2020.

Entendemos nacionalismo religioso como um movimento social que reivindica falar em nome da nação e que define a nação em termos de religião (Barbosa Jr. e Casarões 2022). A diluição das fronteiras entre política e religião, especialmente pelas mãos de atores políticos que vislumbram novas formas de ordem doméstica e internacional baseada em valores religiosos, é uma das características definidoras do pós-Guerra Fria. Na última década, essa ideologia de ordem – que dá sentido ao funcionamento básico do mundo, oferecendo vínculos de identidade e lealdade e estabelecendo relações de autoridade – migrou de regiões periféricas do planeta para o centro. Outrora um traço marcante do conflito político de países como Afeganistão, Argélia ou Sri Lanka, o nacionalismo religioso tornou-se parte indissociável da realidade política – e da retórica populista – de países como Estados Unidos, Espanha, Itália, Índia e Brasil, geralmente associados a lideranças populistas de extrema-direita. Em suma, nacionalistas religiosos buscam submeter o exercício da cidadania ao pertencimento a uma fé particular (Casarões e Saraiva 2021).

O nacionalismo religioso possui três implicações para a produção da política externa. Primeiro, ao definir os valores a partir dos quais o país atuará no mundo, ele condiciona a agenda externa do país a considerações de cunho moral e religioso. Segundo, por meio dele se estabelece uma visão particular da ordem internacional, que deve ser constituída por comunidades etnopolíticas (e etnorreligiosas) soberanas e independentes que sejam capazes de resguardar suas identidades nacionais e culturais (Caiani 2018; De Orellana e Michelsen 2019). Terceiro, nacionalistas religiosos apresentam uma percepção própria de cooperação internacional e transnacional, circunscrita a grupos e países que compartilhem a mesma visão sobre a ordem mundial e que tenham os mesmos inimigos comuns. Tais inimigos, geralmente tratados como comunistas, globalistas ou uma combinação de ambos, são acusados de fazer parte do mesmo conluio para dominar o mundo pela aculturação, que lhes garante dominação ideológica baseada em valores seculares e ateus, e subjugação, marcada pelo controle físico dos cidadãos e restrição de seu exercício religioso.

No caso brasileiro, é possível notar que o governo Bolsonaro buscou projetar a ação internacional do Brasil a partir de valores cristãos. “Nossos votos na ONU serão de acordo com a Bíblia”, disse o presidente diante de uma plateia de lideranças evangélicas, logo após tomar posse (*apud* Casarões 2020). Ernesto Araújo

jo foi além, em artigo publicado em janeiro de 2019. Segundo o chanceler, com a eleição de Jair Bolsonaro, “Deus está de volta, e a nação está de volta: uma nação com Deus; Deus através da nação. No Brasil (pelo menos), o nacionalismo tornou-se o veículo da fé, a fé tornou-se a catalisadora do nacionalismo, e ambos desencadearam uma estimulante onda de liberdade e de novas possibilidades” (Araújo 2019b). Isso explica, em grande medida, a reversão de virtualmente todas as posições do Brasil sobre temas como direitos reprodutivos, diversidade de gênero e perseguição religiosa, agora vistos sob uma perspectiva exclusivamente cristã.

O governo Bolsonaro também articulou uma nova visão sobre a ordem internacional. Em seu manifesto pró-Trump, publicado em 2017, Ernesto Araújo, então um desconhecido diplomata de carreira, já falava que o Ocidente “espiritual” (que seria regenerado pela ação sagrada do presidente norte-americano), do qual Brasil e EUA fazem parte, deveria representar um polo de poder num mundo caracterizado pela “multipolaridade civilizacional” (Araújo 2017). Um ano mais tarde, Araújo circulou um relatório confidencial entre a equipe de transição do governo eleito, em que propunha que o Brasil deveria formar um pacto de países – ocidentais e não-ocidentais – unidos pelo objetivo de proteger suas próprias nações e civilizações da ameaça globalista. Em seu discurso de posse, o chanceler retomou a ideia, elogiando os esforços de países como EUA, Hungria, Polônia, Israel e a “nova Itália” (em referência ao populista Matteo Salvini) em lutar por seu povo e sua nação. “Nós buscaremos as parcerias e as alianças que nos permitam chegar aonde queremos, não pediremos permissão à ordem global, o que quer que ela seja. Defenderemos a liberdade e a vida. Defenderemos o direito de cada povo de ser o que é” (Araújo 2019 in Casarões 2020).

## 2- OS IMPACTOS IDEOLÓGICOS SOBRE A ORIENTAÇÃO INTERNACIONAL DO GOVERNO BOLSONARO

A política externa de Bolsonaro tinha elementos religiosos e ideológicos sobrepostos. Às vezes, era apresentada como uma empreitada puramente cristã, uma visão consistente com as recorrentes afirmações de que o Brasil é uma “nação cristã” e com a aliança de fundamentalistas católicos e evangélicos que apoiaram a candidatura presidencial de Bolsonaro. A decisão do recém-eleito presidente de entregar o ministério dos Direitos Humanos a uma pastora evangélica, Damares

Alves, foi um sinal claro de que a transformação das políticas de direitos humanos do Brasil começaria em casa. Como resultado, dentre os objetivos amplos da política externa de Bolsonaro estavam a promoção dos valores cristãos e a proteção dos cristãos em todo o mundo. Esses objetivos impactaram diretamente as políticas multilaterais do Brasil, especialmente no que se refere aos direitos humanos: afastando-se de posições tradicionalmente progressistas, Bolsonaro repreendeu organizações não-governamentais e ativistas humanitários e reverteu o padrão de votação brasileiro sobre direitos de saúde reprodutiva, questões de gênero e violações de direitos humanos israelenses contra palestinos (Chade 2019).

Não foi somente na área de direitos humanos que notamos uma profunda ruptura da política externa brasileira. O desprezo do governo Bolsonaro pelos pactos internacionais impactou todas as dimensões do multilateralismo, motivado pela alegação básica de que a maioria das políticas estabelecidas pelas instituições multilaterais era formulada e implementada por uma burocracia globalista que desconsidera totalmente os interesses, valores (inclusive religiosos) e particularidades nacionais. Seja na campanha ou no governo, por diversas vezes Bolsonaro ameaçou retirar o país de tratados internacionais como o Acordo de Paris ou o Pacto Global para as Migrações da ONU, por supostamente atentarem contra a soberania brasileira. Embora a pressão vinda de grupos econômicos tenha garantido a adesão de Bolsonaro ao acordo climático, ele se retirou do pacto migratório – que havia sido assinado pelo governo anterior poucas semanas antes – como sua primeira decisão de política externa. Com isso, o Brasil se juntou a um grupo de cinco países conservadores que rejeitaram o pacto desde o início – EUA, Israel, República Tcheca, Hungria e Polônia (Casarões 2020).

A guinada cristã da política externa brasileira também afetou suas parcerias estratégicas. O Brasil se aliou à Polônia nas negociações que levaram ao estabelecimento do “Dia Internacional em Memória das Vítimas de Atos de Violência Baseados em Religião ou Crença”. Alguns meses depois, o governo Bolsonaro apoiou incondicionalmente a Aliança pela Liberdade Religiosa, uma iniciativa liderada pelo presidente Trump e seu secretário de Estado, Mike Pompeo, além de promover com a Hungria o evento “Reconstruir Comunidades: garantir um futuro para os cristãos perseguidos”. Assim como em seu discurso de posse, o chanceler Ernesto Araújo culpou a atmosfera cultural no Ocidente, que “não se importa com o cristianismo”, pelas perseguições contra as populações cristãs em todo o mundo (Casarões 2020).

Talvez a característica mais visível da estratégia internacional de Bolsonaro tenha sido a aliança com líderes conservadores do mundo, em termos fortemente personalistas. Durante a campanha presidencial, Bolsonaro defendeu claramente laços mais fortes com os Estados Unidos e Israel, principalmente por razões elei-

torais. Afinal, ele queria associar sua própria imagem à de Donald Trump, como o azarão que acabou reivindicando falar em nome da “maioria silenciosa”, e a relação com Israel parecia fundamental para Bolsonaro encantar os eleitores evangélicos. No entanto, quando Bolsonaro foi eleito e montou seu governo, ficou claro que as relações com Washington e Tel Aviv faziam parte do projeto mais amplo nacionalista religioso, que envolvia o estabelecimento de uma frente conservadora com outros líderes de extrema direita. Se o guru de Bolsonaro, Olavo de Carvalho, foi o mentor do pensamento antiglobalista brasileiro, foi o ex-conselheiro de Trump e ideólogo de extrema direita Steve Bannon quem o transformou em uma estratégia internacional. Suas impressões digitais estão por toda parte nas alianças internacionais de Bolsonaro, cujo principal objetivo era travar uma guerra permanente contra as forças globalistas e socialistas em todo o planeta (Casarões 2020). Vejamos a seguir, em maiores detalhes, não apenas as rupturas promovidas na PEB pelo governo Bolsonaro, mas também as diversas continuidades, muitas vezes obscurecidas pela retórica agressiva, tão típica da guerra cultural encenada e promovida, e pelo desprezo às sutilezas e formalidades do jogo diplomático.

### 3. OS IMPACTOS EMPÍRICOS SOBRE A ORIENTAÇÃO INTERNACIONAL DO GOVERNO BOLSONARO: MUDANÇAS E CONTINUIDADES

Os estudiosos das políticas públicas sabem muito bem e reconhecem há muito que, mais do que exceção, as mudanças são a regra e a rotina nos processos de produção das políticas, como discutido na Introdução deste livro. Sabe-se igualmente que, no âmbito das políticas públicas, as mudanças são normalmente incrementais. No Brasil, está hoje bem consolidada, pelo menos no âmbito acadêmico, a necessidade de que também a política externa seja entendida como uma política pública e como um produto governamental. Sendo assim, as tentativas de se aquilatar e distinguir mudanças de continuidades são não apenas usuais, mas talvez inevitáveis. Esta terceira seção do capítulo trata, inicialmente, das questões, áreas e momentos em que houve mais mudança do que continuidade na PEB de Bolsonaro. Na sequência tratamos dos momentos e das áreas em que prevaleceu a continuidade. A quarta e última seção do capítulo, por fim, trata das resistências às mudanças anunciadas e/ou promovidas e da resiliência da corporação diplomática brasileira e das próprias tradições da PEB, tão bem arraigadas.

### 3.1. MAIS MUDANÇA DO QUE CONTINUIDADE

Como já ressaltado, sob Bolsonaro o afastamento mais explícito da política externa das posições históricas do Brasil foi a adoção de uma postura moralmente conservadora e religiosa em suas interações internacionais (Belém Lopes e Carvalho 2020). Enquanto as questões ambientais e econômicas ocupavam o palco nos espaços domésticos, essa reviravolta conservadora recebeu menos oposição de atores domésticos. Isso forneceu um caminho para o chanceler Ernesto Araújo afirmar, em 2019, que o recém-nascido governo brasileiro deveria representar os valores cristãos do povo que, segundo ele, teria elegido Bolsonaro para esse propósito (Belém Lopes 2019).

Bolsonaro também enfrentou poucas restrições no nível internacional para implementar sua política externa motivada por aspectos morais. Além dos Estados islâmicos – não necessariamente democráticos – que vêm defendendo valores conservadores, o presidente brasileiro encontrou amigos na Hungria, na Polônia, na República Tcheca e nos Estados Unidos, como também já enfatizado. Juntos, eles articularam a “Aliança pelas Famílias”, que consistia em um grupo para defender valores fundamentalistas cristãos e se mobilizar contra os direitos das mulheres e das populações LGBT (Chade 2019). Por outro lado, Bolsonaro também aproximou o Brasil das monarquias árabes. Para um país que tradicionalmente adotava uma atitude liberal em relação às questões de gênero, essa foi uma mudança de magnitude considerável na orientação externa do Brasil.

Bolsonaro também se aproximou de Benjamin Netanyahu, de Israel. Antes de 2019, o Brasil mantinha relações cordiais, mas distantes, com a nação do Oriente Médio, favorecendo historicamente a “solução dos dois Estados” e, portanto, a criação de um Estado palestino. Foi somente em 2010 que Lula se tornou o primeiro presidente brasileiro a visitar Israel desde a redemocratização. Bolsonaro, no entanto, usou o Estado judaico para simbolizar seu apego aos valores conservadores e religiosos antes mesmo de ser eleito. Em 2016, viajou ao rio Jordão para ser batizado em suas águas por um pastor evangélico. Durante sua campanha eleitoral, em 2018, Bolsonaro prometeu mudar a embaixada em Israel, de Tel Aviv para Jerusalém, um gesto que o aproximaria de Netanyahu, o que acabou não se concretizando, em função das resistências de diversos atores domésticos, principalmente do agronegócio, preocupado com a esperada retaliação dos países árabes, tradicionais importadores de *commodities* alimentares brasileiras. Após assumir o cargo, em 2019, ele visitou Israel novamente, e declarou literalmente que “amava” aquele país (Deutsche Welle 2019).

Além disso, o presidente brasileiro fez parceria com o então presidente Donald Trump, dando azo a um padrão de alinhamento semiautomático nas relações exteriores. Mais do que desenvolver laços pessoais com seu homólogo, Bolsonaro

emulou o comportamento de Trump em várias questões, como criticar a ordem liberal global, implementar uma agenda moralmente conservadora e adotar retórica beligerante em relação à Venezuela. Bolsonaro, que gostava de ser chamado de “Trump tropical”, que uma vez bateu continência para a bandeira dos EUA e, em outra oportunidade, disse que amava Trump (“*I love you*”), também renunciou unilateralmente ao status de “país em desenvolvimento” desfrutado pelo Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC), como forma de obter o apoio dos Estados Unidos para, eventualmente, ingressar na OCDE como membro pleno.

Essa combinação de conservadorismo, moralismo, alinhamento a Trump e propaganda cristã massiva levou a uma mudança não apenas discursiva da política externa do Brasil, mas também programática. O país começou a votar contra as suas posições tradicionais pró-direitos humanos no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (UNHRC), com sede em Genebra, e se recusou a aderir a outras iniciativas de direitos humanos de corte liberal (Chade 2021). Ao mesmo tempo, outro componente de sua política externa religiosa foi o apoio sistemático a Israel nas resoluções relacionadas ao conflito palestino – mudando, assim, a posição histórica de apoio à fundação do Estado palestino. Além dos elementos qualitativos, essas mudanças ficam claras se olharmos para os dados quantitativos sobre padrões de votação do Brasil na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e no Conselho de Direitos Humanos da ONU.

A Figura 1 mostra uma diferença entre os padrões de votação de Brasil e Estados Unidos, nas resoluções debatidas na AGNU, desde a década de 1980. Também mostra que os realinhamentos da política externa aconteceriam gradualmente no passado. No entanto, após a posse de Bolsonaro (veja as linhas abaixo), houve uma guinada repentina na proporção de votos brasileiros emparelhados aos dos EUA.

Figura 1 – Votação do Brasil na Assembleia Geral da ONU e no Conselho de Direitos Humanos da ONU

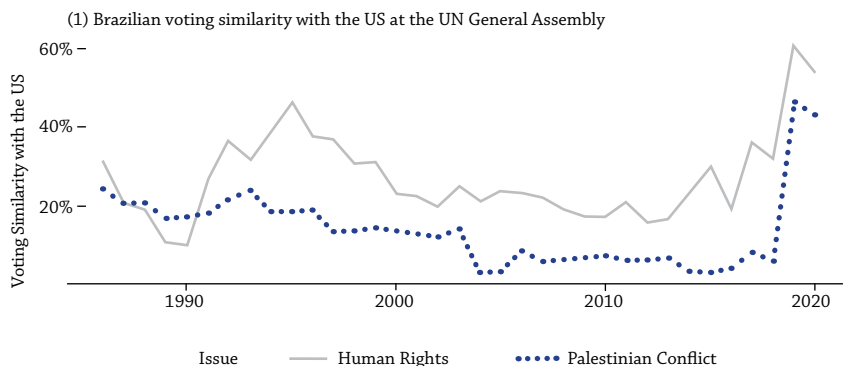
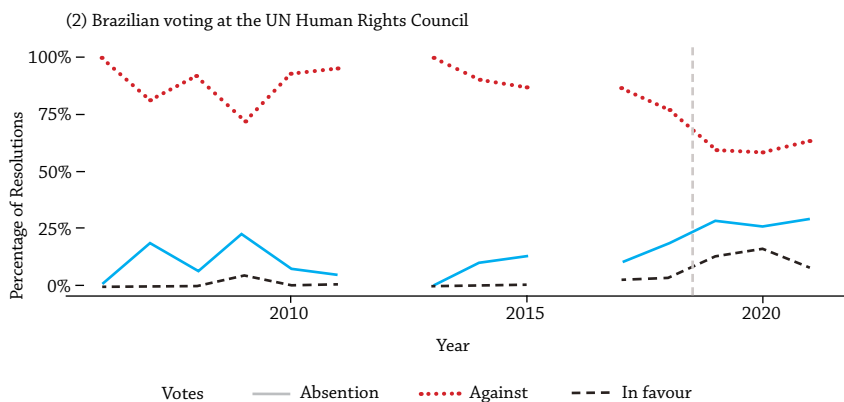


Figura 1 – Votação do Brasil na Assembleia Geral da ONU e no Conselho de Direitos Humanos da ONU (continuação)



Fonte: Belém Lopes, Carvalho e Santos 2022.

Uma melhor compreensão dessa figura acontece se nos lembrarmos das diádes presidenciais dos dois países no período em avaliação: enquanto Michel Temer, um presidente de centro-direita, ainda estava no cargo em 2018, 2019 foi o primeiro ano de Bolsonaro na presidência do Brasil. Em ambos os casos, o republicano conservador Donald Trump era o presidente dos Estados Unidos. A transformação também pôde ser detectada no Conselho de Direitos Humanos da ONU, de forma que o Brasil passou a se abster ou a votar contra resoluções às quais costumava ser favorável, como aquelas relacionadas ao papel dos direitos humanos na Palestina e na Venezuela, ao desenvolvimento econômico e à ordem mundial. É razoável dizer, portanto, que houve uma mudança brusca em alguns temas da agenda, assim como é certo notar que, nesses casos, Bolsonaro encontrou pouca resistência nas arenas doméstica e internacional, o que viabilizou a implementação de sua política externa não convencional. Nos poucos casos em que existiu alguma resistência social ou político-institucional a suas propostas, porém, o mandatário brasileiro recuou, como será visto adiante.

### 3.2. MAIS CONTINUIDADE DO QUE MUDANÇA

Bolsonaro também prometeu grandes mudanças em outras áreas temáticas, como a adoção de uma agenda antiglobalista e anticomunista, a implemen-



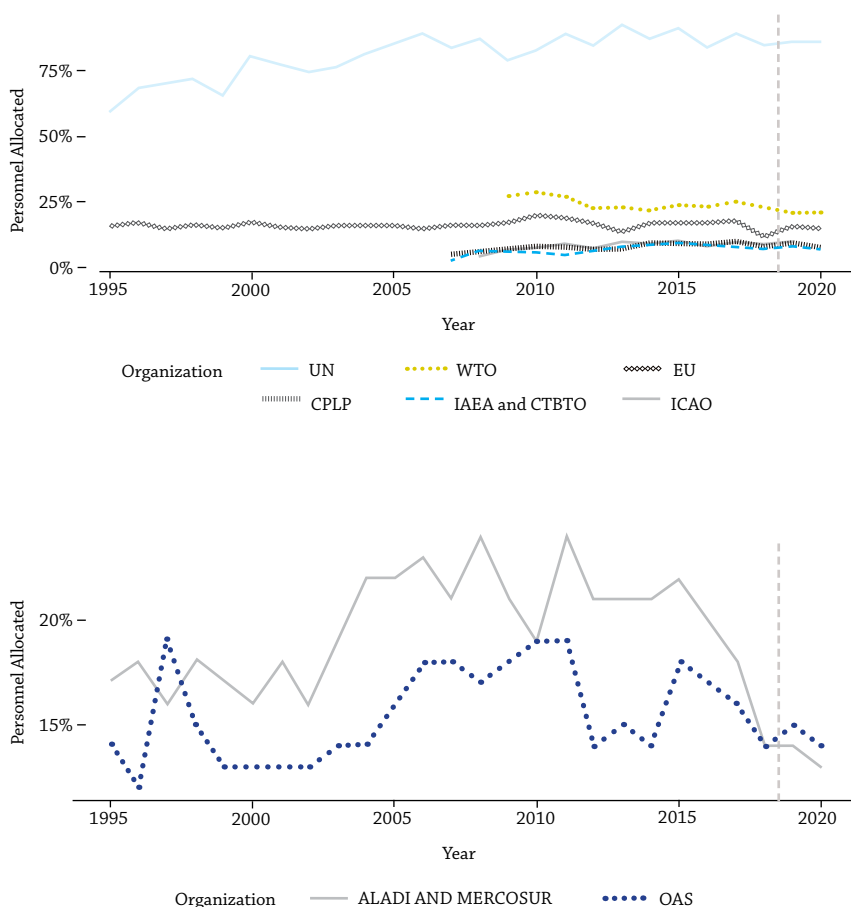
tação de políticas econômicas de orientação liberal e a transformação da integração regional em projeto mais orientado para o comércio. O resultado, no entanto, foi frustrante para quem esperava uma total reversão de políticas. A política externa de Bolsonaro proporcionou, no máximo, mudanças incrementais em práticas previamente consolidadas nesses campos.

Em um dos pontos mais ambiciosos de sua agenda, durante a campanha eleitoral de 2018, Bolsonaro prometeu que o Brasil deixaria as Nações Unidas. Segundo ele, a organização internacional era “uma reunião de comunistas, de gente que não tem compromisso com a América do Sul” (Neto 2018). Quando chegou ao poder, no entanto, tudo foi diferente. O Brasil manteve sua filiação, foi eleito para o Conselho de Direitos Humanos em 2019 e para o Conselho de Segurança da ONU em 2021. Sob o governo de Bolsonaro, o Brasil não deixou tecnicamente nenhuma organização internacional; até formalizou a sua saída da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), mas o processo já havia sido iniciado pelo presidente Temer, em 2018.

Mesmo quando olhamos para outras organizações regionais, como o Mercado Comum do Sul, que Bolsonaro via como instrumento a serviço do Partido dos Trabalhadores (PT), para manter o Brasil preso à sua própria região, quase nada aconteceu para modificar velhas práticas. Ressalte-se de passagem, contudo, que a promessa de retirar a logomarca do Mercosul da capa do passaporte brasileiro e substituí-la pelo brasão da República, que constava da lista de iniciativas que seriam adotadas nos cem primeiros dias de governo, foi efetivamente cumprida. Ademais, a adesão do país ao Prosur – órgão regional destinado a substituir a Unasul e promover entendimentos liberais no continente – jamais deu frutos relevantes (Mander 2019).

Um indicador útil para aferir essa ancoragem aos mesmos velhos padrões é a manutenção dos postos diplomáticos do Brasil em organizações globais e regionais (ver Figura 2). Embora não se tenha visto uma ênfase em instâncias regionais na gestão internacional de Bolsonaro, houve, de modo geral, continuidade das políticas iniciadas durante o mandato de Michel Temer. Além disso, Bolsonaro anunciou incansavelmente a sua intenção de tornar o país membro pleno de outra organização internacional: a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. O interesse em aderir à OCDE remonta à gestão de Dilma Rousseff, mas se intensificou na gestão de Temer e avançou no mandato de Bolsonaro. Contudo, ao final de seu mandato, o país continuava na fila de espera para ingressar neste “Clube dos Países Ricos”, como a OCDE é por vezes denominada, mas que tem o Chile, a Colômbia, a Costa Rica e o México como membros plenos.

Figura 2 – Lotações diplomáticas brasileiras em organizações regionais e globais



Fonte: Belém Lopes, Carvalho e Santos 2022.

Portanto, é difícil identificar alguma ruptura importante no plano multilateral, para além daquelas, já mencionadas, associadas aos valores cristãos mais conservadores. Como consequência, é possível concluirmos que a retórica antiglobalista de Bolsonaro não se converteu, plenamente, em ação efetiva. Em vez disso, a mudança na política externa multilateral do Brasil foi motivada pelo crescente isolamento do país, devido ao fraco desempenho diplomático de Jair Bolsonaro.

Outra bandeira importante da política externa de Bolsonaro era afastar o país dos governos socialistas. Seus alvos mais imediatos eram Cuba e Venezuela,

países com os quais o Brasil manteve laços políticos e econômicos estreitos no passado. Embora o Brasil tenha começado a se distanciar desses países durante o governo Temer, ainda mantinha relações protocolares com seus representantes. Em 2018, porém, após duras críticas e ameaças do presidente-eleito Bolsonaro a Cuba, Havana decidiu mandar de volta para casa mais de oito mil médicos cubanos que trabalhavam no Brasil. Apesar de manter relações frias com Cuba, Bolsonaro adotou um tom belicista em relação à Venezuela. Ele se juntou aos Estados Unidos e outros Estados latino-americanos no chamado Grupo de Lima, com críticas públicas estridentes ao governo de Nicolás Maduro, e rompeu relações diplomáticas com Caracas, indicando que o Brasil reconheceria Juan Guaidó como chefe de Estado da Venezuela. Apesar da retórica inflamada, isso nunca levou a ações efetivas visando à remoção de Maduro do Palácio de Miraflores, tais como a imposição de sanções econômicas e/ou de embargos.

A luta de Bolsonaro contra o comunismo chegou ao principal parceiro econômico brasileiro: a República Popular da China (RPC). Em 2018, junto a uma retórica antichinesa, o então candidato à Presidência do Brasil visitou Taiwan, em gesto que foi considerado ofensivo por Pequim, que manifestou seu descontentamento por via diplomática. Após a posse de Bolsonaro, em 2019, alguns ministros de seu gabinete nunca hesitaram em criticar a RPC, ao passo que políticos e empresários brasileiros apaziguavam, a fim de manter nos trilhos as relações comerciais entre os dois países. Como resultado, embora as relações sino-brasileiras tenham se deteriorado, não houve nenhum movimento de Brasília para romper laços com Pequim. Pelo contrário, a China continuou sendo o maior parceiro comercial do Brasil e até expandiu a sua presença econômica na América Latina, em meio à pandemia.

Quanto ao meio ambiente, Bolsonaro pôs em prática a retórica antiglobalista em seus primeiros dias no cargo, mas falhou novamente em romper com o resto do mundo, pois continuou cumprindo normativas ambientais internacionais. Mesmo que o ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, tenha sido visto internacionalmente como um vilão ambiental, as posições oficiais do país nos fóruns internacionais não desafiaram o consenso estabelecido. O país continuou votando a favor de todas as resoluções relativas ao desenvolvimento sustentável e à necessidade de conservar os recursos naturais. Embora Bolsonaro tenha prometido grandes movimentos nessa agenda, como a exploração comercial agressiva da floresta amazônica, o Brasil não conseguiu sequer se retirar do Acordo de Paris, promovido pela ONU. É verdade que houve aceleração da destruição do meio ambiente na esfera doméstica; no entanto, no cenário internacional, o Brasil continuou participando ativamente dos mecanismos de governança ambiental, e até prometeu, durante a Conferência do Clima da ONU de 2021 (COP 26), reduzir as emissões e o desmatamento (cabe recordar, porém, que o recém-eleito presidente

impediu, ainda em 2018, que a COP 25 fosse realizada no Brasil, como estava planejado.)

Contudo, se é necessário destacarmos o fato de a maior parte das mudanças prometidas pelo governo Bolsonaro na política externa ter sido frustrada em maior ou menor medida, diversas iniciativas adotadas no quadriênio, muitas vezes entendidas como inovações, foram, na verdade, heranças e aprofundamentos de políticas que haviam sido perseguidas por governos anteriores, notadamente pela política externa de Michel Temer (2016–2018), o vice-presidente de Dilma Rousseff que foi um dos principais fiadores do impeachment de 2016 e que, posteriormente, assessorou Bolsonaro em momentos críticos de sua presidência. Para além das questões relativas à maior ênfase dada pelo governo Bolsonaro à transformação do Brasil em membro pleno da OCDE e à maior hostilidade em relação aos vizinhos latino-americanos da esquerda autoritária, notadamente à Venezuela de Maduro, questões essas tratadas há pouco, ainda que sumariamente, cabe destacarmos também outras heranças e continuidades.

Em junho de 2019, Bolsonaro anunciou, orgulhosamente, a conclusão do acordo birregional entre Mercosul e União Europeia, cujas negociações haviam sido iniciadas vinte anos antes, o que, para alguns, foi a negociação deste tipo mais longa de que se tem registro. Se as negociações estancaram nas duas primeiras administrações de Lula, Dilma destravou o processo, que foi acelerado por Temer e por fim sacramentado no início do mandato de Bolsonaro, aproveitando a janela de oportunidade da convergência de interesses entre os governos brasileiros posteriores ao impeachment de 2016 e os governos conservadores de Argentina (Mauricio Macri) e Paraguai (Horacio Cartes e Mario Abdo Benítez).

O desprezo pelo regionalismo pós-liberal sul e latino-americano, verificado durante a gestão Bolsonaro, pelo qual a política externa dita “ativa e altiva” dos dois primeiros governos Lula tanto batalhou, também deve ser considerado uma herança e um aprofundamento da PEB de Temer. Se já mencionamos aqui a desvinculação do Brasil da Unasul, devemos também recordar que em janeiro de 2020 o governo Bolsonaro formalizou a retirada do país da Celac (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos), criada em 2011 e que originalmente congregava 33 países do hemisfério e excluía Canadá e Estados Unidos. Vale lembrar aqui as irônicas palavras do então presidente equatoriano Rafael Correa, para quem a Celac seria o “consenso sem Washington”. Pois se a ascensão de Temer à presidência implicou o realinhamento da PEB aos EUA, que seria depois radicalizado ao ponto do entreguismo por Bolsonaro, enquanto Trump ainda era presidente, ela também iniciou o progressivo afastamento do Brasil daquela organização. Basta lembrarmos que Temer não participou da 5ª Reunião de Cúpula da Celac, realizada na República Dominicana em janeiro de 2017.

Durante a gestão Bolsonaro, não é surpreendente o fato de a PEB antiglobalista ter negligenciado, se não desprezado, a África e, de modo geral, o Sul Global, tendência esta também presente durante a breve administração Temer e cuja origem talvez possa ser rastreada já na presidência de Dilma. Se Bolsonaro não fez uma única viagem à África enquanto era chefe de Estado brasileiro, os dois chanceleres de Temer, os então senadores tucanos pelo estado de São Paulo José Serra e Aloysio Nunes Ferreira, divergiram nesta questão. Isso porque o segundo foi menos refratário ao Sul Global do que o primeiro, tendo, por exemplo, visitado diversos países africanos. O governo Temer, porém, promoveu uma importante aproximação com o Sudeste Asiático, ainda que se possa argumentar que essa aproximação tenha se pautado mais pelas lógicas e instrumentos tradicionais do Norte do que pelos objetivos da cooperação Sul-Sul. Por fim, cabe ressaltar, também, que o desinteresse do governo Bolsonaro pela cooperação internacional para o desenvolvimento, tão central para a PEB do início do século, também caracterizou o período Temer, até porque ela esteve tão fortemente associada à política externa de Lula.

Tendo feito estas breves considerações sobre as heranças e continuidades da PEB de Bolsonaro, passemos por fim, na quarta e última seção do capítulo, à nossa sintética apreciação das maneiras como distintos atores, domésticos e internacionais, reagiram à busca de refundação da PEB durante o quadriênio 2019–2022 e da resiliência da política externa do país e de sua corporação diplomática.

## 4. RESISTÊNCIAS E RESILIÊNCIAS

Em muitos aspectos diferentes, a presidência de Jair Bolsonaro foi única. Seu discurso populista de extrema direita cativou uma parcela considerável do eleitorado brasileiro, que estava descontente com os políticos tradicionais que o precederam, e que finalmente encontrou no capitão reformado do Exército o seu verdadeiro representante. O bolsonarismo, embora não seja um fenômeno social majoritário, parece robusto o suficiente para sobreviver ao seu líder e, como o trumpismo nos Estados Unidos, permanecer como uma vertente política expressiva. Os brasileiros certamente terão que lidar com os legados dessa experiência nos próximos anos. Quando se trata de política externa, porém, nossa avaliação é um pouco distinta. Se há algo que faz de Bolsonaro um animal exótico, não é – na prática – a política externa que ele realizou. Mesmo quando o ex-presidente brasileiro anunciou a intenção de aprovar reformas ou de implementar conteúdos políticos que alterassem drasticamente o curso das relações exteriores do Brasil, os

obstáculos domésticos e internacionais mostraram-se intransponíveis. Como tentamos mostrar ao longo deste texto, o presidente do Brasil raramente prevaleceu nos espaços domésticos onde a política externa é formulada. Vale notar que a indicação de Eduardo Bolsonaro como embaixador do Brasil em Washington, como era o desejo do presidente, não chegou nem mesmo a ser enviada para apreciação do Senado, como determina a Constituição de 1988. Da mesma forma, Bolsonaro fracassou recorrentemente na implementação de políticas no exterior, principalmente quando encontrou resistência de influentes agentes internacionais – meio ambiente, mudança da embaixada brasileira para Jerusalém, guerra na Ucrânia, etc.

Mas se o então presidente brasileiro rapidamente passou a ser visto, no plano internacional, como uma liderança tóxica e se o Brasil passou a ser enxergado como um pária, como é amplamente reconhecido, cabe lembrarmos também das resistências que foram criadas para a implementação da política externa bolsonarista pela própria corporação diplomática brasileira. O Itamaraty, sempre tão cioso de sua reputação e das suas tradições e orgulhoso do lugar que ajudou a conquistar para o país, pela via da busca da institucionalização do diálogo e da cooperação interestatais, parece não ter se contentado em assistir passivamente ao antiglobalismo militante, às articulações da frente transnacional da extrema direita e à instrumentalização da PEB para o avanço das pautas conservadoras também no âmbito multilateral. Há alentados relatos jornalísticos sobre as formas diversas como se deu a reação (com frequência silenciosa) de membros da corporação (Chade 2022).

Cabe recordarmos, inicialmente, que os dois chanceleres do governo Bolsonaro, Ernesto Araújo e Carlos Alberto Franco França, eram ambos diplomatas de carreira que nunca haviam antes chefiado postos no serviço exterior. O primeiro sempre foi reconhecido como membro destacado da chamada “ala ideológica” do governo e como olavista convicto e militante, como demonstramos há pouco. Seu discurso de posse talvez possa ser lido como o principal manifesto da nova política externa que se pretendia instaurar, no qual ele chegou a afirmar que a PEB “estava presa fora do Brasil” e que ele, ao revelar a Verdade, pretendia também “libertar o Itamaraty”<sup>6</sup>. Já o segundo chanceler do período, Carlos Alberto Franco França, que em janeiro de 2019 assumiu o cargo de Chefe do Cerimonial da Presidência da República e depois o de Assessor-Chefe da Assessoria Especial do Presidente da República, procurou emprestar à política externa da segunda metade do quadriênio um tom menos histriônico, de mais baixo perfil e mais profissional. Se é difícil avaliar até que ponto ele quis ou tentou adotar uma lógica de redução de danos, podemos pelo menos imaginar o alívio que a corporação diplomática do país deve ter sentido por não mais estar sob as ordens de um chanceler, como Ernesto Araújo-

---

(6) <https://www.youtube.com/watch?v=0Ei7IGXLSYg>

jo, capaz de sugerir que a pandemia de Covid 19 talvez fizesse parte de um “projeto globalista” que poderia servir como o “novo caminho do comunismo”, que colocou em circulação o neologismo “comunavírus”, lembrando que a China é o principal parceiro comercial do Brasil desde 2009, e também capaz de se congratular pelo fato de o Brasil, sob sua gestão à frente do MRE, ter se tornado um pária global<sup>7</sup>.

Ademais, se em 2020, por duas vezes, diversos ex-chanceleres brasileiros vieram a público para, conjuntamente, repudiar a política externa do governo Bolsonaro<sup>8</sup>, em 2021 foi a vez de um grupo de aproximadamente 300 diplomatas, não especificados, divulgar uma contundente carta pública, que buscava “oferecer mais elementos para que as necessárias e urgentes mudanças na condução da política externa ganhem maior apoio na sociedade” e denunciava “condutas incompatíveis com os princípios constitucionais e até mesmo os códigos mais elementares da prática diplomática”<sup>9</sup>. Se estes foram gestos públicos de repúdio e inconformidade, gesto inédito apenas no caso dos ex-chanceleres, o jornalista Jamil Chade revelou, em reportagem publicada em 19 de maio de 2023, que embaixadores “do alto escalão do Itamaraty confirmaram que, nos quatro anos do governo, houve uma ação deliberada para evitar marcar reuniões com líderes estrangeiros durante cúpulas a que eventualmente Bolsonaro fosse convidado e, assim, reduzir o risco de crises e vergonhas”<sup>10</sup>.

Mesmo uma tão ligeira recapitulação do repúdio generalizado e das resistências provocadas pela política externa de Bolsonaro, por parte de atores e organizações domésticos e internacionais, nos ajuda a compreender o entusiasmo com o qual o terceiro governo Lula e sua ativíssima diplomacia presidencial foram saudados por toda uma vasta gama de atores do sistema internacional. Ainda que não nos interesse neste capítulo a busca de reconstrução e de resgate da política externa empreendida por Lula, que se iniciou antes mesmo de sua posse para o terceiro mandato, uma comparação alardeada pela mídia brasileira acerca da diplomacia presidencial dos dois últimos mandatários pode nos ajudar a melhor aquilatar a PEB de Bolsonaro. Nos primeiros cinco meses de seu terceiro mandato, Lula se encontrou com 31 chefes de governo, número este que é maior do que a

---

(7) <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/03/de-comunavirus-a-paria-internacional-veja-polemicas-de-ernesto-a-frente-do-itamaraty.shtml>

(8) <https://jornal.usp.br/radio-usp/ex-ministros-condenam-politica-externa-do-atual-governo/> e <https://gauchazh.clicrbs.com.br/mundo/noticia/2020/09/seis-ex-ministros-das-relacoes-exteriores-repudiam-visita-de-secretario-de-estado-dos-eua-ao-brasil-ckfbniqz-002m01cxb5nkkkf.html>

(9) <https://www.poder360.com.br/governo/grupo-de-300-diplomatas-quer-saida-de-ernesto-e-publica-carta-contrasua-gestao/>  
<https://www.poder360.com.br/governo/grupo-de-300-diplomatas-quer-saida-de-ernesto-e-publica-carta-contrasua-gestao/>

(10) <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/05/19/itamaraty-boicotou-agenda-de-bolsonaro-com-lideres-para-evitar-vergonha.htm>

cifra registrada por Bolsonaro ao longo de todos os seus quatro anos de governo, de 30 chefes de governo<sup>11</sup>. Como visto, se este número restrito de encontros pode ser explicado, em essência, pelo próprio viés antiglobalista da PEB daquele quadriênio, ele também é, por certo, clara expressão do isolamento (auto)imposto ao país durante aquele período. Afinal, como disse Ernesto Araújo na cerimônia de formatura do Instituto Rio Branco de 2020, “se isso [a atuação do Brasil na política externa] faz de nós um pária internacional, então que sejamos esse pária”<sup>12</sup>. Este número restrito também parece ser, em alguma medida, resultante das estratégias de redução de danos empregadas pela corporação diplomática brasileira, ou seja, da política da burocracia, discutida em mais detalhes no terceiro capítulo deste livro (“A resiliência das políticas públicas no governo Bolsonaro: uma análise a partir da atuação dos burocratas”).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa tem sido vista no Brasil, por um bom tempo, como algo sem importância para a política eleitoral. O experiente congressista Ulysses Guimarães, herói da redemocratização do país, costumava afirmar que “o Itamaraty não dá voto”. Em desacordo, chegaríamos a afirmar que, se Bolsonaro tem algum mérito, está diretamente relacionado à sua capacidade de politizar a política externa, explorando-a sob uma nova ótica eleitoral. Antes mesmo de chegar ao poder, o populismo de extrema direita de Bolsonaro trouxe o internacional à tona, como quando ele visitou Taiwan e Israel, ou quando pronunciou como um mantra que o Brasil não deveria se tornar uma nova Cuba ou Venezuela. Durante quatro anos no cargo, Bolsonaro orgulhosamente quebrou a tradição diplomática do Brasil de não tomar partido em eleições estrangeiras. A diplomacia para ele sempre foi uma questão de atender a seus eleitores e alavancar sua própria popularidade. Seguindo a lógica eleitoral aplicada às relações exteriores, Bolsonaro nunca atribuiu relevância política a temas que não fossem fungíveis em termos de votos, deixando-os nas mãos de diplomatas de carreira. Ele nunca pareceu estar realmente preocupado com os resultados efetivos das políticas na área externa.

Quando se trata da política externa, portanto, muito pouco de consistente ou substantivo foi alcançado durante o mandato presidencial de Jair Bolsonaro.

(11) <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/05/em-150-dias-de-governo-lula-se-encontrara-com-mais-chefes-de-governo-que-bolsonaro-em-4-anos.ghtml>

(12) <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/03/de-comunavirus-a-paria-internacional-veja-polemicas-de-ernesto-a-frente-do-itamaraty.shtml>



Sua maneira caprichosa de lidar com os assuntos internacionais do Brasil foi repetidamente contida e combatida tanto pelo Legislativo quanto pelo Judiciário, para não mencionar outros agentes do Executivo e sociedade civil. Atores globais e regionais às vezes colocaram o sarrafo muito alto para que Bolsonaro pudesse pensar em qualquer movimento disruptivo. Na maioria das vezes, os diplomatas brasileiros votaram da mesma forma que o país vem fazendo há décadas. Quando ocorreram mudanças na política externa, elas foram mais tópicas do que estruturais, mais retóricas do que factuais e não provocaram nenhuma mobilização social importante. Além disso, a maior parte dessa mudança de política externa, se e quando ocorreu, antecedeu a presidência de Bolsonaro ou estava em andamento quando ele assumiu o cargo. Em suma, nada poderia estar mais distante da realidade empírica do que a hipótese de que Bolsonaro gerou uma nova variedade de política externa no Brasil contemporâneo. Sua contribuição para a família de políticas populistas de extrema direita pode, assim, ser considerada um tigre de papel – já que parece ter sido muito mais vocal e ideológica do que substantiva e prática.

## REFERÊNCIAS

Abraham, Larry e Allen, Gary. 1972. *None Dare Call It Conspiracy*. Rossmoor: Concord Press.

Araújo, Ernesto. 2017. “Trump e o Ocidente.” *Cadernos de Política Exterior* 3(6): 323–357.

\_\_\_\_\_. 2018. “Metapolítica 17: Contra o Globalismo”. *Metapolítica Brasil* [blog pessoal]. Acesso em 11 de setembro de 2020.

\_\_\_\_\_. 2019a. “Now We Do: On Politics and Religion in Brazil After the Recent Presidential Election.” *The New Criterion* 37(7): 37. <https://newcriterion.com/issues/2019/1/now-we-do>

\_\_\_\_\_. 2019b. *Discurso de Posse Como Ministro de Relações Exteriores*, 2 de janeiro. <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/ernesto-araujo-discurso-de-posse>. Acesso em 4 de setembro de 2023.

Barber, Benjamin. 1995. *Jihad vs. McWorld*. London: Ballantine Books.

Barbosa, Ricardo e Casarões, Guilherme. 2022. “Statecraft Under God:

Entanglements Between the Populist Radical Right and Christian Nationalism in Brazil.” *Millennium* 50(3): 669–699. DOI: <https://doi.org/10.1177/03058298221110922>.

Belém Lopes, Dawisson. 2019. “Deus e o Diabo na Terra da Política Externa.” *O Globo*, 14 de janeiro.

\_\_\_\_\_. 2020. “De-Westernization, Democratization, Disconnection: The Emergence of Brazil’s Post-Diplomatic Foreign Policy.” *Global Affairs* 6(2): 167–84.

Belém Lopes, Dawisson e Carvalho, Thales. 2020. “Política Externa ou Campanha Eleitoral por Outros Meios?” *O Globo*, 26 de junho.

Belém Lopes, Dawisson; Carvalho, Thales e Santos, Vinicius. 2022. “Did the Far Right Breed a New Variety of Foreign Policy? The Case of Bolsonaro’s ‘More-Bark-Than-Bite’ Brazil.” *Global Studies Quarterly* 2(4): 1–14.

Belém Lopes, Dawisson e Faria, Carlos Aurélio. 2014. “Eleições Presidenciais e Política Externa Brasileira” *Estudos Internacionais: Revista de relações Internacionais da PUC Minas* 2(2): 139–147. <https://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/9751>.

Beraldo, Gabriela. 2020. “Fechamento de Embaixadas na África e Caribe tem ‘Forte Elemento Racista’, Diz Celso Amorim.” *Sítio do Diálogos do Sul*, 26 de agosto. <https://dialogosdosul.operamundi.uol.com.br/brasil/66382/fechamento-de-embaixadas-na-africa-e-caribe-tem-forte-elemento-racista-diz-celso-amorim>. Acesso em 4 de setembro de 2023.

Brasil. 2023. “Ministério das Relações Exteriores – MRE.” *Sítio do Portal da Transparência*. <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores/35000-ministerio-das-relacoes-exteriores>. Acesso em 3 de Agosto de 2023.

Caiani, Manuela. 2018. “Radical Right Cross-National Links and International Cooperation.” In *The Oxford Handbook of the Radical Right*, ed. Jens Rydgren, 394–411. Oxford: Oxford University Press.

Caleiro, João Pedro. 2019. “Itamaraty Faz ‘Política da Destruição’, Diz Ex-Embaixador Rubens Ricupero.” *Exame*, 15 de abril. <https://exame.com/brasil/itamaraty-faz-politica-da-destruicao-diz-ex-embaixador-rubens-ricupero/>. Acesso em 4 de setembro de 2023.

Cardoso, Fernando Henrique; Ferreira, Aloysio; Amorim, Celso; Lafer, Celso; Rezek, Francisco; Serra, José; Ricupero, Rubens e Kalout, Hussein. 2020. “A

Reconstrução da Política Externa Brasileira”. O Globo, 8 de maio. <https://oglobo.globo.com/mundo/artigo-reconstrucao-da-politica-externa-brasileira-24416079>. Acesso em 4 de setembro de 2023.

Casarões, Guilherme. 2019. “Eleições, Política Externa e os Desafios do Novo Governo Brasileiro.” *Pensamiento Propio* 24: 231–274.

\_\_\_\_\_. 2020. “The First Year of Bolsonaro’s Foreign Policy.” In *Latin America and the New Global Order: Dangers and Opportunities in a Multipolar World*, ed. Antonella Mori, 81–109. Milano: ISPI.

Casarões, Guilherme e Farias, Déborah. 2021. “Brazilian Foreign Policy Under Jair Bolsonaro: Far-Right Populism and the Rejection of the Liberal International Order.” *Cambridge Review of International Affairs* 35(5): 741–761.

Casarões, Guilherme e Saraiva, Miriam. 2021. “El Populismo y la Política Exterior de Jair Bolsonaro em Brasil.” In *Populismo y Política Exterior en Europa y América*, orgs. Susanne Gratius e Ángel Rivero, 257–279. Madrid: Tecnos.

Chade, Jamil. 2019. “Brasil Articula Aliança Mundial ‘Pró-Família’ Com Governos Conservadores.” *Jamil Chade* [blog], 14 de setembro. <https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/09/14/governo-bolsonaro-articula-alianca-internacional-pro-familia/>. Acesso em 5 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_. 2021. “Brasil Não Adere a Ato de 60 Democracias na ONU pela Defesa das Mulheres.” *Jamil Chade* [blog], 8 de março. <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/03/08/brasil-nao-adere-a-ato-de-60-democracias-na-onu-pela-defesa-das-mulheres.htm>. Acesso em 5 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_. 2022. “Como Diplomatas Tentaram, de Dentro do Itamaraty, Conter Atos de Bolsonaro.” *Jamil Chade* [blog], 7 de dezembro. <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/12/07/como-diplomatas-sabotaram-bolsonaro-de-dentro-do-itamaraty.htm>. Acesso em 30 de agosto de 2023.

De Orellana, Pablo; Michelsen, Nicholas. 2019. “Reactionary Internationalism: The Philosophy of the New Right”. *Review of International Studies* 45(5): 748–67.

Deutsche Welle. 2019. “‘I Love Israel’: Brazil’s Bolsonaro Lands in Tel Aviv.” *Sítio da Deutsche Welle*, 31 de março. <https://www.dw.com/en/i-love-israel-brazils-bolsonaro-lands-in-tel-aviv/a-48134150>. Acesso em 5 de dezembro de 2022.

Mander, Benedict. 2019. “Prosur Risks Joining the List of Failed Pan-South American Institutions.” *Sítio do Financial Times*, 29 de março. <https://www.ft.com/content/32765d6e-5226-11e9-9c76-bf4a0ce37d49>.

Frenkel, Alejandro. 2019. “Un ‘Cruzado’ en la Cancillería Brasileña: Ernesto Araújo y la Política Exterior Bolsonaroista.” *Sítio da Nueva Sociedad*, fevereiro. <https://www.nuso.org/articulo/araujo-brasil-derecha-cancilleria-bolsonaro/>. Acesso em 4 de setembro de 2023.

Gavras, Douglas. 2021. “Roberto Abdenur: ‘Houve Uma Destruição da Política Externa Brasileira’.” *O Estado de S. Paulo*, 14 de fevereiro.

Netto, Riane. 2018. “Bolsonaro Diz Que Vai Tirar Brasil da ONU Se For Eleito Presidente.” *Sítio do G1*, 18 de agosto. <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/18/bolsonaro-diz-que-vai-tirar-brasil-da-onu-se-for-eleito-presidente.ghtml>. Acesso em 5 de dezembro de 2022.

Keohane, Robert e Nye Jr., Joseph. 2000. “Globalization: What’s New? What’s Not? (And So What?).” *Foreign Policy* 118(primavera): 104–119.

Lotta, Gabriela; Correa, Isabela e Silveira, Mariana. 2022. “Entre o Passado e o Futuro: Práticas Republicanas e Desafios da Diplomacia Brasileira.” *Gestão, Política e Sociedade* [blog], 20 de abril. <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/entre-o-passado-e-o-futuro-praticas-republicanas-e-desafios-da-diplomacia-brasileira/>. Acesso em 4 de setembro de 2023.

Nilsen, Alf Gunvald. 2018. “An Authoritarian India is Beginning to Emerge.” *Sítio do The Wire*, 31 de agosto. <https://thewire.in/politics/an-authoritarian-india-is-beginning-to-emerge>. Acesso em 4 de setembro de 2023.

Pagliarini, Andre. 2019. “The Worst Diplomat in the World.” *Sítio do NACLA*, 26 de fevereiro. <https://nacla.org/news/2019/02/26/worst-diplomat-world>. Acesso em 4 de setembro de 2023.

Butler, Daren. 2018. “With More Islamic Schooling, Erdogan Aims to Reshape Turkey.” *Sítio da Reuters*, 25 de janeiro. <https://www.reuters.com/investigates/special-report/turkey-erdogan-education/>. Acesso em 4 de setembro de 2023.

Velasco, Sebastião. 2019. “O Interesse Nacional e a Privatização da Política Externa”. *Sítio do Nexo*, 20 de junho. Disponível em <https://dialogosdosul.operamundi.uol.com.br/brasil/66382/fechamento-de-embaixadas-na-africa-e-caribe-tem-for-te-elemento-racista-diz-celso-amorim>. Acesso em 4 de setembro de 2023.

Verbeek, Bertjan e Zaslove, Andrej. 2017. “Populism and Foreign Policy.” In *The Oxford Handbook of Populism*, ed. Cristóbal Rovira Kaltwasser, 384–405.

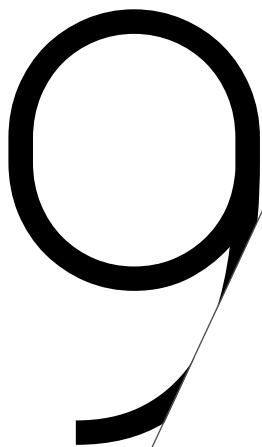
Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780198803560.013.15>.

Wehner, Leslie E. e Thies, Cameron G. 2020. “The Nexus of Populism and Foreign Policy: The Case of Latin America.” *International Relations* 35(2): 320–340. <https://doi.org/10.1177%2F0047117820944430>.

Wojczewski, Thorsten. 2020. “Trump, Populism, and American Foreign Policy.” *Foreign Policy Analysis* 16(3): 292–311. DOI: <https://doi.org/10.1093/fpa/orz021>







# POPULISMO E DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM UM CONTEXTO FEDERALISTA: UM ESTUDO COMPARADO DA POLÍTICA DE FISCALIZAÇÃO DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL\*

ANA KARINE PEREIRA

*Mestre e Doutora em Ciência Política pela UnB, com estágio pós-doutoral no Department of International Development da London School of Economics and Political Science, do Reino Unido. É professora adjunta da UnB e atua no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável (PPGCDS/UnB) e no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGADM/UFG). E-mail: pereiraanakarine@gmail.com*

MARÍLIA OLIVEIRA

*Doutora e bacharel em Ciência Política e mestre em Ciências Sociais pela UnB. Foi pesquisadora-colaboradora e pós-doutoranda do Instituto de Ciência Política da UnB. É secretária parlamentar na Câmara dos Deputados. E-mail: mariliasoliveira@gmail.com*

LUCAS LACERDA

*Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da UnB, possui mestrado em Administração pela FACE-UFG e bacharelado em Ciências Sociais pela UFG. E-mail: lucas.pesquisa.cs@gmail.com*

THAIS MAMEDE SOARES

*Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável pela UnB. Possui mestrado em Desenvolvimento Sustentável e graduação em Ciências Ambientais, ambos pela UnB, e graduação em Liberal Arts & Sciences - University College Utrecht. E-mail: t.mamedesoares@gmail.com*

MARCELA IBIAPINO

*Mestranda em Desenvolvimento Sustentável pela UnB. Bacharel em Ciências Sociais, com Habilitação em Políticas Públicas, pela UFG. E-mail: marcela.ibiapino@gmail.com*

JOÃO VÍTOR CORSO

*Mestrando em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pela UDESC. Graduado em Relações Internacionais pela UFSC. É cofundador e coordenador de conteúdo do Observatório de Democracia e Direitos Humanos da UFSC. E-mail: joaobuenocorso@gmail.com*

MARIANA MAIOR

*Bacharel em Ciência Política pela UnB. Realizou iniciação científica em projeto sobre o desmantelamento da política ambiental brasileira. E-mail: marianasmsaba@gmail.com*

(\*) Agradecemos os comentários e sugestões de Manoel Santos, Alessandro Freire e Eduardo Marques, que muito contribuíram para o aperfeiçoamento do trabalho. Possíveis erros e inconsistências são de inteira responsabilidade dos autores.



# I. INTRODUÇÃO

A recente onda de eleições de líderes populistas autoritários no mundo tem despertado na Ciência Política o interesse em investigar os impactos desses governos na administração pública<sup>1</sup>. Os estudos aplicados têm revelado um forte embate entre líderes populistas e burocracias estatais, uma vez que aqueles consideram estas como uma elite que impõe barreiras para o exercício da “verdadeira vontade popular” (Peters e Pierre 2019). Nesse cenário, são comuns a desconsideração de conhecimentos técnicos produzidos pela administração pública (Pappas 2019); a redução da autonomia dos burocratas (Rockman 2019); a centralização do poder no chefe do executivo e nos seus aliados próximos (Papadopoulos 2002). O resultado é que, apesar de mobilizarem estratégias efetivas em termos eleitorais, os líderes populistas enfrentam severas dificuldades para governar quando eleitos (Peter e Pierre 2019). Mais do que isso, estudos recentes apresentam evidências de um profundo desmantelamento de políticas públicas conduzidas deliberadamente por esses governos (Bauer *et al.* 2021; Pereira 2022).

No âmbito desta recente produção que associa a eleição de líderes populistas autoritários ao desmantelamento de políticas públicas, alguns estudos evidenciaram os impactos desse tipo de governo na piora dos indicadores ambientais (Forchtner 2019; Zuk e Szulecki 2020) e no desmantelamento da política ambiental e de mudanças climáticas (Hochstetler 2021; Menezes e Barbosa Jr. 2021; Pereira *et al.* 2022). No caso brasileiro, esse desmantelamento está associado ao aumento expressivo nas taxas de desmatamento na Amazônia Legal (Menezes e Barbosa 2021; Pereira *et al.* 2022), que tem sido apontado como o principal fator de emissão dos gases de efeito estufa no país (Escobar 2020; Passarinho 2021).

Historicamente, a principal política de comando e controle para conter crises de desmatamento é a fiscalização, que engloba medidas preventivas, de monitoramento, de inspeção, de advertência, punitivas e corretivas (Schmitt e Scardua 2015). Na gestão de Bolsonaro (2019–2022) - classificado como um governo populista, autoritário e de extrema-direita (Cohen *et al.* 2021) -, houve um enfraquecimento das capacidades estatais referentes à política federal de fiscalização do desmatamento, a partir de um mecanismo causal composto por três partes: discurso, em que a fiscalização ambiental é enquadrada em uma lógica polarizada para mobilizar a base eleitoral do líder populista; desmantelamento da política via orçamento, recursos humanos e estrutura de informação; redução dos *outputs* da política no que se refere à densidade e quantidade de instrumentos mobilizados para a ação estatal na área (Pereira *et al.* 2022).

---

(1) Veja, por exemplo, Bauer *et al.* 2021.

Apesar dos avanços das pesquisas que aplicam os debates sobre os impactos de governos populistas na gestão ambiental, há uma importante lacuna no caso de países federalistas: o entendimento do papel dos governos estaduais em cenários de crises e de desmantelamento de políticas no nível federal. No contexto dos estudos sobre fiscalização do desmatamento no Brasil, essa ênfase é especialmente relevante, já que essa política é competência compartilhada entre União, estados e municípios (Hochstetler e Keck 2007; Moura 2016). Neste capítulo, pretendemos contribuir para esse debate ao investigar três perguntas de pesquisa: em cenários em que a gestão de uma política é descentralizada, como é o caso da política de fiscalização do desmatamento, e há um forte desmantelamento da política no nível federal, qual é o papel dos governos subnacionais na dinâmica de enfraquecimento/fortalecimento da política? Especificamente, os governos estaduais da Amazônia Legal (AL)<sup>2</sup> neutralizaram ou intensificaram o desmantelamento da política de fiscalização do desmatamento do governo federal? O alinhamento político-partidário e ideológico dos governos estaduais da AL com o governo federal coincide com a intensificação do desmantelamento da política de fiscalização do desmatamento liderada pelo governo federal?

Para investigar essas perguntas, aplicamos o método *crispy set qualitative comparative analysis* (csQCA), que é um método configuracional de estudo de casos comparados, utilizado para explorar relações de causalidade a partir de evidências de contrafactual (Rihoux e Ragin 2009; Kahwati e Kane 2020). As unidades de análise mobilizadas (casos) são os nove estados da AL. O resultado de interesse é o desmantelamento da política de fiscalização do desmatamento, mensurado a partir do modelo analítico proposto por Bauer *et al* (2021), em que o desmantelamento de políticas por líderes populistas ocorre a partir de reformas administrativas<sup>3</sup> que afetam o orçamento, os recursos humanos e a estrutura burocrática. As condições causais se referem ao alinhamento político do governo estadual ao governo federal e à tendência de desmatamento no Estado.

Este capítulo encontra-se organizado em mais quatro seções, além desta introdução. A próxima seção explora o referencial teórico e os estudos aplicados mobilizados, apresentando duas hipóteses de pesquisa a partir dos pressupostos

---

(2) Compõem a Amazônia Legal os seguintes estados: Acre (AC), Amapá (AP), Amazonas (AM), parte florestal do Maranhão (MA) e do Tocantins (TO), Mato Grosso (MT), Pará (PA), Rondônia (RO) e Roraima (RR).

(3) As estratégias referentes às normas e à *accountability* foram descartadas, uma vez que a produção normativa estadual na área de fiscalização é bastante incipiente (Schmitt e Scardua 2015) e a política de fiscalização é estruturalmente insulada (Moura *et al.* 2016). Assim, verificamos até que ponto os governos da AL reforçam ou neutralizam o desmantelamento da política de fiscalização no nível local a partir da gestão orçamentária, de recursos humanos e das estruturas organizacionais.

retirados dessa literatura. A terceira apresenta os procedimentos metodológicos. A quarta aborda os resultados e discussão dos dados. A última seção disserta sobre as considerações finais do capítulo.

## 2. ESTRATÉGIAS DE DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM UMA PERSPECTIVA FEDERALISTA: HIPÓTESES DE PESQUISA

Os debates sobre desmantelamento de políticas públicas se inserem nos estudos sobre “*policy change*”, em que o foco recai na direção da mudança das políticas e nos seus impactos. Bauer e Knill (2014) definem o desmantelamento como um processo em que a mudança da política pública vai na direção de redução dos seus *outputs*, sendo resultado do baixo comprometimento governamental com determinado setor. Esse processo pode ser mensurado pela **densidade da política**, entendida como a extensão em que certa área de política pública é atacada pelas atividades governamentais a partir da redução do número de instrumentos aplicados; e pela **intensidade da política**, que mensura o rigor ou a generosidade da aplicação dos instrumentos da política. Nesse último caso, o desmantelamento pode ser entendido pela **intensidade substantiva**, em que o nível e o escopo da política são reduzidos, e pela **intensidade formal**, em que os fatores que afetam a probabilidade de implementação da política - como orçamento e recursos humanos - são enfraquecidos (Bauer e Knill 2014).

Inicialmente mobilizado para analisar as consequências da austeridade fiscal nos estados de bem-estar social (Pierson 2001), recentemente esse debate tem sido resgatado para a análise da relação entre governos populistas e seus impactos na administração pública, em estudos de caso diversos sobre a “terceira onda autoritária” (Bauer and Becker, 2020; Bauer, Peters *et al.* 2021). Esses governos têm tentado capturar, reformar, desmantelar e sabotar a administração pública por considerá-la como avessa à nova agenda política (Bauer e Becker 2020; Muno e Briceño 2021). Nesse cenário, três estratégias comuns de desmantelamento de política pública são recorrentes: via estruturas administrativas, pelas redistribuições orçamentárias e pela patronagem (Bauer *et al.* 2021). A primeira delas se refere à centralização do poder formal nas estruturas ligadas diretamente ao chefe do Executivo (Bauer *et al.* 2021). A segunda delas representa uma realocação orçamentária de órgãos tradicionais para estruturas paralelas, como estratégia de enfraquecimento daqueles, já que as possibilidades de operação e funcionamento

adequado são ameaçados pela redução de recursos (Dussauge-Laguna 2021; Bauer *et al.* 2021). A terceira estratégia se enquadra em um debate maior sobre critérios de nomeações e perfil do alto escalão burocrático. No nível federal brasileiro, esse alto escalão corresponde aos cargos de direção e assessoramento superior (DAS) 5 (diretores de departamento; chefe de gabinete; entre outros) e 6 (secretários de órgãos finalísticos; assessor especial; dirigentes de autarquias e fundações; subsecretário de órgãos da Presidência da República), que compreendem cerca de 1200 cargos (6% do total) (Lopez e Silva 2019). Em conjunto com os cargos de natureza especial, dos ministros e do presidente da República, esses cargos compõem a elite dirigente governamental (D'Araújo 2014).

O alto escalão burocrático é descrito na literatura como exercendo o papel de *policymakers* (Aberbach, Putnan e Rockman 1981; Loureiro, Abrúcio e Rosa 1998), concentrando prerrogativas excepcionais no desempenho de suas atividades públicas, tais como estabelecer gastos orçamentários, tomar decisões e fazer a gestão de políticas públicas (D'Araújo 2009). Dentre as funções tradicionais desses atores, está o fornecimento de aconselhamento e expertise para os chefes políticos (D'Araujo e Petek 2018). Por isso, a escolha dos ocupantes desses cargos e seus perfis são cruciais para a qualidade das políticas formuladas e implementadas.

No nível federal, a escolha dos ocupantes desses cargos cabe formalmente ao Presidente da República e à Casa Civil (Lopez e Silva 2019). Os critérios para a seleção dos nomeados são variados, baseados em confiança, e se enquadram em múltiplos propósitos: fortalecimento de agendas prioritárias; afinidade ideológica; relações prévias de confiança; patronagem partidária a fim de obter apoio político no Legislativo em um cenário de presidencialismo de coalizão (Geddes 1994; Lopez e Praça 2018), dentre outros. A ausência de regras estáveis que orientem os critérios de nomeação para cargos da elite dirigente no Brasil se impõe como uma grande preocupação, já que o processo acontece sem transparência e a mercê de decisões praticamente *ad hoc*, que podem variar a cada governo, ou até durante um mesmo mandato presidencial (D'Araújo 2009). Essa é uma fragilidade administrativa que sinaliza para a possibilidade de captura por interesses organizados, reforçando práticas de clientelismo e patrimonialismo (Gaetani 2002). Tais características tendem a ser mais pronunciadas nas esferas municipais e estaduais, onde a administração pública e a burocracia são menos estruturadas do que no nível federal (Lopez 2015).

Esse debate sobre perfil e critérios de nomeação para os cargos do alto escalão burocrático tem sido mobilizado pela literatura que investiga o impacto da eleição de líderes populistas na administração pública, uma vez que a ocupação dessas posições representa uma estratégia para marginalizar a burocracia de carreira e centralizar o poder em aliados políticos (Bauer *et al.* 2021; Moynihan 2021;

Dussauge-Laguna 2021). Os estudos de caso sobre o tema revelam nomeações sem critérios meritocráticos de pessoas com agendas anti-institucionais, com uma trajetória e discurso hostis à missão das suas organizações e fortemente influenciados por certas clientelas políticas, como é exemplificado pelo governo americano de Donald Trump e no do mexicano Manuel Obrador (Moynihan 2021; Dussauge-Laguna 2021).

Aplicado ao setor ambiental brasileiro, diversos estudos têm evidenciado o desmantelamento da política ambiental do governo federal, durante a gestão Bolsonaro (2019–2022), seja a partir da densidade - uma vez que houve a redução da aplicação de autos de infração ambiental (OC 2022) - ou da intensidade formal, já que um conjunto de fatores que viabiliza a implementação da política tem sido fragilizado, como a substituição de especialistas por militares para ocupar cargos estratégicos e a redução de normativas regulamentadoras (Hochstetler 2021; Menezes e Barbosa Jr. 2021). Especificamente na área de fiscalização do desmatamento, a aceleração do desmatamento em terras sob domínio da União contou com a contribuição de um mecanismo causal de desmantelamento pautado por estratégias de cortes orçamentários, nomeações de aliados políticos, desestruturação dos sistemas de monitoramento e informação e aprovação de atos administrativos que enfraquecem a atuação dos fiscais em campo (Pereira *et al.* 2022).

No caso das nomeações, historicamente, os órgãos ambientais não têm sido alvo de patronagem partidária, uma vez que os ministérios mais cobiçados são os que recebem parcelas maiores do orçamento - a exemplo dos ministérios responsáveis por obras de infraestrutura (Hochstetler 2017). Entretanto, como atuam na regulação das atividades dos ministérios críticos para a coalizão governamental, os ocupantes dos cargos estratégicos dos órgãos ambientais federais sofrem frequentemente pressões políticas e suas nomeações/exonerações podem ser influenciadas pelas prioridades dos ministérios que compõem a base aliada do governo (Hochstetler 2017). No governo Bolsonaro, o padrão de nomeação para os órgãos centrais da política de fiscalização do desmatamento - Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro/Ibama), Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação (Diman/ICMbio) e Superintendências do Ibama na AL - representou claramente uma estratégia para ignorar e marginalizar a burocracia de carreira (Pereira *et al.* 2022). Isso ocorreu a partir das nomeações de policiais militares, empresários e advogados sem experiência prévia na área ambiental e sem formação na mesma. Uma alta rotatividade dos cargos foi verificada, apontando para uma instabilidade institucional que impede a continuidade de programas governamentais estabelecidos, além de exonerações de servidores de carreira, que foram substituídos por indivíduos sem experiência prévia.

Neste capítulo, pretendemos investigar se o desmantelamento da política

de fiscalização do desmatamento do nível federal foi intensificado ou neutralizado pelas ações dos governos estaduais da Amazônia Legal. A ênfase nos governos locais é relevante, uma vez que o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), formulado pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/81), previu um modelo de governança ambiental descentralizado (Hochstetler e Keck 2007). Assim, compõem o SISNAMA os órgãos ambientais federais (Conselho de Governo; Conselho Nacional do Meio Ambiente; Ministério do Meio Ambiente- MMA; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama) e os órgãos estaduais e municipais do meio ambiente (Moura 2016). A Constituição de 1988 reforçou essa descentralização ao enquadrar a proteção ambiental no âmbito das competências comuns e concorrentes (Neves 2012; Schmidt 2015; Bonelli 2022). No caso da fiscalização do desmatamento, a lei complementar 140/2011, que regulamenta o artigo 23 da Constituição, fixando normas para a cooperação entre os entes federados na gestão ambiental, determina que a ação cabe ao ente federado cujas atividades e empreendimentos possuam atribuição para licenciar ou autorizar. Na prática, isso implica que em aproximadamente 85,6% do desmatamento que ocorre na Amazônia, a responsabilidade de fiscalizar é dos órgãos estaduais do meio ambiente (Schmitt e Scardua 2015).

No setor ambiental, apesar do compartilhamento de competências determinado pela constituição, tem ocorrido certa centralização nos órgãos federais, uma vez que os governos locais se encontram pouco estruturados para assumir a gestão ambiental (Leme 2016; Araújo 2013). Faltam-lhes orçamento adequado para apoiar as onerosas operações de fiscalização; estrutura organizacional que atenda às atribuições necessárias para a atividade; base legal, sistema de informação e força de trabalho voltados para a fiscalização ambiental (Schmidt 2015).

A situação de precária capacidade instalada nos órgãos estaduais da Amazônia Legal para o exercício da fiscalização do desmatamento, aliada aos custos políticos - especialmente eleitorais - para os governos que seriam os responsáveis pela fiscalização e autuação das irregularidades, fragiliza, ainda mais, as possibilidades de exercerem de forma eficaz a fiscalização ambiental. Todavia, tais dificuldades e desafios deveriam ser enfrentados pelos governos estaduais na tentativa de realizar aquilo que lhes é atribuído pela Constituição Federal e por lei específica sobre a proteção ambiental, seja ao tentar fortalecer com orçamento e/ou institucionalmente os órgãos ambientais estaduais, seja por meio da seleção de pessoal capacitado para a função ou por ações que os tornem mais preparados para a atividade de fiscalização ambiental. Além disso, o maior comprometimento dos governos estaduais com suas atribuições constitucionais tende a ocorrer em momentos críticos, como é o caso da gestão da pandemia da Covid-19, em que o contexto de crise e de desmantelamento da política da saúde no nível federal impulsionou um deslocamento da liderança de coordenação, que na saúde era historicamente cen-

trada no governo federal, para os governos estaduais (Pereira, Oliveira *et al.* 2020).

Neste capítulo, pretendemos testar se, no cenário recente de forte crise de desmatamento florestal nos estados da Amazônia Legal e de desmantelamento dos instrumentos do governo federal para conter a emergência, os governos estaduais reagiram no sentido de fortalecer ou não suas capacidades para gerenciar o problema. Assim, elaboramos a seguinte hipótese:

**Hipótese 1:** os governos estaduais da Amazônia Legal adotaram práticas de fortalecimento da política de fiscalização do desmatamento a partir de alocação orçamentária, estrutura administrativa e nomeação de ocupantes da burocracia de alto escalão a fim de neutralizar e se contrapor ao desmantelamento impulsionado pelo governo federal.

Especificamente, o fortalecimento da política de fiscalização do desmatamento ocorreria a partir: 1- do aumento do gasto liquidado com despesas ambientais em relação à despesa global; 2- da existência de uma estrutura administrativa complexa, diferenciada e descentralizada para lidar com a questão ambiental e de fiscalização, permitindo autonomia e especialização da área; 3- da nomeação de uma burocracia de alto escalão com competência técnica adequada, em que há baixa rotatividade.

Entretanto, a partir de Bauer e Knill (2014), também partimos do pressuposto de que a decisão por fortalecer ou desmantelar políticas públicas se insere em um cálculo estratégico dos custos e benefícios políticos de cada ação. Nos casos investigados neste capítulo, pretendemos testar se o alinhamento político-partidário e ideológico dos governadores ao governo federal representa um fator relevante nesse cálculo, uma vez que os governadores aliados ao governo teriam custos políticos altos caso adotassem uma diretriz contrária à praticada pela gestão Bolsonaro na área ambiental. Esse custo seria tanto eleitoral, uma vez que desagradaria a base eleitoral do presidente no Norte do país, composta por agropecuários que esperam uma desregulamentação e flexibilização da política ambiental (Cape-lari *et al.* 2020; Menezes e Barbosa Jr. 2021); como também referente às relações intergovernamentais entre governo federal e estadual, já que o desmantelamento da política de fiscalização do desmatamento representa uma peça importante da performance populista da gestão Bolsonaro (Pereira *et al.* 2022). Diante disso, elaboramos a segunda hipótese da pesquisa:

**Hipótese 2:** os governos estaduais que apresentam alinhamento político-partidário e ideológico ao governo federal optaram por práticas de intensificação do desmantelamento da política de fiscalização do desmatamento a partir da alocação orçamentária, da estrutura administrativa e da nomeação de ocupantes da burocracia de alto escalão.

Especificamente, se a segunda hipótese for verdadeira, esperamos encontrar dados sobre a redução do gasto liquidado com despesas ambientais em relação à despesa global; a presença de estruturas administrativas do setor ambiental simplificadas; a nomeação de uma alta burocracia sem qualificação técnica adequada, além de alta rotatividade.

## 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

### MÉTODO

As hipóteses apresentadas foram testadas a partir do csQCA, que é um método comparativo configuracional para a investigação de causalidade, explorando a combinação de causas necessárias e suficientes (Rihoux e Ragin 2009). A operacionalização do método se baseia na classificação dos casos no resultado e nas condições causais a partir de regras de calibração que produzem uma tabela verdade com valores binários: 1 para indicar a presença da condição ou do resultado no caso; 0 para indicar a sua ausência. A causalidade configuracional indica que as condições causais não possuem efeitos independentes, mas se combinam para produzir o resultado (Kahwati e Kane 2020). O método também é caracterizado pela equifinalidade, em que as causas são múltiplas, já que diferentes combinações das condições podem produzir o resultado no caso concreto (Rihoux e Ragin 2009). Dessa forma, as soluções encontradas após a aplicação do método representam condições suficientes, mas não necessárias para o resultado – uma vez que, no caso concreto, elas são capazes de produzir o resultado, mas outras configurações também levam ao mesmo resultado. A aplicação do método foi realizada pelo software R, a partir das etapas apresentadas por Oana *et al* (2021) e Dusa (2018). O script utilizado para a análise dos dados encontra-se no anexo 1 deste capítulo.

O csQCA foi mobilizado nesta pesquisa por se alinhar às perguntas e objetivos de pesquisa, que pressupõem uma investigação causal. Além disso, partimos do pressuposto de que as causas selecionadas se influenciam, sendo mais bem exploradas a partir do seu efeito combinado (e não independente) no resultado. Especialmente, acreditamos que as condições relacionadas ao alinhamento ideológico e político-partidário se reforçam para produzir o desmantelamento da política.



## UNIDADES DE ANÁLISE (CASOS)

Nesta pesquisa, os casos selecionados são os nove estados da Amazônia Legal, escolha adequada para os parâmetros do método por apresentarem “heterogeneidade interna e homogeneidade externa” (Rihoux e Ragin 2009). A homogeneidade externa requer que os casos compartilhem as mesmas condições contextuais relevantes para a causalidade: os nove estados da AL se situam no bioma amazônico, cuja biodiversidade posiciona as políticas de controle de desmatamento como importantes para a preservação ambiental; apesar de representarem estados estratégicos para a preservação ambiental e equilíbrio climático do país, todos eles sofrem pressões de atividades potencialmente devastadoras do ponto de vista ambiental (como a agropecuária, a mineração e as grandes obras de infraestrutura); todos os estados possuem competência para ofertar políticas de fiscalização ambiental. A heterogeneidade interna se refere à diversidade, entre os casos, da presença/ausência das condições causais e do resultado de interesse. Assim, uma vez que o método produz inferências de causalidade a partir do contrafactual, é necessário que os casos selecionados apresentem valores heterogêneos e diversificados para causas e resultado.

## RESULTADO

O resultado investigado é o desmantelamento (DESM) da política estadual de fiscalização do desmatamento durante a gestão do governo Bolsonaro (2019-2022). A partir de Bauer *et al* (2021), conceituamos o desmantelamento da política pela intensidade formal, mobilizando os atributos: redução do gasto liquidado com despesas ambientais em relação à despesa global (ORC); simplificação das estruturas administrativas (ADM); baixa efetividade das políticas de nomeações para a alta burocracia dos órgãos estaduais de fiscalização ambiental (BUR). A classificação dos estados no resultado foi realizada a partir dos seguintes valores de calibração: 0 (nenhum atributo presente ou apenas um atributo presente); 1 (pelo menos 2 atributos presentes). Dessa forma, apenas os estados que apresentaram mais de uma estratégia de desmantelamento foram considerados como membros conceituais do resultado. Optamos por essa regra de calibração por captar os processos de desmantelamento mais intensos e deliberados.

Para mensurar a redução do gasto liquidado, utilizamos como fonte de dados as informações disponibilizadas pelo Sistema de Informações Contábeis e Fis-

cais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Para comparação, utilizamos os dados do ano anterior ao governo Bolsonaro (2018) e o período correspondente à sua gestão (2019–2022). No caso do ano de 2022, foi considerado apenas o primeiro bimestre para a análise. Os dados são referentes aos gastos liquidados pelos governos estaduais. A análise realizada comparou o gasto liquidado com despesas ambientais em relação à despesa global no recorte temporal mencionado, com foco nos nove estados da AL. Esses valores foram categorizados em “queda das despesas com gestão ambiental”, “aumento das despesas com gestão ambiental”, “estabilidade das despesas com gestão ambiental”. Apenas os estados que se inseriram na primeira categoria (queda das despesas) foram classificados como pertencentes ao atributo “redução do gasto liquidado com despesas ambientais em relação à despesa global”.

A mensuração do atributo “simplificação das estruturas administrativas” ocorreu a partir da análise dos órgãos com competência formal nas ações de fiscalização ambiental nos estados da Amazônia Legal, no período governamental de 2019 a julho de 2022. Realizamos uma análise documental de leis e/ou decretos vigentes que dispõem sobre a estrutura administrativa, política e operacional do Poder Executivo estadual. Em todos os estados da AL, a normativa vigente que regula a estrutura administrativa do executivo data de 2019. A exceção aqui são os estados do Maranhão, Pará e Rondônia, que possuem normativas publicadas nos anos de 2015, 2018 e 2017, respectivamente. Ao todo foram utilizados 16 atos normativos que regulamentam a estrutura de órgãos da administração direta e indireta nos nove estados da AL.

Construímos três categorias para a análise da estrutura administrativa dos estados no que se refere à fiscalização ambiental: complexidade baixa, complexidade média, complexidade alta. A elaboração dessas categorias se inspirou na literatura de capacidades estatais e de desmantelamento de políticas públicas, em que a descentralização e diferenciação das estruturas administrativas permite uma maior especialização e reduz as possibilidades de interferências políticas. Em contraposição, estruturas mais centralizadas (especialmente na administração direta) estão associadas a maiores níveis de interferência política e baixa especialização em termos de formulação e execução da política (Dussage-Laguna 2021; Munoz e Briceno 2021). Os estados classificados como de “complexidade baixa” são aqueles cujas atribuições para fiscalização se concentram em órgãos da administração direta ou indireta, sendo que essas estruturas apresentam baixa diferenciação no que se refere à presença de unidades específicas para realizar a fiscalização. Os estados de “complexidade média” são aqueles cujas atribuições para fiscalização também estão alocadas em órgãos da administração direta ou indireta, mas esses órgãos apresentam alta diferenciação e descentralização. Os estados de “complexidade alta” são os que possuem órgãos com competência de fiscalização do desma-

tamento na administração direta e indireta, apresentando uma estrutura bastante descentralizada e diferenciada. Os estados classificados de complexidade baixa e média foram considerados como pertencentes ao atributo “simplificação das estruturas administrativas”.

A fim de mensurar a “baixa efetividade das políticas de nomeações para a alta burocracia dos órgãos estaduais de fiscalização ambiental”, procedemos a uma análise dos cargos de secretário da pasta estadual do meio ambiente e do cargo abaixo dele cuja diretoria ou superintendência possui instâncias que realizam atividade de fiscalização em sua estrutura. No caso da administração indireta, focamos nos presidentes e chefes de divisão/gerência. Esses cargos e funções variam por estado e foram mapeados a partir de 16 normativas que organizam as estruturas de cargos da administração direta e indireta dos órgãos ambientais de cada estado, com ênfase na atividade de fiscalização do desmatamento. O Quadro 1, abaixo, apresenta os cargos e funções por Estado.

Quadro 1 - Estruturas de cargos e funções analisados

ESTADOS	ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO DO DESMATAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA	CARGOS E FUNÇÕES DA BUROCRACIA DE ALTO ESCALÃO	ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO DO DESMATAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	CARGOS E FUNÇÕES DA BUROCRACIA DE ALTO ESCALÃO
AC	Secretaria do Meio Ambiente	Secretário estadual	Instituto de Meio Ambiente e Análises Climáticas do Acre – IMAC	Presidente
	Diretoria executiva	Diretor Executivo	Diretoria de Infraestrutura, Indústria, Atividades Rurais e Florestais	Diretor
AP	Secretaria de Estado do Meio Ambiente	Secretário estadual	-	-
	Diretoria de controle ambiental	Diretor Técnico de Controle Ambiental	-	-
AM	Secretaria de Estado de Meio Ambiente	Secretário estadual	Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas	Diretor Presidente
	Departamento de Mudanças Climáticas e Gestão das Unidades de Conservação	Chefe de Departamento de Mudanças Climáticas e Gestão de Unidades de Conservação	Diretoria Técnica	Diretor Técnico
MA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais	Secretário estadual	-	-
	Superintendência de Biodiversidade e Áreas Protegidas	Superintendente de Biodiversidade e Áreas Protegidas	-	-
	Superintendência de Fiscalização	Superintendente de Fiscalização	-	-
	Superintendência de Recursos Florestais	Superintendente de Recursos Florestais	-	-

MT	Secretaria de Estado de Meio Ambiente	Secretário estadual	-	-
	Superintendência de Fiscalização	Superintendente de Fiscalização	-	-
	Superintendência de Mudanças Climáticas e Biodiversidade	Superintendente de Mudanças Climáticas e Biodiversidade	-	-
PA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e sustentabilidade	Secretário estadual	Instituto de Desenvolvimento Florestal e da biodiversidade do estado do Pará	Presidente
	Diretoria de Fiscalização Ambiental	Diretor de Fiscalização Ambiental	Direção de Gestão de Florestas Públicas de Produção	Diretor
RO	Secretaria Estadual do Desenvolvimento Ambiental	Secretário estadual	-	-
	Diretoria Executiva	Diretor Executivo	-	-
RR	-	-	Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Presidente
	-	-	Diretoria de Monitoramento e Controle Ambiental	Diretor
TO	Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos	-	Instituto Natureza do Tocantins - NATURATINS	-
	Diretoria de Inteligência Ambiental, Clima e Florestas	Diretoria de Inteligência Ambiental, Clima e Florestas	Diretoria de Proteção e Qualidade Ambiental	-
	Diretoria de Instrumento e Gestão Ambiente	Diretoria de Instrumento e Gestão Ambiente	-	-

Fonte: elaboração própria.

Após este mapeamento de órgãos, cargos e funções no nível estadual, conduzimos uma investigação para localizar os ocupantes dos cargos e funções correspondentes à burocracia de alto escalão ambiental nos estados da AL, no período de 2019 a 2022. Para isso, utilizamos o diário oficial dos estados e/ou o Portal da Transparência estadual. As datas de nomeação e de exoneração foram registradas para permitir calcular a rotatividade dos ocupantes dos diversos cargos. Para a rotatividade, trabalhamos com as seguintes categorias: rotatividade baixa: 1 a 2 trocas de ocupantes do cargo no período analisado; rotatividade média: 3 trocas; rotatividade alta: maior ou igual a 4 trocas. A análise do perfil dos nomeados buscou dois tipos de informações referentes à qualificação técnica: experiência prévia na área ambiental; formação acadêmica compatível com gestão ambiental/fiscalização. Para isso, utilizamos as seguintes fontes: Escavador; LinkedIn; Facebook; currículo lattes; portais de notícias; buscas em órgãos de controle e do legislativo estadual. O perfil de cada ocupante foi classificado em: alta qualificação técnica

(2), quando as informações levantadas indicaram o acúmulo de experiência prévia e formação acadêmica na área; média qualificação técnica (1), quando o indivíduo possuía experiência prévia ou formação acadêmica; ausência de qualificação técnica (0), quando o ocupante não possuía nem experiência nem formação acadêmica na área.

A partir desses dados, os estados foram classificados em: 1) “políticas robustas de nomeações”, quando predominou baixa rotatividade e alta qualificação técnica tanto para os cargos de secretário como para os de diretor; 2) “políticas frágeis de nomeações”, quando predominou alta rotatividade e baixa qualificação técnica dos ocupantes dos cargos analisados; 3) “políticas medianas de nomeação”, marcados por forte heterogeneidade nos critérios de análise; 4) “política de nomeações frágil para a secretaria, mas robusta para os órgãos encarregados da fiscalização”. Os estados classificados em “políticas frágeis de nomeações” foram considerados como pertencentes ao atributo “baixa efetividade das políticas de nomeações para a alta burocracia dos órgãos estaduais de fiscalização ambiental”.

## CONDIÇÕES CAUSAIS

Mobilizamos quatro condições causais. As três primeiras se referem ao alinhamento entre governo estadual e federal. A primeira delas é o “alinhamento ideológico ambiental pessoal” (PESS), que capta o perfil político e profissional do governador no que se refere à pauta ambiental. Classificamos como “convergente” (1) com a ideologia do governo federal quando o governador teve trajetória na área desenvolvimentista tradicional (como mineração, indústria, agropecuária, extração de madeira, infraestrutura, entre outros) e na militar. Esses critérios foram mobilizados porque, na área ambiental, o governo Bolsonaro adotou um discurso de defesa do desenvolvimentismo tradicional em detrimento da preservação ambiental (Pereira *et al.* 2022); além de ser marcado fortemente pela militarização da área, que associa a Amazônia à soberania nacional (Menezes e Barbosa Jr. 2021). Trajetórias que não se enquadraram nesse perfil foram classificadas como “divergente” (0). As informações utilizadas aqui são provenientes do site oficial do Consórcio Amazônia Legal e dos portais: Escavador; Emis.com; Amazonasatual.com.br. No modelo causal utilizado nesta pesquisa, espera-se que a convergência de alinhamento ideológico ambiental pessoal se relaciona positivamente com o resultado de interesse (desmantelamento da política).

A segunda condição é o “alinhamento ideológico ambiental governamental” (GOV), mensurada a partir das políticas e diretrizes do governo estadual na

área de fiscalização e controle do desmatamento. A análise teve como parâmetro as políticas do governo Bolsonaro na área de controle do desmatamento, marcadas pela redução dos instrumentos (como as operações de fiscalização e a autuação de infrações) e por diretrizes de desregulamentação do controle do desmatamento (defendendo a redução de áreas protegidas e a flexibilização de atividades ilegais). A diretriz da política ambiental do governo federal também foi caracterizada pela ótica desenvolvimentista, com o intuito de facilitar atividades relativas à agropecuária e à infraestrutura. Assim, a questão ambiental era aludida no tocante à privatização de empreendimentos e à desregulamentação e desburocratização dos instrumentos estatais de controle, tais como o licenciamento ambiental. Os estados foram classificados como “convergentes” (1) e “divergentes” (0), sendo que se espera que a convergência de alinhamento ideológico ambiental governamental se relacione positivamente com o resultado de interesse (desmantelamento da política). Os dados utilizados são provenientes de uma pesquisa hemerográfica das políticas estaduais no jornal Folha de São Paulo e nos jornais estaduais de maior destaque<sup>4</sup>.

A terceira condição é o “alinhamento político-partidário” (PART) do governador ao governo federal. Aqui, consideramos se o partido daquele faz parte da coalizão do governo federal, no ano de realização da pesquisa (2022). Em 2022, faziam parte da base aliada: Partido Liberal, Progressistas, Republicanos e Partido Trabalhista Brasileiro. Os governadores foram classificados em: neutro, situação e oposição. Apenas os estados em que os governos eram da situação foram considerados como pertencentes à condição “alinhamento político-partidário” (1). Pressupomos que a convergência de alinhamento político-partidário se relacione positivamente com o resultado de interesse. As informações utilizadas aqui são provenientes dos Planos de Governo dos governadores, bem como dos portais de notícias G1, Poder360 e Gazeta do Povo.

A quarta condição causal é a “alta tendência de desmatamento florestal” (FLO). Essa análise é relevante, já que, em uma perspectiva racional de políticas públicas baseadas em evidências, espera-se que estados com maiores taxas de desmatamento adotem uma estratégia de fortalecimento da política de fiscalização ambiental. Os estados foram classificados em tendência alta, baixa e de estabilidade. Essa classificação foi realizada a partir da comparação das taxas de desmatamento em cada estado nos primeiros anos do governo de Bolsonaro (2019 a 2021) em relação aos anos anteriores, cujos dados foram fornecidos pelo PRODES (Projeto de Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite)<sup>5</sup>. Apenas os estados classificados em tendência alta foram consi-

---

(4) Rondônia Agora, Roraima em Tempo, O Eco, JOTA.

(5) Disponível em: <https://www.gov.br/inpe/pt-br>

derados como pertencentes à quarta condição causal (1). O modelo causal utilizado nesta pesquisa pressupõe que “alta tendência de desmatamento florestal” se relaciona negativamente com o resultado de interesse. Para mais detalhes sobre a classificação dos casos nessa condição, veja o anexo II deste capítulo.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A primeira hipótese da pesquisa – “os governos estaduais da Amazônia Legal adotaram práticas de fortalecimento da política de fiscalização do desmatamento a partir de alocação orçamentária, estrutura administrativa e nomeação de ocupantes da burocracia de alto escalão a fim de neutralizar e se contrapor ao desmantelamento impulsionado pelo governo federal” foi testada a partir da mensuração do resultado de interesse.

No que se refere ao atributo “simplificação das estruturas administrativas” (ADM), com exceção do Estado de Roraima, todos os outros possuem uma pasta exclusiva para assuntos ambientais entre suas secretarias. Quanto aos órgãos da administração direta, alguns estados apresentam estruturas mais robustas que outros. Assim, os estados do Mato Grosso e Maranhão apresentam estruturas bastante descentralizadas e órgãos com atribuições específicas para fiscalização ambiental<sup>6</sup>. A pesquisa também verificou os órgãos da administração indireta responsáveis pela área de fiscalização ambiental. Esse mapeamento é importante, uma vez que, no nível federal, são as autarquias as responsáveis pela fiscalização ambiental. De acordo com o mapeamento realizado, os estados do Maranhão, Mato Grosso, Rondônia e Amapá não possuem órgãos da administração indireta responsáveis pela área de fiscalização ambiental. No caso do Amapá, existiam o Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá – IMAP e o Instituto Estadual de Florestas – IEF. Porém, ambos foram extintos em 2019 e suas atribuições foram incorporadas à Secretaria Estadual de Meio Ambiente. No caso do estado de Roraima, que não possui secretaria do meio ambiente, a responsabilidade pela fiscalização ambiental fica a cargo da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos- FEMARH/RR, sendo este órgão vinculado à Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento de Roraima- SEPLAN. O caso mais crítico trata do estado do Amapá, que perdeu importantes órgãos da administração indireta e que mesmo assim apresenta baixa complexidade na estrutura do órgão da

---

(6) Maranhão: Superintendência de Fiscalização, Superintendência de Biodiversidade e Áreas Protegidas, Superintendência de Recursos Florestais e Superintendência de Fiscalização; e Mato Grosso: Superintendência de Mudanças Climáticas e Biodiversidade e Superintendência de Fiscalização

administração direta responsável pela fiscalização ambiental.

Os estados do Acre, Amazonas, Pará e Tocantins possuem em sua estrutura órgãos da administração direta e indireta para a gestão da fiscalização do desmatamento. No geral, a relação de órgãos da administração direta e indireta segue o mesmo padrão do MMA, IBAMA e ICMBio: cabe àqueles elaborar e formular as políticas ambientais, e aos órgãos da administração indireta fica a incumbência de executá-la.

O Quadro 2, abaixo, sistematiza as informações referentes à estrutura administrativa dos Estados da AL.

Quadro 2 – Complexidade da estrutura administrativa para fiscalização do desmatamento por Estado

NÍVEL DE COMPLEXIDADE	ESTADOS
Baixa	Amapá
Média	Roraima, Maranhão, Mato Grosso, Rondônia
Alta	Acre, Amazonas, Pará e Tocantins

Fonte: elaboração própria.

Quanto ao atributo “redução do gasto liquidado com despesas ambientais em relação à despesa global” (ORC), o Quadro 3, abaixo, sistematiza as informações encontradas.

Quadro 3 - Trajetória da participação das despesas estaduais com gestão ambiental nas despesas globais

UF	2018	2019	2020	2021	1º BIMESTRE DE 2022
<b>AC</b>	1,16%	0,62%	0,56%	1,05%	0,45%
<b>MT</b>	0,78%	0,73%	0,82%	0,84%	0,03%
<b>PA</b>	0,50%	0,39%	0,37%	0,40%	0,34%
<b>RO</b>	0,15%	0,14%	0,53%	0,51%	0,50%
<b>AM</b>	0,24%	0,24%	0,25%	0,21%	0,20%
<b>MA</b>	0,24%	0,24%	0,16%	0,22%	0,16%
<b>RR</b>	0,19%	0,03%	0,13%	0,28%	0,04%
<b>AP</b>	0,05%	0,04%	0,07%	0,03%	0,00%
<b>TO</b>	0,40%	0,59%	0,54%	0,49%	0,53%

Fonte: elaboração própria a partir do SICONFI.



Como pode ser observado no Quadro 3, a participação das despesas com gestão ambiental teve queda em relação ao valor das despesas globais nos estados do Acre, Mato Grosso, Pará, Roraima, Rondônia e Amapá de 2018 para 2019. Nos estados do Amazonas e Maranhão, houve a manutenção da participação das despesas com gestão ambiental em relação ao valor das despesas globais. O único estado em que houve aumento foi o estado do Tocantins. As maiores quedas com gestão ambiental de 2018 para 2019 foram aquelas dos estados do Acre e Roraima. Também fica destacada a baixa participação dos gastos com gestão ambiental nas despesas líquidas no estado do Amapá no decorrer de todo período governamental. O estado de Rondônia apresentou um exponencial aumento a partir de 2020, com uma ligeira queda em 2021.

Quanto ao atributo “baixa efetividade das políticas de nomeações para a alta burocracia dos órgãos estaduais de fiscalização ambiental” (BUR), o estado do Mato Grosso foi classificado em “políticas robustas”, predominando baixa rotatividade e alta qualificação técnica tanto para os cargos de secretário como para os de diretor. O estado do Maranhão foi classificado em “políticas frágeis”, tendo ocorrido alta rotatividade e baixa qualificação técnica dos ocupantes dos cargos analisados. O Tocantins teve uma política de nomeações para a secretaria frágil, mas robusta para os órgãos encarregados da fiscalização. Todos os outros estados foram classificados em “políticas medianas”, marcados por forte heterogeneidade sem que houvesse o predomínio de alta ou baixa efetividade da política de nomeações. Isso é exemplificado pelo caso do Amapá, em que houve rotatividade média e qualificação alta, e pelos casos do Pará e Acre, em que houve rotatividade baixa e qualificação baixa.

O Quadro 4 sistematiza os dados referentes ao desmantelamento da política de fiscalização do desmatamento por estado. A partir dele, percebemos que na maioria dos estados (5) não predomina estratégias de fortalecimento da política nos estados da AL. Pelo contrário, a maioria deles acumulou mais de uma estratégia de desmantelamento da política (MT, RO, MA, RR, AP). Por outro lado, quatro estados (AC, PA, AM e TO) não se enquadram no conceito de desmantelamento utilizado nesta pesquisa.

A segunda hipótese – “os governos estaduais que apresentam alinhamento político-partidário e ideológico ao governo federal optaram por práticas de intensificação do desmantelamento da política de fiscalização do desmatamento a partir da alocação orçamentária, da estrutura administrativa e da nomeação de ocupantes da burocracia de alto escalão” – foi testada a partir da aplicação do csQCA.

Seguindo Dusa (2018) e Oana *et al.* (2021), a partir dos dados calibrados, realizamos a análise das condições necessárias de forma individual. Uma condição é necessária para um resultado quando, sempre que o resultado estiver presente

Quadro 4 – mensuração do desmantelamento da política de fiscalização do desmatamento

CASOS	ORC	ADM	BUR	DESMANTELAMENTO
<b>AC</b>	1	0	0	0
<b>MT</b>	1	1	0	1
<b>PA</b>	1	0	0	0
<b>RO</b>	1	1	0	1
<b>AM</b>	0	0	0	0
<b>MA</b>	0	1	1	1
<b>RR</b>	1	1	0	1
<b>AP</b>	1	1	0	1
<b>TO</b>	0	0	0	0

Fonte: elaboração própria.

em um caso, a condição também estará presente (Dusa 2018; Oana *et al.* 2021). Elas representam, dessa forma, pré-requisitos para a produção do resultado de interesse (Beach e Pedersen 2016). Para a análise da necessidade de cada condição, utilizamos três parâmetros: consistência, cobertura e relevância (Schneider e Wagemann 2012). A consistência de necessidade (incLN) é uma expressão numérica que indica o alinhamento entre as evidências empíricas e o conjunto de relações, expressando o quanto um conjunto de relações se distancia de um padrão perfeito de necessidade (Oana *et al.* 2021). Em outras palavras, a consistência mensura a proporção do conjunto do resultado que está incluído no conjunto da condição causal (Dusa 2018). A consistência varia entre 0 e 1 e, para que uma condição seja considerada como necessária, seu limite deve ser pelo menos 0.9. Para analisar se as condições são triviais, mobilizamos a cobertura (covN) e a relevância (RoN). Valores próximos de 0.5 indicam trivialidade (Oana *et al.* 2021). A trivialidade é utilizada para identificar condições que, apesar de estarem sempre presentes quando o resultado ocorre, não é a responsável por produzi-lo. Por exemplo, pelos parâmetros de consistência, a presença de ar (oxigênio) é uma condição necessária para a produção de um incêndio. Entretanto, o ar deve ser interpretado como uma condição irrelevante/trivial, uma vez que um incêndio não é produzido pela mera presença de ar/oxigênio (Dusa 2018).

Os resultados da análise individual das condições necessárias estão sistematizados no Quadro 5. É possível perceber que apenas uma condição, o não alinhamento partidário (~PART), aparece como uma possível condição necessária a partir dos parâmetros de consistências e não trivialidade. Entretanto, seguindo as boas práticas do QCA, teoricamente, não há uma relação plausível que explique a relação entre a ausência de alinhamento partidário entre governo estadual e federal e o desmantelamento da política de fiscalização do desmatamento no nível es-

tadual. Isso nos leva a uma etapa seguinte da aplicação do método, que é a análise de causalção complexa, em que as condições necessárias são analisadas a partir de combinações. Essas combinações são chamadas de SUIN (*suficiente but unnecessary part of a factor that is insufficient but necessary for an outcome*). O Quadro 6 sistematiza esses dados. Apesar de as quatro combinações de condições apresentarem alta consistência, apenas a primeira delas (~PART) apresenta valores que apontam para a não trivialidade.

Quadro 5 - Análise de Condições Necessárias para o resultado

CONDIÇÃO	incLN	RoN	covN
<b>PESS</b>	0.800	0.400	0.571
<b>FLO</b>	0.600	0.333	0.429
<b>GOV</b>	0.400	0.714	0.500
<b>PART</b>	0.000	0.778	0.000
<b>~PESS</b>	0.200	0.875	0.500
<b>~FLO</b>	0.400	1.000	1.000
<b>~GOV</b>	0.600	0.667	0.600
<b>~PART</b>	1.000	0.500	0.714

Fonte: elaboração própria.

Quadro 6 - Análise de *SUIN Conditions* para o resultado

CONDIÇÕES	incLN	RoN	covN
<b>~PART</b>	1.000	0.500	0.714
<b>PESS + ~GOV</b>	1.000	0.250	0.625
<b>PESS + ~FLO</b>	1.000	0.250	0.625
<b>~GOV + FLO</b>	1.000	0.000	0.556

Fonte: elaboração própria.

A mesma análise referente às condições necessárias foi realizada para o não resultado (ausência de desmantelamento da política de fiscalização estadual). A partir do Quadro 7, é possível perceber que nenhuma das condições, isoladamente, atende aos parâmetros de necessidade. Quanto à combinação de condições necessárias, apesar de as cinco combinações de condições apresentarem alta consistência, nenhuma delas apresenta valores que apontam para a não trivialidade.

Quadro 7- Análise de Condições Necessárias para o não-resultado

CONDIÇÃO	incLN	RoN	covN
<b>PESS</b>	0.750	0.333	0.429
<b>FLO</b>	1.000	0.400	0.571
<b>GOV</b>	0.500	0.714	0.500
<b>PART</b>	0.500	1.000	1.000
<b>~PESS</b>	0.250	0.875	0.500
<b>~FLO</b>	0.000	0.778	0.000
<b>~GOV</b>	0.500	0.571	0.400
<b>~PART</b>	0.500	0.286	0.286

Fonte: elaboração própria.

Quadro 8 - Análise de SUIN Conditions para o não-resultado

CONDIÇÕES	incLN	RoN	covN
<b>FLO</b>	1.000	0.400	0.571
<b>PESS + GOV</b>	1.000	0.200	0.500
<b>PESS + PART</b>	1.000	0.200	0.500
<b>~GOV + PART</b>	1.000	0.400	0.571
<b>GOV + ~PART</b>	1.000	0.000	0.444

Fonte: elaboração própria.

As condições suficientes são aquelas que são capazes de produzir sozinhas o resultado, mas que não estão sempre presentes quando o resultado está presente, uma vez que mais de uma condição (ou combinação de condições) suficiente pode explicar o resultado (Beach e Pedersen 2016). No csQCA, os parâmetros de suficiência são: a consistência de suficiência (incl), que varia de 0 a 1, sendo que os valores abaixo de 0.9 são considerados como baixos; a cobertura, que demonstra quanto do resultado é explicado por uma condição suficiente (Oana *et al.* 2021). A análise da suficiência é realizada a partir da construção da tabela verdade, sendo que cada linha representa configurações suficientes ou não suficientes para a produção do resultado. O quadro abaixo (Quadro 9) apresenta a tabela verdade, elaborada a partir do *software* R. Cada linha representa as expressões primitivas e seus respectivos casos.

Quadro 9 – Tabela Verdade

PESS	GOV	PART	FLO	OUT	n	incl	PRI	cases
<b>0</b>	0	0	0	1	1	1.000	1.000	MA
<b>1</b>	0	0	0	1	1	1.000	1.000	AP
<b>1</b>	1	0	1	1	2	1.000	1.000	RO,RR
<b>1</b>	0	0	1	0	3	0.333	0.333	MT,PA,TO
<b>0</b>	1	1	1	0	1	0.000	0.000	AM
<b>1</b>	1	1	1	0	1	0.000	0.000	AC

OUT: output value  
n: number of cases in configuration  
incl: sufficiency inclusion score  
PRI: proportional reduction in inconsistency

Fonte: elaboração própria.

Após a construção da tabela verdade, realizamos os procedimentos para as minimizações lógicas a fim de encontrar soluções mais parcimoniosas (vide Quadros 10 e 11). Por causa da causalidade assimétrica em que se baseia o QCA, esse procedimento foi realizado de forma separada para buscar as soluções do resultado e do não resultado (Beach e Pedersen 2016).

Em relação às soluções que explicam o resultado (vide Quadro 10), a primeira expressão é representada pelos estados do Maranhão e do Amapá (vide Gráfico 1), em que o desmantelamento da política é explicado pela combinação da ausência de alinhamento governamental e partidário e a estabilidade ou queda nas taxas de desmatamento florestal. O Gráfico 1 apresenta a distribuição dos casos no que se refere à presença do resultado e da solução 1 ( $\sim$ GOV\* $\sim$ PART\* $\sim$ FLO). Dentre os cinco casos que apresentam resultado positivo (MT, RO, RR, MA e AP), ela é capaz de explicar apenas dois casos (AP e MA).

Aqui, na ausência de alinhamento político (governamental e partidário) ao governo federal, o desmantelamento é explicado a partir da perspectiva racionalista (e não a partir do aspecto político das relações interfederativas), uma vez que, em um cenário em que o desmatamento não ocupava um lugar de destaque nos Estados, os governos estaduais não investiram nas capacidades estatais (orçamento, recursos humanos e estrutura administrativa) relacionadas à política de fiscalização do desmatamento.

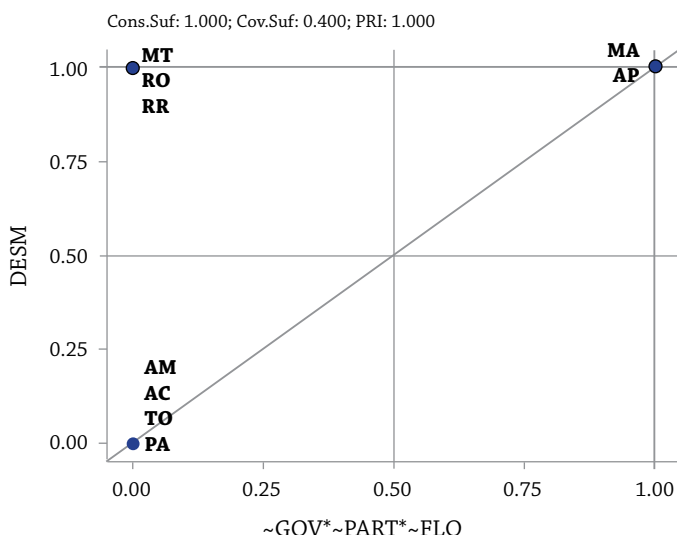
A segunda expressão é representada pelos estados de Rondônia e Roraima. Neles, o desmantelamento é explicado pela combinação da convergência ideológica ambiental entre o governador e o presidente da República, da convergência das diretrizes das políticas ambientais estaduais com as federais, da ausência de

### Quadro 10 – Soluções suficientes para o resultado

		inclS	PRI	covS	covU	CASES
1	~GOV*~PART*~FLO	1.000	1.000	0.400	0.400	MA; AP
2	PESS*GOV*~PART*FLO	1.000	1.000	0.400	0.400	RO, RR
	M1	1.000	1.000	0.800		

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 1 - “Sufficiency Plot” para a solução 1 do resultado

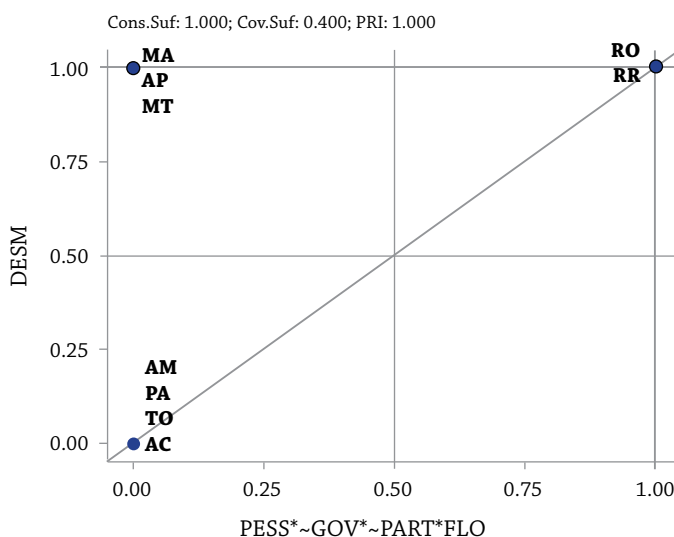


Fonte: elaboração própria.

convergência partidária entre governo estadual e federal e pela presença de altas taxas de desmatamento florestal. O Gráfico 2 apresenta a distribuição dos casos no que se refere à presença do resultado e da solução 2 (PESS\*GOV\*~PART\*FLO). Dentre os cinco casos que apresentam resultado positivo (MT, RO, RR, MA e AP), ela é capaz de explicar apenas dois (RO e AP). A partir dos Gráficos 1 e 2, é possível perceber também que o modelo e suas condições são capazes de explicar o caso do Mato Grosso, que aparece como um caso desviante nos dois gráficos (apresenta o resultado de interesse, mas não apresenta nenhuma das soluções que explicam o resultado). Isso ocorre em cenários de condições causais ou contextuais ocultas (Beach e Pedersen 2016).

Nos casos de RO e RR, a presença de altas taxas de desmatamento não foi suficiente para estimular uma ação racional de fortalecimento das capacidades dos governos estaduais para fortalecer a política de fiscalização. Isso indica que as preferências ideológicas pessoais do governador no que se refere à pauta ambiental influenciaram as diretrizes governamentais da política de controle do desmatamento no nível estadual, independentemente da situação do desmatamento do período.

Gráfico 2 - “Sufficiency Plot” para a solução 2 do resultado



Fonte: elaboração própria.

Em Rondônia, o então governador (coronel Marcos Rocha) possui trajetória na área militar e alinhamento ideológica ao governo de Jair Bolsonaro, o que se refletiu tanto em seu programa de governo – em que a questão ambiental apareceu de forma marginal e a partir da ótica da agricultura – como nas diretrizes das políticas de controle do desmatamento no estado. Assim, o governador chegou a premiar invasores com título fundiário e dar desconto de 98% para regularização das terras, além de ter liderado reduções recordes de áreas protegidas (Folha de São Paul, 2021a; 2021b; 2022d). No caso de Roraima, o governador do período (Antônio Denarium) tem trajetória na área desenvolvimentista tradicional, com origem em uma família de fazendeiros e atuação na agropecuária, com plantio de soja e milho, além de criação de gado. A visão do governador sobre a questão

ambiental é bastante convergente com a do ex-presidente Jair Bolsonaro, sendo que os dois já foram multados por infrações ambientais (Fonseca, Pádua e Watana-be 2022). Essa convergência foi evidenciada em uma fala do governador em apoio ao então presidente, reforçando que “o Estado de Roraima tem sido penalizado nos últimos 30 anos pelas políticas ambientais e indigenistas” (Della Coleta e Uribe 2019). Na mesma linha dos discursos de Bolsonaro, o então governador sancionou uma lei que liberava o garimpo de todos os tipos de minério no estado (inclusive de mercúrio) (Ferreira 2021); e sancionou uma lei que proibiu a destruição de equipamentos do garimpo ilegal (Prizibiszki 2022). Assim como no governo federal, a diretriz do governo de Roraima também foi no sentido de amenizar as punições por crimes ambientais (Carneiro 2022). Como resultado, o estado passou por uma intensificação do garimpo ilegal e por um avanço desordenado do agronegócio (Jucá 2022). O símbolo da escalada do desmatamento e do descontrole ambiental na região é a crise humanitária da Terra Yanomami, impulsionada pelo garimpo ilegal (Maisonave 2022).

Em relação às soluções que explicam o não-resultado (vide Quadro 11 e Gráfico 3), a expressão encontrada combina a convergência das diretrizes das políticas ambientais estaduais com as federais com a convergência partidária entre governo estadual e federal e a tendência de altas taxas de desmatamento florestal na região. O Gráfico 3 apresenta a distribuição dos casos no que se refere à presença do não-resultado e da solução (GOV\*PART\*FLO). Dentre os quatro casos que apresentam o não-resultado positivo (AC, PA, AM, TO), ela é capaz de explicar apenas dois deles (AM e AC).

Aqui também parece predominar uma lógica racional baseada em evidências, uma vez que a opção pelo não desmantelamento, apesar de haver alinhamento político com o governo federal, é explicada pela tendência de altas taxas de desmatamento nos estados. Caso o governo optasse por enfraquecer as políticas de controle do desmatamento, poderia ocorrer uma intensificação das críticas da gestão ambiental estadual. Durante a gestão dos governadores estudados (Gladson de Lima Cameli, no Acre; Wilson Lima, no Amazonas), os dois estados enfrentaram altos incrementos das taxas de desmatamento: no Acre, desde 2019 há uma tendência de aumento, sendo que, entre 2020 e 2021, o incremento de desmatamento foi de 26%; no Amazonas, nesse mesmo período, houve um incremento de 53%, posicionando o Amazonas como o Estado com as maiores taxas da AL.

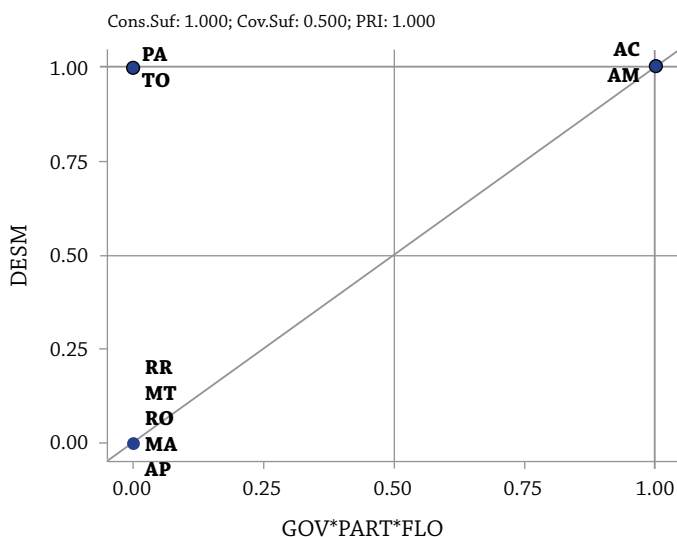
Quadro 10 – Soluções suficientes para o não-resultado

		inclS	PRI	covS	covU	CASES
1	GOV*PART*FLO	1.000	1.000	0.500	-	AM; AC
	M1	1.000	1.000	0.500		

Fonte: elaboração própria.



Gráfico 3- “Sufficiency Plot” para a solução do não-resultado



Fonte: elaboração própria

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, investigamos o desmantelamento da política de fiscalização do desmatamento nos estados da AL, a partir de uma perspectiva federalista. Os resultados encontrados revelam um cenário misto, em que a maioria (5) dos estados da AL adotaram práticas de desmantelamento da política, enquanto o restante (4) não se engajou nas estratégias de desmantelamento lideradas pelo governo federal.

As condições causais estudadas revelam que, no caso dos estados que promoveram desmantelamento da política, isso foi explicado tanto por fatores racionais baseados em evidências (tendência de estabilidade ou de baixa do desmatamento florestal estadual) como por fatores políticos de relações interfederativas. Quanto a esses últimos, a presença do alinhamento político-partidário não aparece como um fator explicativo forte, enquanto as condições causais que mais se destacam são o “alinhamento ideológico ambiental pessoal” e o “alinhamento ideológico ambiental governamental” (exemplificados pelos casos de RR e RO). Isso indica que o cálculo do desmantelamento de uma política é mais influenciado pela

ideologia predominante sobre aquela temática e pelos frutos eleitorais relacionados a ela do que pelos vínculos partidários formais. Quanto aos fatores racionais, os casos demonstram que o impacto das taxas de desmatamento no desmantelamento da política depende da combinação de condições: quando há taxas baixas/estáveis, em um cenário de não alinhamento político-partidário e governamental entre estado e governo federal, o desmantelamento provavelmente ocorre porque o desmatamento não representa uma área prioritária para investimento em capacidades estatais. Quando as taxas de desmatamento são altas, o desmantelamento ocorre em um contexto de alinhamento político, fazendo com que a escolha pelo enfraquecimento da política deixe de se basear nas evidências do desmatamento para ser uma questão ideológica e eleitoral. No caso do não-desmantelamento da política, mesmo em um cenário de alinhamento partidário e governamental entre governo federal e estadual, as altas taxas de desmatamento explicam a opção pelo não-desmantelamento. Assim, o não-resultado é explicado principalmente por escolhas baseadas em evidências.

É importante esclarecer que a aplicação do csQCA foi feita a partir de poucos casos, o que pode levar ao problema da diversidade limitada (Rihoux e Ragin 2009). Além disso, o modelo teórico e suas condições não foram capazes de explicar alguns casos desviantes: MT, PA e TO. Isso indica que provavelmente há causas e condições contextuais ocultas que podem ser exploradas em pesquisas futuras para aperfeiçoar o modelo causal mobilizado neste capítulo. Por fim, os achados da pesquisa necessitam de aprofundamentos com pesquisas qualitativas, especialmente com estudos de caso aprofundados a partir de métodos específicos (como o *Process-Tracing* e a congruência), a fim de confirmar as relações de causalidade apontadas aqui. Assim, desenha-se uma agenda de pesquisa para estudos futuros.

## REFERÊNCIAS

Aberbach, Joel D.; Putnam, Robert D.; Rockman, Bert A.; Anton, Thomas J.; Eldersveld, Samuel J. e Inglehart, Ronald. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvjz82fv>

De Araújo, Suely Mara Vaz Guimarães. 2013. *Política Ambiental no Brasil no Período 1992–2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom*. Brasília/DF: Universidade de Brasília.

Bauer, Michael W. e Becker, Stefan. 2020. “Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration.” *Perspectives on Public Management and Governance* 3(1): 19–31.

Bauer, Michael W. e Knill, Christoph. 2014. “A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling.” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 16(1): 28–44.

Bauer, Michael W.; Becker, Stefan; Peters, B. Guy; Pierre, Jon; Yesilkagit, Kutsal. 2021. *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rihoux, Benoît e Charles C. Ragin. 2009. *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (Qca) and Related Techniques* 51: xvii–xxv. Thousand Oaks: Sage.

Beach, Derek e Pedersen, Rasmus B. 2016. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bonelli, Francesco. 2022. *A Atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Brasil: Os Casos dos Fiscais do Ibama e dos Agentes do ICMBio na Implementação da Política Ambiental*. 281 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador.

Capelari, Mauro Guilherme M.; de Araújo, Suely Mara Vaz Guimarães; Calmon, Paulo Carlos D. P. e Borinelli, Benilson. 2020. “Large-Scale Environmental Policy Change: Analysis of the Brazilian Reality.” *Revista de Administração Pública* 54(6): 1691–1710. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190445x>.

Carneiro, Luiz Orlando. 2022. “Rede Aciona STF Contra Nova Lei de Roraima que Ameniza Punição de Crimes Ambientais.” *Sítio do JOTA*, 7 de julho. <https://www.jota.info/stf/do-supremo/rede-aciona-stf-contra-nova-lei-de-ro- raima-que-ameniza-punicao-de-crimes-ambientais-07072022> Acesso em 6 de abril de 2023.

Cohen, Mollie J.; Layton, Matthew L.; Moseley, Mason W. e Smith, Amy Erica. 2021. “Demographic Polarization and the Rise of the Far Right: Brazil’s 2018 Presidential Election.” *Research & Politics* 8(1): 2053168021990204.

D’Araujo, Maria Celina. 2009. *A Elite Dirigente do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Cpdoc/Fundação Getulio Vargas.

\_\_\_\_\_. 2014. “Elites Burocráticas, Dirigentes Públicos e Política no Poder Executivo.” In *Redemocratização e Mudança Social no Brasil*, org. Maria Celina D’Araujo, 205–229. Rio de Janeiro: FGV.

D’Araujo, Maria Celina e Petek, Júlia. 2018. “Recrutamento e Perfil dos Dirigentes Públicos Brasileiros nas Áreas Econômicas e Sociais Entre 1995 e 2012.” *Revista de Administração Pública* 52(5): 840–862. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/76969>.

Duşa, Adrian. 2018. *QCA With R: A Comprehensive Resource*. Springer.

Dussauge-Laguna, Mauricio. 2021. “‘Doublespeak Populism’ and Public Administration: The Case of Mexico.” In *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, orgs. Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit e Stefan Becker, 178–199. Cambridge: Cambridge University Press.

Escobar, Herton. 2020. “Deforestation in the Brazilian Amazon is Still Rising Sharply.” *Science* 369(6504): 613. DOI: 10.1126/science.369.6504.613

Della Coletta, Ricardo e Uribe, Gustavo. 2019. “Em Meio a Crise, Bolsonaro Prioriza Críticas a Reservas Indígenas em Reunião com Governadores da Amazônia.” *Sítio da Folha de São Paulo*, 27 de agosto. <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/em-meio-a-cri-se-bolsonaro-prioriza-ataques-a-reservas-indigenas-em-reuniao-com-governadores-da-amazonia.shtml>. Acesso em 6 abril de 2023

Folha de São Paulo. 2021a. “Terra Sem Lei: Em Rondônia, Governador Premia Invasores com Título Fundiário e Desconto de 98%.” *Sítio da Folha de São Paulo*, 25 de maio. <https://www1.folha.uol.com.br/opinia-o/2021/05/terra-sem-lei.shtml>. Acesso em 6 de abril de 2023.

\_\_\_\_\_. 2021b. “Às Vésperas da Cúpula do Clima, Rondônia Faz Redução Recorde de Áreas Protegidas.” *Sítio da Folha de São Paulo*, 22 de abril de 2021. <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/04/as-vesperas-da-cupula-do-clima-rondonia-faz-reducao-recorde-de-areas-protegidas.shtml>. Acesso em 6 de abril de 2023.

Fonseca, Thiago; Padua, Letícia e Watanabe, Phillippe. 2022. “Políticos Eleitos Somam Quase R\$24 Milhões em Multas Ambientais.” *Sítio da Folha de São Paulo*, 15 de outubro. <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/10/politicos-eleitos-somam-quase-r-24-milhoes-em-multas-ambientais.shtml>. Acesso em 6 de abril de 2023.

Maisonnave, Fabian. 2022. “Garimpo Ilegal Promovido Pelo ‘Senador da Cueva’ Se Expande em RR, e Indígenas Recorrem à ONU.” *Sítio da Folha de São Paulo*, 5 de março. <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/03/garimpo-ilegal-promovido-pelo-senador-da-cueca-se-expande-em-rr-e-indigenas-recorrem-a-onu.shtml>. Acesso em 6 de abril de 2023.

Jucá, Beatriz. 2022a. “Roraima Enfrenta Garimpo Ilegal e Avanço Desordenado do Agronegócio.” *Sítio da Folha de São Paulo*, 24 de setembro. <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/09/roraima-enfrenta-garimpo-ilegal-e-avanco-desordenado-do-agronegocio.shtml> Acesso em 6 de abril de 2023.

\_\_\_\_\_. 2022b. “Desmatamento em Rondônia Avança Até em Áreas Protegidas por Lei.” *Sítio da Folha de São Paulo*, 23 de setembro. <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/09/desmatamento-em-rondonia-avanca-ate-em-areas-protegidas-por-lei.shtml>. Acesso em 6 de abril de 2023.

Forchtner, Bernhard. 2019. “Climate Change and the Far Right.” *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 10(5): e604. DOI: <https://doi.org/10.1002/wcc.604>.

Gaetani, Francisco. 2002. “Com Quem Governar? Dilemas da Montagem de Equipe no Executivo Federal.” In *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública*, 263–287. Brasília/DF: MP/SEGES.

Geddes, Barbara. 1994. *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley; Los Angeles: University of California Press.

Hochstetler, Kathryn. 2017. “Tracking Presidents and Policies: Environmental Politics from Lula to Dilma.” *Policy Studies* 38(3): 262–276.

\_\_\_\_\_. 2021. “Climate Institutions in Brazil: Three Decades of Building and Dismantling Climate Capacity.” *Environmental Politics* 30(sup1): 49–70.

Hochstetler, Kathryn e Keck, Margaret E. 2007. *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham: Duke University Press.

Kahwati, L., & Kane, H. 2020. *Qualitative Comparative Analysis in Mixed Methods Research and Evaluation*. SAGE Publications, Inc., <https://doi.org/10.4135/9781506390239>

Leme, Taciana Matos. 2016. “Governança Ambiental no Nível Municipal.” In *Governança Ambiental no Brasil: Instituições, Atores e Políticas Públicas*, org. Adriana Maria Magalhães de Moura, 147–174. Brasília: Ipea.

Lopez, Felix Garcia. 2015. *Evolução e Perfil dos Nomeado Para Cargos DAS na Administração Pública Federal (1999-2014): Origem, Profissionalismo e Partidarização*. Brasília: Ipea.

Lopez, Felix Garcia e Praça, Sergio. 2018. “Cargos de Confiança e Políticas Públicas no Executivo Federal.” In *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Interseções Analíticas*, orgs. Roberto Pires, Gabriela Lotta e Vanessa Elias de Oliveira, 141–160. Brasília/DF: Ipea.

Lopez, Felix Garcia e da Silva, Thiago Moreira. 2019. “Filiações Partidárias e Nomeações para Cargos da Burocracia Federal (1999-2018).” *Revista de Administração Pública* 53(4): 711–731.

Loureiro, Maria Rita; Abrucio, Fernando Luiz e Rosa, Carlos Alberto. 1998. “Radiografia da Alta Burocracia Federal Brasileira: O Caso do Ministério da Fazenda.” *Revista do Serviço Público* 49(4): 46–82. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v49i4.400>.

Menezes, Roberto e Barbosa Jr., Ricardo. 2021. “Environmental Governance Under Bolsonaro: Dismantling Institutions, Curtailing Participation, Delegitimizing Opposition.” *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 15(2): 229–247.

Moura, Adriana Maria Magalhães de. 2016. *Governança Ambiental no Brasil: Instituições, Atores e Políticas Públicas*. Brasília/DF: Ipea.

Moynihan, Donald P. 2021. “Populism and the Deep State: The Attack on Public Service Under Trump.” In *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, orgs. Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit e Stefan Becker, 151–177. Cambridge: Cambridge University Press.

Muno, Wolfgang e Briceño, Héctor. 2021. “Venezuela: Sidelining Public Administration Under a Revolutionary Regime.” In *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, orgs. Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit e Stefan Becker, 200–220. Cambridge: Cambridge University Press.

Neves, Estela Maria Souza Costa. 2012. “Política Ambiental, Municípios e Cooperação Intergovernamental no Brasil.” *Estudos Avançados* 26(74): 137–150.

Oana, Ioana-Elena; Schneider, Carsten Q. e Thomann, Eva. 2021. *Qualitative Comparative Analysis (QCA) Using R: A Gentle Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.

Prizibisczki, Cristiane. 2022. “Governador de Roraima Sanciona Lei que Proíbe Destruição de Equipamentos do Garimpo Ilegal.” *Sítio de O Eco*, 6 de julho. <https://oeco.org.br/noticias/governador-de-roraima-sanciona-lei-que-proi-be-destruicao-de-equipamentos-do-garimpo-ilegal/> Acesso em 6 de abril de 2023.

Observatório do Clima (OC). 2022. *A Conta Chegou: O Terceiro Ano de Destruição Ambiental Sob Jair Bolsonaro*.

Papadopoulos, Yannis. 2002. “Populism, the Democratic Question, and Contemporary Governance.” In *Democracies and the Populist Challenge*, eds. Yves Méni e Yves Surel, 45–61. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.

Pappas, Takis S. 2019. “Populists in Power.” *Journal of Democracy* 30(2): 70–84.

Passarinho, Nathalia. 2021. “COP26: Na Contramão do Mundo, Brasil Teve Aumento de Emissões de Co2 em Ano de Pandemia.” *Sítio da BBC News Brasil*, 28 de outubro.

Oliveira, Marília Silva; Pereira, Ana Karine e Sampaio, Thiago da Silva. 2020. “Heterogeneidades das Políticas Estaduais de Distanciamento Social Diante da COVID-19: Aspectos Políticos e Técnico-Administrativos.” *Revista de Administração Pública* 54(4): 678–696.

Pereira, Ana Karine; M., Leila; Salomon, Marta; Oliveira, Marília Silva. 2022. *Populism and the Dismantling of State Capacity in the Brazilian Environmental Sector*. Budapeste: IPPA.

Peters, B. Guy e Pierre, Jon. 2019. “Populism and Public Administration: Confronting the Administrative State.” *Administration & Society* 51(10): 1521–1545.

Pierson, Paul. 2001. “Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States.” *The New Politics of the Welfare State*, ed. Paul Pierson, 80–105. Nova York: Oxford University.

Rihoux, Benoît. e Ragin, Charles C. 2009. *Configurational Comparative Methods: QCA and Related Techniques*, capítulos 1 e 3. Los Angeles, London, Nova Delhi, Singapura: SAGE.

Rockman, Bert A. 2019. “Bureaucracy Between Populism and Technocracy.” *Administration & Society* 51(10): 1546–1575.

Ferreira, Josué. 2021. “Denarium Sofre Derrota, e Lei Que Autoriza Garimpo É Derrubada Pelo STF.” *Sítio do Roraima em Tempo*, 15 de setembro. <https://>

[roraimaemtempo.com.br/politica/antonio-denarium-sofre-derrota-no-stf/](http://roraimaemtempo.com.br/politica/antonio-denarium-sofre-derrota-no-stf/)  
Acesso em 6 de abril de 2023.

Schneider, Carsten. Q. e Wagemann, Claudius. 2012. *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide To Qualitative Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schmitt, Jair e Scardua, Fernando Paiva. 2015. “A Descentralização das Competências Ambientais e a Fiscalização do Desmatamento na Amazônia.” *Revista de Administração Pública* 49(5): 1121–1142.

Zuk, Piotr e Szulecki, Kacper. 2020. “Unpacking the Right-Populist Threat to Climate Action: Poland’s Pro-Governmental Media on Energy Transition and Climate Change.” *Energy Research & Social Science* 66(agosto): 101485.



# ANEXO I: SCRIPT UTILIZADO NO SOFTWARE R

```
#Pacotes utilizados
library(readxl)
library(QCA)
library(QCA)
library(SetMethods)

#Base de dados
dados_brutos_binario <- read.csv("dados_alt.csv")
rownames(dados_brutos_binario) <- dados_brutos_binario$X
dados_brutos_binario <- dados_brutos_binario[,-1]

#Calibração
DESM<- recode(dados_brutos_binario$DESM, rules = "1o:0 = 0; else =1")
print(DESM)
PESS<- recode (dados_brutos_binario$PESS, rules= "1o:0 = 0; else =1")
print (PESS)
GOV<- recode (dados_brutos_binario$GOV, rules= "1o:0 = 0; else =1")
print (GOV)
PART<- recode (dados_brutos_binario$PART, rules= "1o:0 = 0; else =1")
print (PART)
FLO<- recode (dados_brutos_binario$FLO, rules= "1o:0 = 0; else =1")
print (FLO)

#Parâmetros de necessidade para o resultado
pof("PESS", "DESM", data = dados_brutos_binario)
pof("FLO", "DESM", data = dados_brutos_binario)
pof("GOV", "DESM", data = dados_brutos_binario)
pof("PART", "DESM", data = dados_brutos_binario)
pof("~PESS", "DESM", data = dados_brutos_binario)
pof("~FLO", "DESM", data = dados_brutos_binario)
```

```
pof(~GOV, "DESM", data = dados_brutos_binario)
pof(~PART, "DESM", data = dados_brutos_binario)
```

```
#Parâmetros de necessidade para o não resultado
pof("PESS", "~DESM", data = dados_brutos_binario)
pof("FLO", "~DESM", data = dados_brutos_binario)
pof("GOV", "~DESM", data = dados_brutos_binario)
pof("PART", "~DESM", data = dados_brutos_binario)
pof(~PESS, "~DESM", data = dados_brutos_binario)
pof(~FLO, "~DESM", data = dados_brutos_binario)
pof(~GOV, "~DESM", data = dados_brutos_binario)
pof(~PART, "~DESM", data = dados_brutos_binario)
```

```
#Necessity for conjunctions (e) and disjunctions (ou)
dados_brutos_binario <- data.frame(dados_brutos_binario)
```

```
superSubset(dados_brutos_binario, outcome = "DESM", incl.cut = 0.9)
SS_Y<- superSubset(data = dados_brutos_binario,
  outcome = "DESM",
  conditions = c("PESS","GOV","PART","FLO"),
  incl.cut=0.9, cov.cut=0.6, ron.cut=0,6, relation = "necessity")
```

```
#Tabela Verdade
```

```
TT1<- truthTable(dados_brutos_binario, outcome = "DESM", show.cases = TRUE,
  sort.by = "incl, n+")
truthTable(dados_brutos_binario, outcome = "DESM", complete = TRUE, show.
  cases = TRUE)
```

```
#Minimização da tabela verdade para o resultado
MinTT1 <- minimize (input = TT1, details= TRUE)
print(MinTT1)
```

```
#Tabela Verdade não resultado
```

```
TT2<- truthTable(dados_brutos_binario, outcome = "~DESM", show.cases =  
TRUE, sort.by = "incl, n+")
```

```
truthTable(dados_brutos_binario, outcome = "DESM", complete = TRUE, show.  
cases = TRUE)
```

```
#Minimização da tabela verdade não resultado
```

```
MinTT2 <- minimize (input = TT2, details= TRUE)
```

```
#Gráficos
```

```
pimplot(data= dados_brutos_binario,  
outcome= "DESM",  
results= MinTT1,  
all_labels= TRUE,  
fontsize= 4,  
jitter = TRUE)
```

```
pimplot(data= dados_brutos_binario,  
outcome= "~DESM",  
results= MinTT2,  
all_labels= TRUE,  
fontsize= 4,  
jitter = TRUE)
```

## ANEXO II: CLASSIFICAÇÃO DOS ESTADOS DA AL QUANTO ÀS TAXAS DE DESMATAMENTO

ESTADO	TAXAS DE DESMATAMENTO	CLASSIFICAÇÃO
<b>Acre</b>	As taxas de incremento de desmatamento cresceram entre 2019 e 2021 em comparação com os três anos anteriores. Entre 2020 e 2021, o incremento de desmatamento foi de 26%.	Tendência alta
<b>Amapá</b>	As taxas de incremento de desmatamento cresceram em 2019 em comparação com os anos anteriores, mas voltaram a cair nos anos seguintes. Entre 2020 e 2021, o incremento de desmatamento decresceu 29%, apresentando o menor índice entre os estados da Amazônia Legal.	Tendência baixa
<b>Amazonas</b>	As taxas de incremento de desmatamento cresceram entre 2019 e 2021 em comparação com os três anos anteriores. Entre 2020 e 2021, o incremento de desmatamento cresceu em 53%, fazendo do AM o estado da Amazônia Legal que mais têm desmatado.	Tendência alta
<b>Maranhão</b>	Após leve queda no ano de 2019, o incremento do desmatamento voltou a crescer em 2020 e 2021. O crescimento relativo a estes dois últimos anos foi de 4%	Tendência de estabilidade
<b>Mato Grosso</b>	Desde 2004, o MT apresentava índices de incremento de desmatamento altos, ainda que oscilantes. Em 2019, houve um salto considerável. Entre 2020 e 2021, o aumento foi de 24%	Tendência alta
<b>Pará</b>	O índice de incremento de desmatamento aumentou bastante entre 2019 e 2021 em relação aos três anos anteriores. De 2020 a 2021, o índice cresceu 7%	Tendência alta
<b>Rondônia</b>	Desde 2015 as taxas de incremento de desmatamento vinham se intensificando. Após um ano de queda, em 2020 e 2021 houve novo aumento. A taxa de incremento entre estes dois anos foi de 31%.	Tendência alta
<b>Roraima</b>	Entre 2018 e 2019 o índice de incremento de desmatamento mais que triplicou. Em 2020, houve recuo, porém no ano seguinte apresentou alta de 6%	Tendência alta
<b>Tocantins</b>	As taxas de incremento de desmatamento oscilam bastante desde 2004. O índice mais atual (2020 - 2021) mostra que o incremento de desmatamento cresceu 48%	Tendência alta



Como um governo de extrema-direita opera para desmontar políticas populares e de grande visibilidade? Que estratégias podem ser adotadas por governos que pretendem descontinuar políticas que resultaram de longos processos de institucionalização?

Por décadas, a contribuição da ciência social brasileira aos estudos comparados sobre políticas sociais e ambientais esteve centrada nas condições que favoreceram sua expansão incremental. O governo Temer inaugurou uma inflexão nessa trajetória e o governo Bolsonaro representou a mais declarada ofensiva de desmonte às políticas que se seguiram à Constituição Federal de 1988.

Carlos Aurélio Pimenta de Faria e Luciana Leite Lima lideraram um grupo de experimentados analistas de políticas públicas, que se distinguem por sua capacidade de analisar processos decisórios em profundidade. Consulta obrigatória para os interessados no caso brasileiro, este livro é uma contribuição relevante aos estudos comparados sobre as estratégias de desmonte adotadas por incumbentes de extrema-direita.

**Marta Arretche, USP/CEM**

O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) busca realizar pesquisas e estudos aplicados sobre a articulação e o fortalecimento da relação entre capacidade estatal e democracia. Nesse sentido, a coleção de livros *Transformando a Administração Pública* tem o intuito de publicizar e destacar o posicionamento da universidade pública no desenvolvimento e aperfeiçoamento da administração pública brasileira.