DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)

Editores
Alexandre de Ávila Gomide
Michelle Morais de Sá e Silva
Maria Antonieta Leopoldi

INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)

Editores
Alexandre de Ávila Gomide
Michelle Morais de Sá e Silva
Maria Antonieta Leopoldi

INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais
Fábio Véras Soares

Chefe de Gabinete
Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social
Antonio Lassance

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

Coordenador
Renato Boschi (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED)

Vice-coordenadora
Ana Célia Castro (Colégio Brasileiro de Altos Estudos da Universidade Federal do Rio de Janeiro – CBAE/UFRJ)

Comitê Gestor
Antônio Márcio Buainain (Universidade Estadual de Campinas – Unicamp)

Estela Maria Souza Costa Neves (UFRJ)
Flavio Gaitán (Universidade Federal da Integração Latino-Americana – Unila)

Maria Beatriz Bonacelli – suplente (Unicamp)

Maria Antonieta Leopoldi (Universidade Federal Fluminense – UFF)

Ignácio José Godinho Delgado (Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF)

Georges Flexor – suplente (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ)

Sergio Pereira Leite (UFRRJ)

DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)

Editores
Alexandre de Ávila Gomide
Michelle Morais de Sá e Silva
Maria Antonieta Leopoldi

INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Brasília, 2023

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Ficha Técnica

Comitê Editorial
Alexandre de Ávila Gomide
Ana Célia Castro
Flavio Gaitán
Maria Antonieta Leopoldi
Estela Maria Souza Costa Neves
Renato Boschi

Pareceristas
Ana Celia Castro
Ana Cleusa Mesquita
Andrea Barreto de Paiva
Arnaldo Lanzara
Bianca Castro
Carlos Santana
Carlos Savio Teixeira
Carolina Milhorance
Clara Marinho
Claudio Amitrano
Eduardo Condé
Fernanda De Negri
Flavio Gaitán
Jose Celso Cardoso
Pedro Palotti
Roberto Pires
Ronaldo Bicalho
Renato Boschi

Revisão editorial:
Ideia D designers & editores
Fernando Vasconcelos
Miriam Junghans
Vivian Santos

Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022) / Editores: Alexandre de Ávila Gomide, Michelle Morais de Sá e Silva, Maria Antonieta Leopoldi. – Brasília: IPEA ; INCT/PPED, 2023.
564 p. : il., gráfs.

Inclui Bibliografia.
ISBN: 978-65-5635-049-3

1. Políticas Públicas. 2. Descontinuidade Administrativa. 3. Programas Governamentais. 4. Brasil. I. Gomide, Alexandre de Ávila. II. Silva, Michelle Morais de Sá e. III. Leopoldi, Maria Antonieta. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. V. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

CDD 320.6

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650
DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A obra retratada na capa deste livro, *Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas no Brasil (2016-2022)*, é a tela Derrubada, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1960. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea.

A Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) agradece ao Projeto Portinari a honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 9

PARTE I – INTRODUÇÃO

CAPÍTULO 1
POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTO DE RETROCESSO DEMOCRÁTICO E POPULISMO REACIONÁRIO: DESMONTES E RECONFIGURAÇÕES 13
Alexandre de Ávila Gomide
Michelle Morais de Sá e Silva
Maria Antonieta Leopoldi

PARTE II – DESENVOLVIMENTO SOCIAL

CAPÍTULO 2
(DES)MOBILIZAÇÃO DE CAPACIDADES NA INSTRUMENTAÇÃO DE POLÍTICAS: O CASO DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS 45
Denise do Carmo Direito
Natália Koga
Elaine Cristina Licio

CAPÍTULO 3
ADEUS BOLSA FAMÍLIA? AMBIGUIDADES E (DES)CONTINUIDADE DE UMA POLÍTICA À DERIVA... 75
Carla Tomazini

CAPÍTULO 4
O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO CENÁRIO DE AUSTERIDADE: TENTATIVAS DE DESMANTELAMENTO NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO 99
Leo Maia

PARTE III – MEIO AMBIENTE

CAPÍTULO 5
A DESCONSTRUÇÃO ORGANIZADA DA POLÍTICA FLORESTAL NO BRASIL: ESTRATÉGIAS DE DESMANTELAMENTO E DE RESISTÊNCIA 125
Igor Ferraz da Fonseca
Marcel Bursztyn
Diego Pereira Lindoso
Marion Daugeard

CAPÍTULO 6
ÁGUAS DOCES E POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS 157
Estela Maria Souza Costa Neves

CAPÍTULO 7
A AGENDA DA BIODIVERSIDADE EM RISCO? DECODIFICANDO TENDÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO DA NATUREZA NO BRASIL 185
Marta de Azevedo Irving
Elizabeth Oliveira
Marcelo Augusto Gurgel de Lima

PARTE IV – INFRAESTRUTURA E CT&I

CAPÍTULO 8
POLÍTICA FINANCEIRA DO BNDES: RECONFIGURAÇÃO DO ARRANJO INSTITUCIONAL DO FINANCIAMENTO À INFRAESTRUTURA (2016-2020) 217
Mauro Santos Silva

CAPÍTULO 9
CAPACIDADES ESTATAIS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO: CONSTRUÇÃO, DESMONTE E DESAFIOS 255
Maria Antonieta Leopoldi
João P. Francisco

CAPÍTULO 10
DIRIGINDO NA CONTRAMÃO: EXPANSÃO E DESMONTE DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO NO BRASIL 287
Pedro Luiz Costa Cavalcante

PARTE V – DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

CAPÍTULO 11
DE POLÍTICA PÚBLICA À IDEOLOGIA DE GÊNERO: O PROCESSO DE (DES)INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES DE 2003 A 2020 321
Carolina Pereira Tokarski
Krislane de Andrade Matias
Luana Simões Pinheiro
Ranna Mirthes Sousa Correa

CAPÍTULO 12
O DESMONTE DAS POLÍTICAS CULTURAIS FEDERAIS 357
Frederico A. Barbosa da Silva
Hilyn Hueb
Raquel Moreira

CAPÍTULO 13
MULTIDIMENSIONALIDADE E HETEROGENEIDADE DOS PROCESSOS DE DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A TRAJETÓRIA RECENTE DAS POLÍTICAS DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL 385
Sergio Pereira Leite
Claudia Job Schmitt
Catia Grisa
Marcos Alexandre P. da Silva
Silvia Zimmermann
Yamira S. Barbosa

PARTE VI – INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA E GESTÃO

CAPÍTULO 14
CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS DO DESMONTE E DA RESILIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....411
Janine Mello

CAPÍTULO 15
DESMONTE ATIVO NO GOVERNO BOLSONARO: UMA APROXIMAÇÃO PELA PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA.....443
Leandro Freitas Couto
Lucas Trentin Rech

CAPÍTULO 16
DESMONTE AUTORITÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: QUANDO SERVIDORES PEDEM PARA SAIR 475
Michelle Morais de Sá e Silva

CAPÍTULO 17
AÇÕES E REAÇÕES: MECANISMOS DE OPRESSÃO À BUROCRACIA E SUAS DIFERENTES ESTRATÉGIAS DE REAÇÃO 501
Gabriela Lotta
Mariana Costa Silveira
Michelle Fernandez

CAPÍTULO 18
DESMOBILIZAÇÃO INSTITUCIONAL E ESTILOS DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL: O CASO DA CIT DA SAÚDE NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO NA PANDEMIA DE COVID-19 529
Pedro Palotti
Fernando Filgueiras
Graziella G. Testa

NOTAS BIOGRÁFICAS **557**

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que escrevo a apresentação deste importante livro que trata dos processos de mudança e desmonte de políticas federais brasileiras em vários setores, entre 2016 e 2022. A obra é resultado de um projeto de pesquisa em parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), por meio da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), e o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED).

Os processos de mudanças e desmontes de políticas públicas ocorridos no período de 2016 a 2022 no Brasil são um tema extremamente relevante, especialmente no momento atual, em que o país luta para fortalecer sua democracia e as diretrizes programáticas da Constituição Cidadã de 1988.

O Ipea, que publica este livro, tem contribuído com o atual governo para a recriação de várias políticas públicas, no sentido de reduzir todos os tipos de desigualdade, reindustrializar o Brasil e se engajar na agenda relacionada à mudança climática. O trabalho realizado por meio desta parceria, portanto, é fundamental para que se possa planejar, executar e avaliar políticas públicas, com o intuito de alcançar resultados positivos para toda a sociedade.

O livro traz importantes subsídios e propostas para a reconstrução e formulação de novas políticas públicas que sejam mais efetivas, eficientes e democraticamente legítimas, ao trazer à tona os principais achados de um projeto de pesquisa cuidadosamente elaborado. É uma leitura imprescindível para todos aqueles que se interessam pela área de políticas públicas e desenvolvimento, bem como para aqueles que buscam compreender melhor as transformações ocorridas no Brasil nos últimos anos.

Como nova presidenta do Ipea, fico extremamente satisfeita em ver que a instituição está contribuindo de forma significativa para o desenvolvimento do país, por meio de projetos de pesquisa que buscam soluções inovadoras e eficazes para os problemas enfrentados pela sociedade brasileira. Este livro, em parceria com o INCT/PPED, é um exemplo disso. Espero que ele seja amplamente divulgado e utilizado por gestores públicos, pesquisadores, acadêmicos e sociedade em geral.

Luciana Mendes Santos Servo
Presidenta do Ipea

Parte I

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTO DE RETROCESSO DEMOCRÁTICO E POPULISMO REACIONÁRIO: DESMONTES E RECONFIGURAÇÕES

Alexandre de Ávila Gomide[1]
Michelle Morais de Sá e Silva[2]
Maria Antonieta Leopoldi[3]

1 INTRODUÇÃO

Este livro é fruto de um projeto de pesquisa em parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED) que conta com capítulos de pesquisadores de ambas as organizações e autores convidados, analisando processos de mudanças de políticas federais brasileiras em vários setores no período recente – período este caracterizado pelo retrocesso democrático (a partir do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016) e por um governo de caráter populista reacionário (a administração de Jair Bolsonaro, entre 2018 e 2022).[4] Assim, este capítulo traz uma análise transversal dos trabalhos que compõem a obra, abordando seus principais achados em diálogo com a literatura existente no campo das políticas públicas.

Mudanças e transformações em programas, projetos e ações governamentais estão entre os principais temas de pesquisa em políticas públicas (Pierson, 1994; 2004; Mahoney e Thelen, 2010; Bauer e Knill, 2014). Entre os tipos de mudanças analisados encontra-se o *policy dismantling* ou desmonte de políticas, caracterizado pela redução, diminuição ou remoção de objetivos, instrumentos ou das capacidades administrativas existentes para sua implementação. Da mesma maneira, estudos sobre retrocesso democrático e populismo de extrema direita se intensificaram em tempos recentes (Levitsky e Ziblatt, 2018; Haggard e Kaufman, 2021; Norris e Inglehart, 2019; Lynch e Cassimiro, 2022). Contudo, a literatura existente não trabalha com mudanças de políticas públicas sob ambientes de retrocesso democrático e populismo reacionário. Esta é uma lacuna que o projeto veio preencher.

1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: <alexandre.gomide@ipea.gov.br>.
2. Universidade de Oklahoma.
3. Universidade Federal Fluminense (UFF).
4. Os conceitos de retrocesso democrático e populismo iliberal ou reacionário serão discutidos na seção seguinte.

As mudanças observadas na política e nas políticas públicas federais brasileiras recentemente têm atraído o interesse de vários pesquisadores. Além dos autores reunidos nesta obra, outros acadêmicos brasileiros ou brasilianistas (Sabourin *et al.*, 2020; Soares e Baines, 2021; Niederle *et al.*, 2022) têm adotado o marco conceitual do desmonte de políticas ou *policy dismantling* (Bauer e Knill, 2012) para analisar as recentes transformações de políticas que vão na contramão do acúmulo e do fortalecimento por que passaram as políticas federais desde a redemocratização do país.

Neste contexto, as análises realizadas no âmbito deste projeto buscam raízes explicativas na nova conjuntura política brasileira pós-2016, a partir da ruptura imposta pelo *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, com o projeto neoliberal do governo Temer consubstanciado no documento Ponte para o Futuro, na Lei do Teto de Gastos (Emenda Constitucional nº 95/2016) e, principalmente, na eleição de um presidente da República caracterizado por uma retórica antissistema, práticas políticas populistas, e uma orientação programática de desconstrução da ordem liberal-democrática e do aparato de políticas de bem-estar social instituídas pela Constituição de 1988.

As pesquisas apresentadas nesta obra identificam mudanças profundas e reorientações de políticas retornando ao ano de 2016, quando, após o *impeachment* presidencial, o país muda profundamente de direção programática. A política de austeridade fiscal iniciada com Temer, aprofundada pela Lei do Teto de Gastos, entre outras consequências, reduziu orçamentos e subfinanciou políticas, sobretudo as sociais. Novos atores, portadores de novas ideias e novos interesses, adentraram o ciclo de políticas públicas. Desse modo, pode-se dizer que o processo de *impeachment* representou uma conjuntura crítica[5] que abriu processos abruptos de mudanças de políticas públicas que vão do incrementalismo ao desmonte radical, compreendidos em suas diversas nuanças.

Tendo em vista esse quadro e com base na literatura existente, este projeto pretende responder às seguintes perguntas: Quais tipos de mudança sofreram as políticas estudadas no período em questão? Como se deram tais processos? Quais foram as motivações para o desmonte ou reconfiguração das políticas analisadas? O que caracteriza os processos de desmonte no caso brasileiro em relação aos casos apresentados pela literatura internacional? Quais fatores explicam a maior ou menor resiliência de políticas analisadas?

Para responder a tais perguntas, o trabalho se apoia em pesquisas e estudos de caso apresentados pelos colaboradores do projeto a partir de suas áreas de especialização e interesse. Além do registro e das análises dos processos de mudança por que

5. O conceito de conjuntura crítica refere-se a situações de incerteza em que decisões de atores importantes são causalmente decisivas para selecionar um caminho de desenvolvimento institucional em detrimento de outros caminhos possíveis (Capoccia, 2016).

passaram determinados setores de políticas em contexto de declínio democrático e populismo reacionário, os achados apresentados por esta obra podem fundamentar proposições teóricas ou novos argumentos a serem testados em estudos ou pesquisas posteriores, contribuindo para o campo de conhecimento em políticas públicas.

Este capítulo se divide em mais quatro partes, além desta introdução. A seção seguinte contextualiza o ambiente ou condições de escopo em que se dão os processos observados, marcados pela austeridade fiscal, retrocesso democrático e populismo reacionário, definindo tais conceitos. A terceira seção traz o referencial teórico-conceitual existente na literatura sobre processos de resiliência, mudança e desmonte de políticas, que orientará as análises dos capítulos. Já a quarta seção analisa os capítulos apresentados no livro, tendo como referência o marco teórico-conceitual discutido. Por fim, os achados globais da obra são apresentados na quinta seção, bem como as limitações do trabalho e sugestões para uma agenda futura de pesquisa.

2 RETROCESSO DEMOCRÁTICO E POPULISMO REACIONÁRIO

Na ciência política, estudos sobre declínio democrático se intensificaram em tempos recentes, embora desde a década de 1990 alguns autores já problematizassem a suposta vitória da democracia liberal no período após a queda do muro de Berlim. Huntington (1993) chamava a atenção para as novas democracias que se formavam e se consolidaram nos anos 1990, destacando a natureza não linear dos processos de democratização ou redemocratização. Zakaria (1997), na sequência, destacou a possibilidade de convivência entre regimes eleitoralmente ditos democráticos com governos iliberais, nos quais se observa a ausência de garantias constitucionais e de liberdades individuais, em especial para minorias. Zakaria é o primeiro a usar o termo "democracias iliberais" em um momento em que a celebração do "fim da história" (Fukuyama, 1989) julgava que democracia e liberalismo fossem um par inseparável.

Mais recentemente, os problemas estruturais e conjunturais da democracia liberal confluíram com uma tendência de polarização assimétrica (Hacker e Pierson, 2019) e de enfraquecimento, por dentro, de regimes democráticos que se imaginava já estarem consolidados. Levitsky e Ziblatt (2018) evocam a imagem de golpes que já não se fazem com tanques nas ruas, mas a partir do seio das próprias instituições democráticas. Acadêmicos de diferentes disciplinas passaram então a estudar os novos processos de declínio democrático, o crescimento do iliberalismo político e a ascensão dos chamados governos populistas de direita (Norris e Inglehart, 2019). Alguns autores analisam o impacto desses processos nas instituições jurídicas e nos sistemas legais (De Sa e Silva, 2022), enquanto outros buscam desvendar o impacto que líderes populistas iliberais têm causado sobre o Estado e a administração pública (Bauer *et al.*, 2021; Simon e Moltz, 2022).

Bermeo (2016, p. 6, tradução nossa) define o retrocesso democrático como "a debilitação ou eliminação, sob a liderança do Estado, das instituições políticas que sustentam uma democracia". Waldner e Lust (2018, p. 95, tradução nossa), por sua vez, o definem como "a deterioração das qualidades associadas com a governança democrática, em qualquer tipo de regime". Trata-se de mudanças sutis, dentro do próprio regime político, sem que se configure uma transição do regime democrático para o regime autoritário. Walder e Lust se referem a uma série de ações incrementais mas não necessariamente contínuas que restringem a competição, a participação e a *accountability,* entendida como os constrangimentos observados pelos poderes constituídos. Haggard e Kaufman (2021, p. 27, tradução nossa) apresentam uma definição semelhante, referindo-se ao declínio democrático como a "erosão incremental das instituições, regras e normas, que resulta das ações de governantes devidamente eleitos". Eles apontam três causas principais desse processo de declínio democrático: a polarização social e política; a captura do Poder Executivo pelo líder com tendências autocráticas, com o apoio do Poder Legislativo às tentativas de concentração de poder; e o caráter incremental do próprio declínio democrático, que o torna de difícil identificação e combate (Haggard e Kaufman, 2021, p. 28). Em seu trabalho comparado, os autores analisam dezesseis países, entre eles o Brasil.

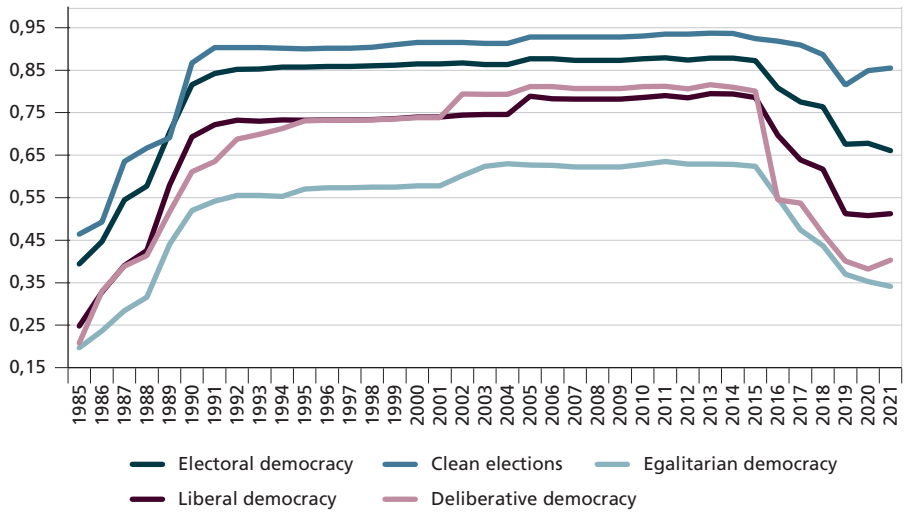
No Brasil, os avanços socioeconômicos alcançados a partir dos anos 2000, a crise econômica iniciada em 2014, os desdobramentos da Operação Lava Jato e a contestação dos resultados eleitorais por Aécio Neves se transformaram em fontes de *backlash* que culminaram em uma traumática ruptura institucional sob forma de *impeachment* em 2016, dando início ao retrocesso democrático no país. Fazendo o registro deste processo, Avritzer (2019) chama a atenção para o "pêndulo da democracia" no Brasil. Ele argumenta que a democracia brasileira oscila de tempos em tempos por conta de características que dão acesso ao poder via mecanismos não eleitorais ou contraeleitorais.

O *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff representou a mais importante conjuntura crítica no período analisado. A princípio, o *impeachment* trouxe mudanças abruptas para a institucionalidade de alguns setores de política pública e abriu caminho para a criação de limites fiscais sem precedentes, a partir da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Teto de Gastos. Contudo, os impactos gerados não foram apenas de natureza fiscal ou administrativa. Destacadamente, a aprovação do *impeachment* impulsionou a conformação de movimentos políticos pouco comprometidos com a ordem institucional democrática, cujos efeitos ainda se fazem sentir seis anos depois, no período pós-eleições de 2022.

Assim, a partir de 2016, inúmeros eventos conformaram um processo de declínio democrático no Brasil, ainda que eleições livres continuem a ocorrer no país.

Esse declínio está registrado em indicadores como os da plataforma Varieties of Democracy (V-Dem), que acompanha múltiplos indicadores relacionados à qualidade da democracia em todo o mundo. O gráfico 1, elaborado com dados da V-Dem, nos permite comparar os índices que compõem o conceito de democracia adotado pelo instituto desde 1985, ano em que se iniciou o processo de redemocratização brasileiro, até 2021. Observa-se no gráfico 1 que todos os atributos mensurados caem a partir de 2015. O indicador de eleições limpas dá um pequeno "soluço" em 2018, mas não retorna aos níveis anteriores.

GRÁFICO 1
Indicadores de democracia no Brasil (1985-2021)



Fonte: V-Dem.

Essa deterioração da democracia brasileira começou a se formar com a confluência de inúmeros processos, muitos deles espelhando as causas identificadas por Haggard e Kaufman (2021). Por um lado, os impactos gerados pela Operação Lava Jato se fizeram sentir tanto na economia, com a desarticulação dos setores petroquímico e da construção civil, quanto na cultura política, com a criminalização da atividade política e o fortalecimento de grupos de direita radical. Organizados sob a bandeira do combate à corrupção, esses grupos passaram a lançar as sementes da polarização política que se vivencia ainda hoje. Por outro lado, no campo socioeconômico, as elites vieram a demonstrar seu ressentimento quanto aos (ainda que muito pequenos) ganhos de renda das classes populares e às perdas relativas de privilégios, resultantes das políticas de inclusão social e educacional proporcionadas por programas como o Bolsa Família, a política de reajuste real do salário mínimo, a equiparação dos direitos trabalhistas das trabalhadoras domésticas e a inclusão

social no ensino superior possibilitada pelas políticas de cotas, pelo Programa Universidade para Todos (Prouni) e pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies). Esse ressentimento, somado a uma suposta bandeira de combate à corrupção e à circulação de desinformação (*fake news*) pelas mídias sociais, auxiliou a chegada ao poder em 2019 de Jair Bolsonaro, um político de extrema direita que tinha sido por décadas inexpressivo no Congresso Nacional. Segundo Avritzer (2019, p. 168), "a eleição de Jair Bolsonaro para a Presidência é a consequência das formas de degradação institucional consolidadas na conjuntura pós-*impeachment*". Jair Bolsonaro trouxe para as urnas e, posteriormente, para o Palácio do Planalto elementos também identificados em outros governos populistas de direita, como foi o caso de Donald Trump nos Estados Unidos: desprezo pelo Estado de direito e pelas instituições democráticas; desrespeito às minorias; uso das redes sociais para promoção da desinformação; priorização da guerra cultural contra o denominado "marxismo cultural" e o "globalismo"; conservadorismo religioso acompanhado do desrespeito à laicidade do Estado, entre outros.

A eleição de Bolsonaro equiparou o Brasil aos demais países que experimentam o declínio democrático sob a liderança de um líder populista reacionário. Os quatro anos de seu governo foram marcados por uma liderança que desafiou os limites da legalidade, rompendo-os em alguns casos. Foram marcados também por um governo que recorreu a medidas infralegais de enfraquecimento das instituições e das políticas públicas; que preencheu um amplo número de cargos civis com militares simpatizantes de seu projeto antidemocrático; que assediou servidores públicos (Silva e Cardoso Junior, 2022); e desmobilizou capacidades estatais construídas a duras penas desde a redemocratização do país.

Embora os cientistas políticos possam divergir quanto à robustez da democracia brasileira (Santos e Szwako, 2016), são inquestionáveis os desafios que se impuseram às instituições democráticas no país nesse período: extinção ou enfraquecimento dos mecanismos de participação social; ameaças ao Supremo Tribunal Federal e a seus ministros; culpabilização dos estados federados no contexto da pandemia da covid-19 e erosão de sua capacidade orçamentária; e ataques a setores da mídia e a jornalistas. Estes estão entre alguns exemplos dos percalços por que passaram o sistema eleitoral, os poderes constitucionais, o pacto federativo e a experiência democrática nos últimos anos.

A literatura sobre populismo é repleta de distintas definições e entendimentos sobre o que constitui esse fenômeno (Laclau, 2005). Para dar conta das novas dinâmicas observadas com a ascensão de líderes como Donald Trump e Jair Bolsonaro, a literatura mais recente tem lançado mão de uma variedade de expressões: populismo autoritário (Norris e Inglehart, 2019); populismo autoritário de direita (Simon e Moltz, 2022); populismo antiliberal e pós-liberal (Canihac, 2022); populismo reacionário (Barros e Lago, 2022; Lynch e Cassimiro, 2022). Lynch e Cassimiro

(2022, p. 10) chamam de populismo a "forma de representação [política] que recusa as instituições e os atores que se interpõem entre o povo e o representante [eleito]". Os autores fazem uma distinção entre o populismo de esquerda e de direita e, principalmente, entre conservadorismo e reacionarismo. Segundo eles:

> O horizonte do reacionarismo aponta para a possibilidade de regeneração de uma ordem perdida por meio de uma aceleração da ruptura com a ordem vigente, capaz de reconstruir no futuro uma sociedade equivalente àquela perdida no passado. Assim, ao contrário do conservadorismo, o reacionarismo não pode agir no interior das instituições estabelecidas (Lynch e Cassimiro, 2022, p. 18).

Portanto, o populismo reacionário rejeita as instituições intermediárias na relação entre o líder e o povo e, mais do que isso, trabalha intencionalmente para subvertê-las como forma de retorno a um passado idealizado. Essa definição é particularmente importante para análises que, como as apresentadas nesta obra, abordam o impacto desse tipo de populismo sobre as instituições do Estado e suas políticas públicas.

Se adotamos a abordagem político-estratégica proposta por Weyland (2021), o populismo se define pelo estilo personalista de líderes que operam de modo oportunista e sem uma base programática. A esta abordagem se soma a definição apresentada por Schmidt (2022), em que o populismo se define pela "construção discursiva do descontentamento". Portanto, seguindo a abordagem destes últimos autores, as características populistas de Bolsonaro advêm de seu estilo personalista e de sua construção discursiva como "o mito", disposto a combater "o sistema".

Seu discurso antissistema se voltou contra alguns bodes expiatórios. Entre eles, os governos estaduais no auge da pandemia da covid-19; as organizações da sociedade civil, marcadamente aquelas que denunciam a destruição ambiental; o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral. Em todos esses casos, Bolsonaro usa de seu canal direto com seus apoiadores via redes sociais para construir descontentamento e indignação a partir de *fake news* ou distorções da realidade. Fazendo isso, coloca em xeque e reduz a confiança da população nas instituições da República que servem como freios e contrapesos ao poder Executivo.

Além de ter importado elementos da direita global, tais como o negacionismo da pandemia da covid-19 e o ataque às vacinas, o discurso contra o chamado "globalismo" e a recusa em explicitamente reconhecer o resultado eleitoral das eleições de 2022, Bolsonaro se destaca por ter proporcionado, desde o início do seu mandato, o desmonte de políticas públicas "Nós temos que desconstruir muita coisa", disse Bolsonaro em março de 2019 em viagem oficial aos Estados Unidos. Esta clara e explícita opção pelo desmonte se alinha com o estilo populista e antissistema adotado por Bolsonaro. Em sua narrativa, encontra-se um tom quase messiânico, no qual o desmonte aparece como meio para "salvar" o país e restabelecer um passado mítico de prosperidade e moralidade conservadora, associado à ditadura militar que vigorou entre 1964-1985.

Se o declínio democrático pode ser definido como a "erosão incremental das instituições, regras e normas, que resulta das ações de governantes devidamente eleitos" (Haggard e Kaufman, 2021, p. 27), o populismo reacionário torna esse processo proposital e menos incremental (portanto, mais radical) do que se esperaria em um ambiente democrático-pluralista típico. Portanto, ao se analisarem as mudanças ocorridas nas políticas públicas no período em análise (2016-2022), faz-se crucial ter em mente que elas ocorrem em contexto de declínio democrático e populismo reacionário.

3 RESILIÊNCIA, MUDANÇA E DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Mudanças e transformações em programas, projetos e ações governamentais estão entre os principais temas de pesquisa no campo das políticas públicas (Lindblom, 1959; Hall, 1993; Baumgartner *et al.*, 2009; Mahoney e Thelen, 2010). Tais pesquisas visam compreender as condições em que podemos esperá-las, seus processos, os motivos pelos quais algumas políticas mudam enquanto outras permanecem estáveis, como também os porquês de algumas políticas se transformarem radicalmente enquanto outras o fazem de forma incremental (Knill e Tosun, 2020). Entre os tipos de mudança analisados, encontra-se o desmonte ou desmantelamento (Bauer e Knill, 2014).

Foi o trabalho seminal de Pierson (1994) sobre os processos de desmantelamento do Estado de bem-estar social sob os governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, marcados pelo conservadorismo político e austeridade fiscal, que balizou a literatura sobre o desmonte de políticas públicas. Contudo, apesar do título do seu livro se referir ao desmonte (*Dismantling the Welfare State*?), o que Pierson realmente apresenta é uma explicação para a resiliência dos programas de bem-estar nos dois países. Para o autor, os opositores do Estado de bem-estar social só tiveram sucesso em suas tentativas de desmonte quando conseguiram dividir os apoiadores das políticas, compensar os diretamente afetados ou esconder suas ações da opinião pública. Essencial para a resiliência de grande parte dos programas é a ação do mecanismo de dependência de trajetória ou *path dependence*. *Grosso modo*, este mecanismo baseia-se na noção de que uma vez iniciada uma trajetória, os custos de reversão desta se tornam cada vez mais altos com o passar do tempo devido aos processos de retroalimentação positiva da política em questão (*policy feedback*).

São vários os fatores que tendem a criar dependência de trajetória e resiliência nas políticas públicas. São eles: os custos "afundados" (*sunk costs*) na construção de capacidade organizacional, infraestrutura física e capital humano para a execução da política; as expectativas adaptativas criadas, pois os atores envolvidos ajustam seu comportamento à medida que a política entra em curso, isto é, aprendem a "jogar o jogo" da política em questão formando suas expectativas sobre o que irá acontecer no

futuro com base no que aconteceu no passado, aumentando os custos da mudança; e, finalmente, os grupos de beneficiários da política em questão que têm interesse na manutenção do *status quo* (Weaver, 2010). Esta compreensão de que, uma vez implantadas, as políticas remodelam a organização do próprio Estado e afetam os objetivos e as alianças dos grupos de interesse está por trás do conceito de *policy feedback* (Béland e Schlager, 2019). Daí, a explicação de Paul Pierson para a resiliência dos programas de bem-estar social, uma vez que os mecanismos de *path dependence* e *policy feedback* dificultam o desmonte radical desses programas. Depreende-se, assim, que mudanças radicais em políticas públicas, tais como o desmonte, exigiriam uma desestabilização institucional por meio de algum tipo de "choque exógeno" (ou seja, crises externas, mudanças radicais de governo, rupturas tecnológicas etc.) ou de "conjuntura crítica" que causam rupturas mediante a entrada de novos atores com novas ideias e mudanças nos arranjos institucionais das políticas existentes (Howlett e Cashore, 2009).

Uma vez que as abordagens baseadas nos mecanismos de *path dependence* e *policy feedback* positivo explicam a resiliência das políticas, sendo a mudança causada apenas por meio de fatores exógenos, alguns autores propuseram-se a trabalhar padrões de mudanças dadas endogenamente. Neste sentido, Mahoney e Thelen (2010) desenvolveram uma tipologia de mudança institucional na forma de quatro modos básicos: *i) displacement* ou substituição; *ii) layering* ou sobreposição; *iii) drift* ou deriva; e *iv) conversion* ou conversão.

O primeiro tipo refere-se a quando há a substituição de uma política por outra, representando a mudança radical frequentemente apresentada nas principais teorias de mudança, como a do equilíbrio pontuado. Conforme Howlett, Ramesh e Perl (2020), na substituição há um esforço consciente para reestruturar fundamentalmente tanto os objetivos quanto os instrumentos da política.

A mudança do tipo sobreposição ocorre quando novas regras (objetivos e instrumentos) são anexadas às já existentes, por meio de emendas, revisões ou acréscimos às existentes. Da mesma maneira, Howlett, Ramesh e Perl (2020) caracterizam a sobreposição como o processo no qual novos objetivos e instrumentos são adicionados aos já existentes sem abandonar os anteriores.

Por sua vez, a deriva é a mudança no impacto da política devido a alterações nas condições externas, permanecendo as regras formais da política (objetivos e instrumentos) as mesmas. Ou seja, quando a ausência de respostas às mudanças externas (ambientais ou contextuais) causa transformações no impacto da política em questão (Mahoney e Thelen, 2010). Já para Howlett, Ramesh e Perl (2020) a deriva ocorre quando os objetivos da política mudam enquanto seus instrumentos permanecem os mesmos.

Finalmente, a conversão advém de quando a política permanece formalmente a mesma, mas é interpretada e implementada de novas maneiras. Diferentemente

da deriva, essa diferença entre a política formal e sua implementação é produzida intencionalmente por atores que exploram ativamente as ambiguidades inerentes aos objetivos da política em questão. Para Howlett, Ramesh e Perl (2020), na conversão há uma tentativa de mudar o *mix* de instrumentos para redirecionar os resultados para novos objetivos.

Segundo Mahoney e Thelen (2010), três fatores explicariam os quatro tipos de mudança descritos: *i)* o contexto político; *ii)* as características formais da política existente; e *iii)* os atributos dos atores dominantes. O primeiro (contexto político) está ligado à distribuição de poder. Isso implica que o sucesso da tentativa de mudar uma política vai depender do poder de veto dos defensores da política. Ou seja, quanto mais forte o poder de veto dos opositores à mudança, menor a probabilidade de acontecerem transformações na política em questão. As características da política, por sua vez, estão relacionadas ao grau de discricionariedade na sua interpretação ou implementação. Segundo os autores, as políticas têm sistemas formais de codificação (uma lei, por exemplo), sendo que algumas regras podem não ter sido definidas claramente ou apresentam-se de forma ambígua. Isso abre a possibilidade de interpretações diferentes quanto aos seus objetivos ou a aplicação de seus instrumentos, situação que pode ser explorada por atores interessados na mudança. Finalmente, os atores dominantes são os agentes da mudança, definidos em quatro tipos: *i)* os insurgentes, que rejeitam a política existente; *ii)* os simbiontes, que desejam preservar a política, mas executando-a conforme seus interesses; *iii)* os subversivos, que procuram mudar a política, mas sem confrontá-la explicitamente; e *iv)* os oportunistas, que ao explorar as ambiguidades da política acabam por reinterpretar os seus objetivos de forma diferente à intenção de seus formuladores. Assim, para Mahoney e Thelen (2010), reside nas características da política pública, do contexto político e dos atores a explicação para os diferentes tipos de mudança.

Adicionalmente à literatura institucionalista, outros autores têm se dedicado a analisar mudanças que signifiquem a redução ou a diminuição de políticas anteriormente existentes. Esses autores trabalham com o conceito de *policy dismantling*, traduzido ao português como desmonte ou desmantelamento. Pode-se entender o desmonte como um tipo específico de mudança de política pública, caracterizado pela redução, diminuição ou remoção de objetivos, instrumentos ou capacidades administrativas existentes sem substituição (Bauer e Knill, 2014). A não substituição dos objetivos e instrumentos reduzidos é característica fundamental, pois, do contrário, a mudança se caracterizaria como conversão, *displacement* ou *redesign*.

Contudo, a mensuração ou caracterização do desmonte não é algo trivial, pois trata-se de um fenômeno dinâmico e elusivo. A depender da forma de mensuração, do nível de abstração e do período de investigação, um mesmo fenômeno

de mudança pode ser avaliado de diferentes maneiras, afetando as análises e suas conclusões. Este é o denominado "problema da variável dependente" das análises sobre mudança de políticas (Howlett e Cashore, 2009). Para enfrentar esse desafio, Bauer e Knill (2014) propõem a mensuração do desmonte por meio da variação (negativa) da densidade e da intensidade dos instrumentos da política pública em questão em determinado período de tempo – e não pelos resultados ou impacto das políticas, porque os *outputs* e *outcomes* podem ser afetados por outros fatores intervenientes. A mensuração do desmonte por meio da redução dos objetivos e também da densidade e da intensidade dos instrumentos também tem a vantagem de permitir que políticas de diferentes setores sejam comparadas.

Para Knill *et al.* (2020), a densidade (ou quantidade de objetivos e instrumentos da política) avalia até que ponto uma determinada área ou setor de política é coberto por ações governamentais, enquanto a intensidade (ou qualidade/configuração dos instrumentos) refere-se ao nível e escopo das intervenções.[6]

Bauer e Knill (2014) sugerem dois indicadores para avaliar as mudanças na densidade de uma política: o número de objetivos e o número de instrumentos empregados. Já para medir as mudanças na intensidade, eles a diferenciam entre substancial e formal. A primeira refere-se ao nível e ao alcance da intervenção governamental (se os instrumentos são generosos ou restritos em termos de benefícios e/ou grupos beneficiados, por exemplo); a segunda relaciona-se aos fatores que afetam a probabilidade de que os requisitos substanciais sejam efetivamente alcançados. A este respeito (intensidade formal), tanto as capacidades como os procedimentos administrativos são de particular importância, tais como os recursos financeiros, de pessoal e organizacionais das organizações responsáveis pela implementação dos instrumentos. De acordo com os autores, ao retirar esses recursos, os governos podem estar efetivamente envolvidos no desmantelamento, por meio de déficits no monitoramento e aplicação de requisitos substanciais.

Assim, pode-se definir o desmonte como um tipo de mudança caracterizado pela redução dos objetivos e da densidade e intensidade de instrumentos utilizados em uma política pública, incluindo-se a diminuição das capacidades administrativas para implementá-los (Knill *et al.*, 2020).[7]

Quanto às estratégias de desmonte, Bauer e Knill (2014) elaboram tipos ideais a partir de duas dimensões: *i)* se a decisão de desmontar uma política é tomada ou não de forma ativa; e *ii)* se os atores políticos desejam ocultar ou explicitar suas ações. O cruzamento das duas dimensões resulta em quatro modos, descritos a seguir.

6. Os capítulos deste volume descrevem esses fenômenos em mais detalhes.

7. Note-se que o conceito de desmonte é mais amplo do que o de encerramento ou de terminação, pois estes se referem exclusivamente a situações em que as políticas são completamente abolidas e, portanto, desprovidas de qualquer variação analítica.

1) Desmonte por omissão: nenhuma decisão ativa e baixa visibilidade. Para os autores, esta é, talvez, a estratégia mais difundida, pois ocorre em situações nas quais o desmonte pode trazer custos políticos para o tomador da decisão ou em situações em que a rigidez institucional e a presença de fortes pontos de veto reduzem o espaço para formas mais ativas de desmantelamento.

2) Desmonte por deslocamento de arena: decisão ativa e baixa visibilidade. Esta estratégia implica a mudança das bases organizacionais ou administrativas de uma política, alterando as formas de participação dos diferentes atores e o jogo político em torno de determinadas ações. Embora a mudança de arena signifique que decisões de desmonte sejam tomadas, isso pode não ser óbvio para os beneficiários da política em questão. Assim, os custos de desmantelamento não podem ser atribuídos diretamente aos políticos.

3) Desmonte por ação simbólica: nenhuma decisão ativa e alta visibilidade. Tal tipo ocorre quando os atores políticos declaram deliberadamente suas intenções de desmontar determinada política, contudo não o fazem por não conseguirem ou por não estarem totalmente convencidos de que o desmantelamento será politicamente vantajoso.

4) Desmonte ativo: decisão ativa e alta visibilidade. Tal estratégia é aplicada quando os políticos querem desmontar alguma política e querem ser reconhecidos por isso. Isso pode ocorrer por fatores ideológicos com a inexistência de constrangimentos institucionais e uma alta relação entre custos e benefícios políticos.

No que concerne às motivações do desmonte, a literatura assume a existência de atores políticos "racionalmente limitados" voltados a objetivos e sensíveis aos custos/benefícios decorrentes de suas decisões. Assume também que a ação de tais atores ocorre dentro de uma constelação de interesses e recursos de outros atores e é constrangida (ou facilitada) por contextos institucionais específicos. Assim, os atores tomam suas decisões com base em suas percepções e avaliações sobre os potenciais custos e benefícios políticos de suas ações e na visibilidade destas. Nas palavras de Bauer e Knill (2014, p. 37):

> Nossa suposição geral é que o comportamento dos atores se dá em racionalidade limitada; atores políticos selecionam estratégias de desmonte para maximizar sua utilidade em uma determinada estrutura de oportunidade política (ou seja, compreendendo oportunidades e restrições institucionais, bem como os objetivos e estratégias dos outros atores envolvidos), em um contexto situacional específico (...) o comportamento dos políticos emergirá da interação entre as coisas que eles querem (conquistas políticas, reeleição etc.) e as estratégias percebidas de outros atores, fatores

> externos (austeridade permanente, pressões regulatórias internacionais, mudanças tecnológicas, prevalência de certas ideias etc.) (...) e conjunturais (choques externos como ciclos eleitorais).

Tais pressupostos nos ajudam a entender os motivos pelos quais políticos se envolvem em algo tão custoso e, às vezes, impopular quanto o desmonte de políticas públicas. Para Bauer e Knill (2014), em uma democracia, os políticos têm uma "metapreferência" de permanecer no cargo – ou seja, por se reeleger. Assim, para explicar por que os políticos podem se interessar pelo desmonte, eles consideram duas situações básicas. A primeira é quando se avalia que os benefícios políticos associados ao desmonte superam os custos. Isso pode acontecer porque os benefícios políticos da ação serão concentrados em alguns atores críticos – como grupos de interesse, partidos ou eleitores que apoiam seu projeto e/ou visão de mundo –, com custos dispersos ou concentrados para os seus opositores (grupos, partidos e/ou eleitores). Nesse caso, os políticos teriam uma forte preferência por se engajar em atividades altamente visíveis e claramente atribuíveis a eles. Uma segunda situação se dá, porém, quando se avalia que os custos excedem os benefícios. Nessa situação, os políticos terão um forte incentivo para contar com estratégias que reduzam esses custos, ocultando suas ações e/ou diluindo seus efeitos. Desta forma, o custo político líquido do desmantelamento pode ser reduzido a ponto de não prejudicar suas chances eleitorais ou objetivos políticos.

Enfim, o desmonte tem de ser recompensador, não só em relação aos benefícios políticos, mas também por questões ideológico-programáticas (nas quais o político está convencido de que o desmonte é a ação mais adequada). Desse modo, há atores políticos que não apenas desejam desmontar políticas existentes, mas também querem ser reconhecidos por isso.

Sobre as condições institucionais para o desmonte, a literatura revisada, especialmente a que explora os mecanismos de *policy feedback* e *path dependence*, pode nos dar algumas pistas sobre as características de uma política que a tornam mais ou menos suscetível a desmonte. Como discutido, os mecanismos de *policy feedback* e *path dependence* se consubstanciam nos grupos de interesse e nos beneficiários criados pela própria política, o que possibilita a formação de coalizões de apoio à permanência da política em questão. Além disso, existem os *sunk costs* de construção de capacidade administrativa para implementar a política (organizações, infraestrutura física e capital humano) e as expectativas adaptativas criadas pelo fato de os atores envolvidos terem aprendido a "jogar o jogo" da política em questão. Todos esses custos de mudança aumentam com o passar do tempo.

No que concerne à mudança endógena, importam as características institucionais da política (isto é, o grau de discricionariedade na sua interpretação ou implementação), o poder de veto dos opositores à mudança e as preferências do ator da

mudança. O tipo de política também importa, no que concerne à sua distribuição de custos e benefícios (se dispersos ou concentrados). Deve-se lembrar que as configurações de atores e instituições variam muito entre políticas públicas. Por causa dessas configurações variadas, as condições existentes para o desmantelamento de políticas também variam. Assim, políticas suscetíveis ao desmonte seriam aquelas:

- que não contam com atores ou coalizões de apoio com poderes de veto às mudanças;
- cujo ator dominante rejeite a política existente (por motivos materiais e ideológicos) e avalie que os benefícios do desmonte superam os custos (incluindo os custos eleitorais);
- que apresentem custos concentrados e benefícios dispersos ou custos e benefícios dispersos, de maneira que os grupos beneficiados não percebam diretamente os benefícios concretos das políticas, dificultando a ação coletiva ou a formação de coalizões de oposição;
- que têm baixos custos enterrados na construção de capacidade administrativa para implementação (organizações, infraestrutura física e capital humano incipientes ou inexistentes);
- que têm baixos efeitos de complementaridade, rede ou conexões com outras políticas;
- cujos custos de reversão de expectativas adaptativas são baixos;
- que não se enraizaram política e institucionalmente, com baixos impactos na remodelação das instituições governamentais, nos interesses dos atores políticos e econômicos organizados (grupos-chave) e na base eleitoral dos políticos; e
- cujos aspectos essenciais não estão institucionalizados em forma de lei ou garantia constitucional.

4 O QUE DIZEM OS CAPÍTULOS

Nesta seção analisamos os capítulos que compõem este livro tendo como referência o marco teórico-conceitual discutido. Especificamente, buscamos em cada estudo de caso oferecido pelos autores: o tipo de mudança ou desmonte observado na política em questão para o período analisado, as estratégias adotadas pelos agentes das mudanças e a racionalidade ou motivação destas. Alertamos que não conseguimos extrair esses elementos de todos os capítulos, apenas o que nos foi oferecido por cada estudo.

4.1 Instituições, governança e gestão

Analisando os programas finalísticos dos Planos Plurianuais (PPAs) dos períodos 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023, o capítulo de Leandro Freitas Couto e Lucas Trentin Rech identifica, a partir de uma perspectiva orçamentária, as principais áreas de política pública que foram objeto de desmonte, aqui entendido como a redução na intensidade de um de seus principais instrumentos, o orçamento público. A análise realizada pelos autores destacou, para o período 2020-2023, o desmonte ativo, ou seja, declarado no planejamento governamental e explicitado a partir dos programas finalísticos do PPA, em cinco setores: saneamento, habitação de interesse social, educação superior, educação profissional e ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Para os autores, tais mudanças indicam uma retração clara de políticas e ações governamentais nas áreas observadas. Todavia, se no setor de saneamento o governo parece ter querido substituir sua participação pela do setor privado, nos setores de habitação, CT&I e educação (técnica e superior) houve uma redução no orçamento sem qualquer indicação de substituição por outra fonte de financiamento.

O capítulo de Janine Mello propõe hipóteses sobre as condições institucionais que contribuíram para o desmonte ou a resiliência em algumas políticas em relação a outras. A partir de três fatores (o nível de envolvimento dos atores e instâncias de participação nas fases de produção das políticas; seus graus de institucionalização; e as estratégias de direcionamento adotadas), a autora argumenta que processos de desmonte ocorreram com maior facilidade em políticas públicas caracterizadas por: *i)* formulação e implementação centralizadas na esfera federal e com baixo envolvimento de atores subnacionais ou da sociedade civil; *ii)* baixo grau de institucionalização formal de objetivos, processos de operacionalização e execução e de instrumentos normativo-legais; e *iii)* direcionamento focado no indivíduo ou famílias sem que haja conexão com dinâmicas territoriais, regionais ou coletivas. As hipóteses levantadas pela autora dialogam com os argumentos da literatura institucionalista que explicam a falta de resiliência das políticas públicas. Assim, a primeira característica (baixo envolvimento de atores e instâncias decisórias) implicaria menor número de pontos de veto às mudanças. Já a segunda se relaciona com a tese de Mahoney e Thelen (2010) de que políticas com baixo grau de institucionalização formal são mais plásticas e suscetíveis a mudanças. Soma-se a isso o fato de o mecanismo de *path dependence* ser mais fraco quando os *sunk costs* envolvidos na construção de capacidade organizacional e administrativa para executar a política são baixos. Finalmente, a terceira característica (direcionamento e conexões) dialoga com a tese de que políticas incapazes de mobilizar ações coletivas de seus beneficiários e sem complementaridades significativas com outras políticas são mais frágeis a tentativas de mudança.

Em sua pesquisa, Michelle Morais de Sá e Silva busca identificar fatores que diferenciam processos e estratégias de desmonte em contextos democráticos, conforme originalmente concebidos na literatura, de desmontes marcados por elementos populistas reacionários, como no governo Bolsonaro. Para tanto, a autora olha não para as políticas, mas para a burocracia estatal. A partir de dados qualitativos coletados com uma amostragem do tipo "bola de neve", ela apresenta um conjunto de dinâmicas relatadas pelos participantes da pesquisa e que caracterizam o contexto burocrático em que o desmonte ocorre: saída e invisibilidade; exonerações em massa, desmonte institucional e paralisia; intimidação e medo. Tais dinâmicas passam a influenciar as decisões de carreira de inúmeros servidores federais, causando a desorganização da burocracia especializada e retroalimentando novos e mais profundos processos de desmonte e desorganização. Intimidada e com medo, a burocracia deixa de trabalhar com as políticas nas quais havia se especializado para buscar áreas e órgãos que lhes possam servir de refúgio. Num ciclo vicioso movido pelo medo, perde-se capacidade para operar as políticas, deixando-as ainda mais vulneráveis ao desmonte.

A pesquisa de Gabriela Lotta, Mariana Costa Silveira e Michelle Fernandez aborda os comportamentos burocráticos e a relação entre burocratas e políticos em contextos de autoritarismo, populismo ou baixa institucionalidade. O capítulo discute os tipos de opressão que sofrem os burocratas nestes contextos e, sobretudo, as estratégias de resistência da burocracia federal às iniciativas de desmonte de políticas. Como destacam as autoras, dada a sua natureza legalista e de continuidade institucional, a burocracia pode atuar como barreira aos movimentos de desmonte, descontinuidade ou extinção de programas governamentais. A partir da análise de órgãos governamentais das áreas social e econômica sujeitos a ataques e perseguições política e ideológica de servidores, Lotta e coautoras categorizam quatro tipos de reações da burocracia pública: sabotagem para minimizar as ações de desmonte; resistência por meio da vocalização dos problemas vivenciados; sobrevivência via realização de ações mínimas necessárias para garantir o funcionamento das políticas; e, finalmente, a desistência de oferecer algum tipo de (re)ação opositora.

Do mesmo modo, Pedro Palotti, Fernando Filgueiras e Graziella G. Testa analisam um caso de desmonte por meio de desmobilização de capacidades estatais de um dos principais instrumentos do Sistema Único de Saúde (SUS): a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Como se sabe, a CIT é a principal instância de coordenação e pactuação federativa da política de saúde pública, integrando as ações dos atores governamentais dos governos federal, estadual e municipal. Os autores argumentam que em 2020, em meio à crise desencadeada pela pandemia da covid-19 que demandou intensa articulação intergovernamental, o Ministério da Saúde omitiu-se do seu papel protagonista de definidor da agenda dos trabalhos da CIT. Em conjunto com tal comportamento houve o enfraquecimento do mo-

delo cooperativo e interdependente desenhado pela Constituição de 1988, o que prejudicou o enfrentamento da crise sanitária. Associada a isso, estava a atitude negacionista do chefe do Executivo federal em relação à gravidade da pandemia, atitude típica dos populistas antiliberais do período (vide o comportamento de Donald Trump nos Estados Unidos). Assim, nos termos de Bauer e Knill (2014), o desmonte em tela se caracterizou pela redução da intensidade substantiva e formal da CIT demonstrada pela atuação errática e pouco focada da comissão e a desmobilização das capacidades existentes de coordenação federativa e em rede no âmbito do SUS.

4.2 Meio ambiente

O capítulo de Estela Maria Souza Costa Neves examina as transformações ocorridas nas políticas de saneamento básico, gestão de recursos hídricos e meio ambiente a partir de 2016 e suas consequências para a governança das águas no Brasil. De modo geral, a autora identifica a redução do papel do Estado nas políticas analisadas, seja por meio do incentivo à participação do setor privado, pela redução do financiamento federal, do traslado de responsabilidades à iniciativa privada ou ainda omissão do exercício do poder de fiscalização do Estado. Contudo, as estratégias de mudança variaram conforme o setor. De acordo com ela, na área de recursos hídricos a estratégia de desmonte seria por mudança de arena, enquanto que nas áreas de saneamento básico e meio ambiente as estratégias seriam compatíveis com o desmantelamento ativo. No que concerne ao saneamento básico, as mudanças enfatizaram a maior participação do setor privado na prestação dos serviços de água e esgoto, com a instituição do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e a proposta de desestatização de companhias estaduais de operação de água e esgoto logo no início do governo Temer. Em 2020, já no governo Bolsonaro, um novo marco regulatório do setor foi estabelecido consolidando tais objetivos e enfraquecendo o papel dos municípios como detentores da titularidade dos serviços. Na política de recursos hídricos, as mudanças foram representadas por propostas encaminhadas ao Congresso Nacional (até o momento da redação do capítulo não promulgadas) e, de forma concreta, pela inserção do arranjo institucional na área de desenvolvimento regional, suprimidos os vínculos com a área ambiental na qual o arranjo estava enraizado há 25 anos. Na área de proteção ambiental, no entanto, o processo de desmonte se caracterizou de forma mais nítida, por meio da extinção ou enfraquecimento dos principais instrumentos e programas que dão concretude às disposições constitucionais para a defesa ambiental. Nessa área também se identificou a perda de capacidades administrativas decorrente do tratamento dado à burocracia ambiental que paralisou atividades e acarretou perdas importantes na cultura e no funcionamento das organizações federais.

No mesmo sentido, Igor Ferraz da Fonseca, Marcel Bursztyn, Diego Lindoso e Marion Daugeard chamam a atenção para o processo organizado de desmonte das políticas públicas dedicadas à proteção e à conservação da cobertura florestal e de seus recursos naturais. Os autores traçam tal desconstrução desde a aprovação do Novo Código Florestal em 2012. No entanto, segundo os autores, "as medidas de desconstrução entre 2012 e 2018 tiveram alcance limitado, pois coexistiram com estabilidade institucional e com novas políticas que eram, em certa medida, herdeiras do processo de construção que marcou as últimas décadas". Os autores apontam para as novas características que o processo de desmonte assume a partir de 2019: "uma nova e mais profunda inflexão nesse processo, tanto do ponto de vista discursivo quanto da promoção de iniciativas explícitas de desconstrução". Em seu texto, eles apresentam a redução da densidade e da intensidade das políticas florestais a partir de seus inúmeros instrumentos legais e infralegais, em especial do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Fazendo uso dos conceitos da literatura sobre coalizões de defesa, os autores apontam para a centralidade da atuação do que denominam "coalizão de pilhagem", composta "por atores do Estado e da sociedade que priorizam a exploração dos recursos naturais em relação à conservação e ao seu uso sustentável". Essa atuação pressionou o governo para a realização dos interesses e valores dessa coalizão, sendo o desmonte das políticas florestais um de seus resultados. Todavia, os autores identificam que, na contramão da citada coalizão, atuam também atores que têm feito um trabalho de resistência e de defesa do meio ambiente, evitando retrocessos legislativos e incidindo com a apresentação de ações no Judiciário. Nesta mesma linha, os autores destacam ainda a existência de um setor do agronegócio que se junta a outra coalizão, pró-meio ambiente. Esse processo de resistência tem servido para neutralizar parte das estratégias de desmonte que a coalizão de defesa dominante, a de pilhagem, tem buscado realizar. Esse é um caso em que a resiliência da política pública surge não de suas características endógenas, mas da mobilização ativa de coalizões de atores com poderes de veto.

Marta de Azevedo Irving, Elizabeth Oliveira e Marcelo Augusto Gurgel de Lima identificam, na área de políticas de proteção à biodiversidade, dinâmicas de desmonte muito semelhantes às elencadas anteriormente. Tendo como referencial os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, os autores registram os principais componentes do processo de desmonte no período 2017-2021, os quais representam reduções tanto na intensidade quanto na densidade dos instrumentos de política pública: a inviabilização ou ressignificação dos dispositivos legais de proteção; cortes orçamentários; desmobilização das agências ambientais governamentais e de seus mecanismos de fiscalização; negligência com a ciência e a tecnologia; desmobilização das instâncias de controle social; e construção de narrativas desfavoráveis às políticas de proteção da biodiversidade. Portanto, trata-se de um processo de desmonte a partir de "vários pontos de entrada", incidindo ativamente sobre uma multiplicidade de elementos que marcavam e sustentavam a

política brasileira no setor. Os autores apontam para o papel desempenhado pelos movimentos sociais na denúncia e resistência às múltiplas ações de desmonte.

4.3 Infraestrutura e CT&I

O capítulo de Mauro Santos Silva caracteriza as mudanças na política do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no período 2016-2020 que impactaram na redução da densidade e intensidade dos instrumentos preexistentes orientados ao apoio financeiro para projetos de infraestrutura, resultando na redução expressiva da escala de participação do banco no setor. Se, antes, o foco era centrado na correção de falha de mercado configurada pela ausência de instrumentos de alongamento de passivo (*funding*) capaz de viabilizar contratos de financiamento com prazos compatíveis com as necessidades de financiamento de grandes projetos de longo prazo de maturação (mediante concessão de subsídios governamentais aos investidores privados), a nova política voltou-se para o desenvolvimento do mercado de capitais, mediante desempenho de funções associadas aos processos de estruturação e disponibilização de arranjos de garantia nas operações de financiamento. Nesses termos, conforme a nova política, o investimento privado é destacado como protagonista capaz de viabilizar o alcance dos objetivos da política de infraestrutura. Portanto, a redução da densidade e intensidade dos instrumentos financeiros para a infraestrutura foi acompanhada por novos instrumentos de desenvolvimento do mercado de capitais e de compartilhamento de riscos com empresas concessionárias, caracterizando uma substituição de instrumentos ou *redesign* da política. A atuação do Estado na provisão de equipamentos e serviços de infraestrutura continua relevante, mas sob um novo arranjo institucional, ainda híbrido, com menor participação dos tradicionais instrumentos de financiamento operados pelos bancos públicos de desenvolvimento. Segundo o autor, a racionalidade ou motivação para a mudança da política do BNDES de financiamento à infraestrutura teria como base argumentos de restrição fiscal do setor público e a necessidade de redução do valor da dívida bruta federal, tendo o ajuste fiscal estrutural como condição necessária à retomada do crescimento econômico. Ainda que o capítulo não explicite as condições políticas que possibilitaram a substituição ou *redesign* da política, ele deixa claro que a estratégia de mudança envolveu processos ativos de decisão formal com engajamento explícito por parte do governo. Para Santos, a política financeira para o setor de infraestrutura permanece, contudo, em aberto e diretamente conectada às escolhas de política fiscal e à estratégia de desenvolvimento econômico.

Sobre o setor elétrico, o capítulo de Maria Antonieta Leopoldi e João P. Francisco constata o processo de desmonte estrutural e acelerado no setor a partir de 2016, com destaque para as mudanças na Eletrobras, fragilização das instituições públicas do setor, redução de investimentos, aumento tarifário, má gestão da

crise hídrica e perda de capacidade técnico-administrativa. Tal processo implicou a fragilização das instituições públicas do setor, a aceleração da venda de ativos do sistema Eletrobras, a redução dos investimentos para a ampliação do parque gerador e transmissor e a perda de capacidade técnico-administrativa.

O capítulo de Pedro Luiz Costa Cavalcante descreve um caso típico de desmonte de política pública. O autor mostra a diminuição do número de programas (densidade) e de execução orçamentária (intensidade) da política de CT&I do governo federal desde 2013 – ou seja, compreendendo o curto segundo governo Dilma (2015-2016), o governo Temer (2017-2018) e parte do governo Bolsonaro (2019-2020). Para Cavalcante, 2016 marca o começo do desmonte efetivo da política de inovação no país, com a extinção de programas e, principalmente, alterações nos padrões de financiamento da política. Contudo, ele nos alerta que o grau de desmonte varia de acordo com o subsetor, pois enquanto a pesquisa e desenvolvimento (P&D) na agropecuária sofreu menos, os impactos na área de desenvolvimento da ciência e tecnologia (C&T) e da política industrial são bem mais negativos. No que se refere às condições para a ocorrência do desmonte, a estratégia adotada e sua racionalidade, ainda que o capítulo não aborde estas questões, pode-se inferir de sua leitura que se trata de uma política com custos e benefícios dispersos, com fraco poder de veto de seus defensores (os grupos de beneficiários e apoiadores da política que têm interesse na sua manutenção) e cuja mudança tem quase nenhum impacto eleitoral. Deve-se lembrar também da mudança ideológico-programática ocorrida com os governos Temer e Bolsonaro, em que a atuação do Estado, em geral, é encarada mais como problema do que uma solução, e a importância relativa que as políticas de CT&I têm na agenda do governo.

4.4 Desenvolvimento social

Abordando ainda mais diretamente as capacidades estatais e sua relação com o desmonte de políticas, Denise do Carmo Direito, Natália Koga e Elaine Cristina Licio se dedicam a registrar e a analisar, de forma minuciosa, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) desde sua criação em 2001. O texto de Direito e colegas se destaca por aplicar uma versão aprofundada do modelo analítico de Bauer e Knill (2012), identificando as capacidades para políticas públicas (ou *policy capacity*) como parte das mudanças nos constrangimentos institucionais que funcionam como mediadores entre as preferências do político tomador de decisão e a estratégia de desmonte escolhida. Adicionalmente, as autoras trabalham não apenas com as concepções tradicionais sobre construção de capacidades, mas destacam também que estas capacidades podem ser desconstruídas ou simplesmente desmobilizadas. Esse processo de desmobilização de capacidades, em especial das capacidades analíticas oferecidas pelo cadastro, se iniciou já em 2016, quando o instrumento

passou a ser usado prioritariamente para a identificação de erros de inclusão, em um contexto marcado pelo ajuste fiscal. A partir de 2019 e destacadamente no contexto da pandemia, essa desmobilização se aprofundou, com o retorno à sua função instrumental informacional, marca da primeira fase da história do cadastro.

A desmobilização de capacidades que impactou o CadÚnico descrita por Direito, Koga e Licio se combinou com aquelas realizadas no Programa Bolsa Família. No capítulo intitulado *Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva*, Carla Tomazini usa o conceito de deriva (*drift*) para caracterizar as transformações ocorridas nessa política de transferência direta de renda. Tomazini destaca como as ambiguidades presentes na política a deixaram suscetível à opção pela não ação, *default* ou omissão, a despeito do agravamento da situação socioeconômica no país e da elevação nos níveis de pobreza. Tomazini destaca ainda como as mudanças no Programa Bolsa Família podem não ter ocorrido de forma imediata e explícita, mas acabaram por se dar de modo não declarado ou "subterrâneo", precedendo as alterações que se tornaram mais visíveis com a transição para o atual Auxílio Brasil. A autora aponta também como o processo de deriva se completou com a introdução de objetivos no programa Auxílio Brasil que se contradizem àqueles aos quais a política de transferência de renda estava originalmente dedicada. Nesse processo, a autora utiliza o conceito de atores simbiótico-parasitários, de Mahoney e Thelen (2010), para caracterizar a mudança conduzida pelo governo Bolsonaro, que se utilizou da estrutura anteriormente existente, mas redirecionou o programa às suas próprias preferências.

Por sua vez, o trabalho de Leo Maia sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) aborda as tentativas de desmonte, seus sucessivos fracassos e subsequentes processos menos visíveis nesta política institucionalizada pela Constituição Federal. Aqui a tentativa de desmonte se iniciou em uma conjuntura de ajuste fiscal, já em 2016. O autor do capítulo reconhece, na longa trajetória do BPC desde sua criação, os inúmeros processos de mudança por que passou a política, embora todos eles de natureza incremental e voltados a cumprir seus objetivos. A partir de 2016, no entanto, as mudanças no BPC são enquadradas no marco da reforma previdenciária, ainda que se trate de uma política assistencial. Nesse processo, o capítulo apresenta um caso interessante em que o Legislativo efetivamente atuou como ponto de veto aos anseios de desmonte explícito pelo Executivo. Diante do insucesso em desmontar a política a partir de suas previsões constitucionais, o Executivo passa então a realizá-la por meio de instrumentos infralegais, dificultando o acesso de potenciais beneficiários ao programa e, portanto, reduzindo a sua intensidade. A resiliência da política, neste caso, parece se dar tanto pela sua natureza constitucional quanto pela resistência ativa realizada no âmbito do Poder Legislativo.

4.5 Direitos econômicos, sociais e culturais

O capítulo de Carolina Pereira Tokarski, Krislane de Andrade Matias, Luana Simões Pinheiro e Ranna Mirthes Sousa Correa reconstrói, de maneira detalhada e aprofundada, o histórico da construção e da desconstrução da institucionalidade dedicada a amparar as políticas para as mulheres e a igualdade de gênero no Brasil. Tokarski e colegas se engajam diretamente, em seu capítulo, com a literatura sobre o desmonte de políticas públicas, desenhando um marco que operacionaliza e aplica os conceitos de Bauer e Knill (2012) para a análise da política em tela nos últimos trinta anos. Neste processo, as autoras identificam um processo de clara redução da densidade e intensidade das políticas para as mulheres no período recente. A partir de janeiro de 2019, elas apontam ainda duas dinâmicas que passam a caracterizar o desmonte: o enfraquecimento do marco institucional, iniciado no período anterior e que as autoras denominam desinstitucionalização; e a ressignificação da agenda de políticas para as mulheres, com a substituição da "transversalidade de gênero" pela "transversalidade da família". Portanto, simultaneamente ao desmonte e à desinstitucionalização, o governo Bolsonaro introduziu o revisionismo da própria agenda de políticas para as mulheres, agora voltada à centralidade do conceito normativo de família. Esse processo multidimensional de desconstruções se animou e se anima pela busca por atender uma parte conservadora e religiosa do eleitorado, que passou a se dedicar a uma cruzada contra a chamada "ideologia de gênero".

Dinâmicas de ressignificação também aparecem no capítulo de Sergio Pereira Leite e coautores. Eles adotam como objeto de análise a política de agricultura familiar, tal como representada no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Os autores abordam o caráter sistêmico e multidimensional do desmonte nos governos Temer e Bolsonaro, extrapolando dinâmicas de desmonte observadas a partir de 2013, restritas à lógica fiscal. Os autores falam em estratégias múltiplas de desmonte ao observarem como a redução das capacidades estatais a partir da extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a extinção dos mecanismos de participação social e as reformulações no conceito de agricultura familiar contribuíram para o processo de desmonte de instrumentos da política de agricultura familiar, com destaque para o PAA. Este programa, embora garantido anteriormente sob a forma de lei, foi extinto por medida provisória e posteriormente pela "Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que substituiu o Programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil e criou o Programa Alimenta Brasil no lugar do PAA", de acordo com os autores. Destacadamente, ao registrarem o longo histórico da constituição da agenda de agricultura familiar no Brasil, os autores apontam para um processo recente e progressivo de esvaziamento do conceito de agricultura familiar, cada vez mais diluído na ideia genérica de produtor rural.

Finalmente, o capítulo de Frederico A. Barbosa da Silva, Hilyn Hueb e Raquel Moreira analisa as políticas culturais federais, incluindo a Lei Rouanet (Lei

nº 8.313/1991), que foi alvo de ataques nos últimos anos no contexto de disputas ideológicas entre o governo Bolsonaro e os setores da classe artística ("guerra cultural"). Deve-se lembrar que, além dos incentivos fiscais, a lei contempla como instrumentos da política de cultura o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e os Fundos de Investimento Cultural e Artístico. Os autores mensuram o processo de desmonte da política em questão a partir da perspectiva dos recursos, considerando o orçamento direto (incluindo o FNC) e os incentivos fiscais. De acordo com eles, apesar de as políticas culturais jamais terem contado com capacidades plenas e terem sempre funcionado em contexto de subfinanciamento, observa-se a redução do orçamento federal a partir de 2013, mas com inflexão maior a partir de 2018. Isso, associado ao rebaixamento do *status* institucional do setor, à politização dos quadros burocráticos, aos ataques simbólicos à política e aos artistas nesse período, denota o contexto de desmonte das políticas federais. Os recursos dos incentivos fiscais também caíram de forma expressiva. No que concerne ao Sistema Nacional de Cultura, os autores não observam um desmonte, mas uma reorientação significativa. Neste caso, houve aumento das transferências de recursos da União para a implementação de ações pelos estados, Distrito Federal e municípios em contraste com a orientação para a coordenação interfederativa que caracterizou momentos anteriores. Isso representa uma remodelagem do papel do governo federal, agora como repassador de recursos e não mais como coordenador de um sistema descentralizado e participativo. Assim, pode-se dizer que as mudanças nas políticas culturais federais no governo Bolsonaro podem ser caracterizadas pela redução na intensidade de instrumentos de financiamento, desconstrução de capacidades administrativas existentes e pela reconfiguração do papel do governo federal na condução da política nacional.

5 ACHADOS E CONCLUSÕES

Esta seção busca responder às perguntas colocadas na introdução deste capítulo, discutindo os principais achados do projeto. Ela destaca, ainda, as implicações e as limitações do trabalho, apresentando sugestões para agendas futuras de pesquisa.

Primeiramente, constatou-se que o desmonte de políticas é um objeto elusivo. A despeito da maioria dos autores deste volume ter adotado a definição sugerida por Bauer e Knill (2014), como ressaltou Barbosa e coautores em seu capítulo neste trabalho, o desmonte é um conceito que carrega consigo forte carga de ambiguidade em função da presença de conteúdos normativos e descritivos a um só tempo, podendo servir tanto para descrever processos verificados empiricamente quanto para posicionar os atores em relação a eles. Corroborando essa percepção, os próprios formuladores do conceito (Bauer e Knill, 2014) admitem que o desmonte é um conceito muito mais evasivo e variado do que geralmente é admitido. Assim, a depender do nível de abstração, do período de tempo e da forma de

mensuração, um mesmo processo de mudança pode ser avaliado como desmonte, substituição ou redesenho/reconfiguração. Este é o problema da variável dependente no estudo da mudança de políticas a que se referem Howlett e Cashore (2009). No caso deste projeto, podemos observar isso em alguns casos, nos quais há uma área cinzenta para caracterizar até que ponto uma política foi substituída, redesenhada ou desmontada (exemplos incluem a política de saneamento, os instrumentos de financiamento da infraestrutura, o Programa Bolsa Família, entre outros). Além disso, em casos como o do Programa Bolsa Família, observam-se processos de mudança de natureza distinta ao longo do tempo, já que as intenções dos tomadores de decisão vão se alterando a partir da conjuntura (por exemplo, a pandemia da covid-19, que ocasionou a necessidade da instituição do Auxílio Emergencial) e da formação de novas clientelas eleitorais. Em uma janela de tempo de seis anos, foi possível identificar uma sucessão de complexos processos de mudança que combinam tentativa de desmonte, *drift* e conversão.

Há de se reconhecer que a literatura sobre mudança e, sobretudo, sobre desmonte de políticas públicas emergiu em contexto diferente dos estudos apresentados neste volume. Tal literatura foi inicialmente desenvolvida para analisar mudanças de programas de bem-estar social fortemente institucionalizadas em conjunturas de austeridade fiscal em democracias consolidadas, portanto, processos de redução de objetivos e instrumentos de políticas ocorridos em ambientes de estabilidade política e democrática. Embora tal literatura ofereça um ferramental analítico útil para se analisarem os processos ocorridos no Brasil recentemente, ela não dá conta da complexidade dos fenômenos observados, cujo pano de fundo combina, além da austeridade fiscal, retrocesso democrático e populismo reacionário. Este, como discutido, tem em sua agenda a desconstrução de políticas progressistas (como a proteção ao meio ambiente, de minorias, de igualdade social e de gênero). A forma como a política pública é reconfigurada neste contexto, em que as instituições democráticas e o próprio funcionamento do Estado estão sob estresse, exige um marco analítico que seja mais complexo e compreensivo. Os populistas reacionários utilizam, como uma de suas estratégias de desmonte, a exploração de procedimentos, leis e instituições de maneiras que violam normas preestabelecidas, empurrando os limites da legalidade – o chamado *constitutional hardball* (Tushnet, 2004; Levitsky e Ziblatt, 2018). No caso do governo Bolsonaro, além do *hardball* institucional, observou-se a adoção de ações no campo infralegal, por meio de decretos e portarias, quando na impossibilidade de mudança da lei ou da própria Constituição devido ao poder de veto do Congresso Nacional. Isso fez com que o Poder Judiciário fosse acionado, constituindo-se ele próprio em outro ator de veto de algumas medidas de desmonte, consideradas inconstitucionais, a exemplo dos decretos nºs 10.233, 10.224 e 10.239, todos de 2020, relativos à política de meio ambiente (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 651).

Outra característica que distingue os casos estudados neste volume dos apresentados pela literatura internacional é que os processos de desmonte no Brasil se deram predominantemente de forma ativa e explícita, significando que, ao contrário do observado usualmente, quando o governante prefere ocultar suas ações de desmonte devido ao desgaste político, o governo Bolsonaro quis ser reconhecido por eles. Isso indica que tais mudanças foram avaliadas pelos tomadores de decisão como acarretadores de benefícios políticos. Outras políticas foram objeto de desmonte simbólico (no qual os tomadores de decisão declaram deliberadamente suas intenções de desmontar determinadas políticas, contudo não o fazem por não conseguirem), como o caso da política cultural federal. Como argumentou Milhorance (2022), diferentemente do que pressupõe a literatura sobre o desmonte de políticas públicas, Bolsonaro não busca esconder os processos de desmonte em curso. Ao contrário, usando de retórica populista reacionária, Bolsonaro conseguiu amarrar coalizões de apoio para as quais interessa, material ou simbolicamente, o desmonte ativo e explícito de certas políticas.

Constatou-se que alguns processos de desmonte se iniciaram no governo Temer (a partir de 2016) ou até mesmo com a crise econômica iniciada em 2014, dentro de um marco de ajuste fiscal e restrição orçamentária (caso da política de CT&I, por exemplo). Com o governo Temer, a mudança de orientação programática pró-mercado e a austeridade fiscal que o acompanhou iniciaram as mudanças observadas em setores como o de saneamento e assistência social (BPC), e nos instrumentos de financiamento do BNDES para infraestrutura. Contudo, retrocessos se aprofundaram e adquiriram novas características a partir do governo Bolsonaro, marcados também pela desmobilização e a desorganização das capacidades estatais existentes e pela redefinição ou o esvaziamento dos conceitos e interpretação dos problemas que informam várias políticas e seus instrumentos (a exemplo das políticas de cultura, agricultura familiar e igualdade de gênero).

No que se refere às capacidades estatais necessárias para a implementação de políticas, os estudos reunidos nesta obra apontam também para o uso de mecanismos "silenciosos", que fazem ruir as políticas e suas instituições por dentro. Trata-se do ataque direto à imagem e ao mandato das instituições federais – por exemplo, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e a Fundação Palmares –, assim como o ataque e a opressão à burocracia responsável pelas políticas que se busca desmontar. Nesse sentido, chama a atenção o processo de militarização do serviço civil. Como relatado em vários capítulos deste livro, militares simpáticos ao projeto populista reacionário de Bolsonaro ocuparam cargos de confiança e de alta direção na administração pública e atuaram como operadores dos processos de desmonte observados. As implicações destes para o futuro são imensuráveis quando se considera a longa trajetória percorrida pelo Estado brasileiro para a construção

e a consolidação de capacidades estatais sob o etos democrático no período pós-Constituição de 1988.

A estratégia de desmonte e desmobilização das capacidades político-relacionais do Estado foi também marcada pela extinção das instâncias participativas de várias políticas, significando tanto a exclusão de atores da sociedade civil dos processos de políticas públicas como uma reversão de diretrizes estabelecidas na Constituição de 1988 que incluem a participação direta como um dos padrões de relação entre Estado e sociedade no Brasil. Tal participação acontece justamente por meio das conferências e conselhos de políticas que foram extintos ou desmobilizados.

Os casos apresentados neste volume apontam que a motivação para os processos observados combina diversos elementos, como questões ideológicas e materiais, ou entre "guerra cultural", neoliberalismo e austeridade fiscal. Entre os primeiros encontram-se os desmontes da política de cultura federal e da política para as mulheres e igualdade de gênero, por exemplo. Entre os segundos, estão os casos do financiamento da infraestrutura e da política de saneamento. Existem também casos em que se fazem presentes ambas as motivações, como na área ambiental, na qual o desmonte foi resultado tanto do fortalecimento do poder do que Fonseca, Bursztyn, Lindoso e Daugeard (neste volume) chamam de "coalizão de pilhagem" quanto do negacionismo climático.

Por fim, mas não menos importante, pode-se inferir que as condições existentes para a não resiliência das políticas analisadas, facilitando os desmontes, reconfigurações e retrocessos observados, residem nos seguintes fatores (de forma isolada ou combinada): na ausência de coalizões de apoio à política existente, com poderes de veto; na incapacidade de mobilização ou reações coletivas dos seus beneficiários; nos baixos "custos enterrados" em capacidade administrativa; e na presença de benefícios políticos da ação, maiores que os custos.[8] Estas inferências, contudo, não foram objeto de análise aprofundada nos casos estudados, podendo elas ser objeto de investigações futuras.

Os estudos apresentados neste volume apontam para a complexidade e as nuanças envolvidas nos processos de desmonte em contextos de declínio democrático e populismo reacionário. As mudanças por que passam as políticas públicas nesses contextos precisam ser entendidas em um marco analítico-conceitual distinto dos existentes na literatura. A agenda do desmonte de políticas enfrenta constrangimentos e oportunidades nas instituições existentes, que fazem a mediação entre a ação dos atores e os resultados do próprio processo de mudança. A depender dos objetivos, das estratégias adotadas, das regras existentes e da configuração de

8. Como argumentam Hacker e Pierson (2019), em contextos de polarização política, os mecanismos de *policy feedback* positivos são minados, facilitando o desmonte ou *backlash*.

atores em cada subsistema de política pública, diferentes tipos de mudança podem surgir como resultado.

5.1 Limitações do projeto e sugestões para pesquisas futuras

Como mencionado, os achados apresentados neste capítulo se baseiam nos estudos de caso apresentados pelos participantes do projeto a partir de seus interesses de pesquisa. Portanto, não se trata de casos selecionados de forma sistemática para estudos comparados. Assim, é necessário reconhecer a ausência de casos importantes que também poderiam ter contribuído para o melhor entendimento do quadro de mudanças pelas quais passaram as políticas públicas federais no período analisado. Entre eles, podem-se mencionar as políticas de educação superior e de educação profissional e tecnológica – a partir de programas como Prouni, Fies e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) –, assim como a política de habitação de interesse social (conhecida anteriormente pelo programa Minha Casa, Minha Vida e reconfigurada como programa Casa Verde e Amarela). Isso não compromete, contudo, a qualidade e a importância dos achados da pesquisa.

Assim, fica como sugestão para pesquisas futuras a realização de análises comparativas mais sistemáticas e de perspectiva mais agregada, comparando casos relevantes que apresentem resultados positivos e negativos (isto é, políticas que apresentaram desmontes e políticas que não os apresentaram) dentro do mesmo período e contexto institucional (ou condições de escopo), de modo a encontrar de forma robusta fatores que levam à mudança ou à resiliência de políticas no Brasil. Do mesmo modo, o entendimento das consequências do retrocesso democrático e das estratégias adotadas pelos governos populistas iliberais (ou reacionários) nos processos de políticas públicas tem muito a ganhar com o estudo comparativo internacional. Por isso, fazem-se também necessárias análises comparadas que incluam o Brasil e outros países sob o mesmo contexto.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

BARROS, T. Z.; LAGO, M. **Do que falamos quando falamos de populismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BAUER, M. W. *et al.* (Ed.). **Democratic backsliding and public administration**: how populists in government transform state bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

BAUER, M. W. *et al.* (Org.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In*: BAUER, M. W. *et al*. (Org.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-51.

_____. 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, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BAUMGARTNER, F. R. *et al*. Punctuated equilibrium in comparative perspective. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 3, p. 603-620, 2009.

BÉLAND, D.; SCHLAGER, E. Varieties of policy feedback research: looking backward, moving forward. **Policy Studies Journal**, v. 47, n. 2, p. 184-205, 2019.

BERMEO, N. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 1, p. 5-19, 2016.

CANIHAC, H. Illiberal, anti-liberal or post-liberal democracy? Conceptualizing the relationship between populism and political liberalism. **Political Research Exchange**, v. 4, n. 1, 2022.

CAPOCCIA, G. Critical junctures. *In*: FIORETOS, O. *et al*. (Ed.). **The Oxford handbook of historical institutionalism**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016. p. 89-106.

DE SA E SILVA, F. Law and illiberalism: a sociolegal review and research road map. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 18, n. 1, 2022.

FUKUYAMA, F. The end of history? **The National Interest**, n. 16, p. 3-18, 1989.

HACKER, J. S.; PIERSON, P. Policy feedback in an age of polarization. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 685, n. 1, p. 8-28, 2019.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. **Backsliding**: Democratic regress in the contemporary world. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

HALL, P. A. Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HOWLETT, M.; CASHORE, B. The dependent variable problem in the study of policy change: understanding policy change as a methodological problem. **Journal of Comparative Policy Analysis**: Research and Practice, v. 11, n. 1, p. 33-46, 2009.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying public policy**: principles and processes. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2020.

HUNTINGTON, S. P. **The Third Wave**: democratization in the late twentieth century. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1993.

KNILL, C. *et al*. Policy dismantling, accumulation, and performance. *In*: CAPANO, G.; HOWLETT, M. **A modern guide to public policy**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2020. p. 242-264.

KNILL, C.; TOSUN, J. **Public policy**: a new introduction. 2nd ed. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2020.

LACLAU, E. Populism: what's in a name? *In*: PANIZZA, F. (Ed.). **Populism and the mirror of democracy**. New York: Verso, 2005. p. 32-49.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **How democracies die**. New York: Broadway Books, 2018.

LINDBLOM, C. E. The science of "muddling through". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LYNCH, C.; CASSIMIRO, P. H. **O populismo reacionário**: ascensão e legado do bolsonarismo. São Paulo: Contracorrente, 2022.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.

MILHORANCE, C. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses. **Review of Policy Research**, v. 39, p. 752-770, 2022.

NIEDERLE, P. *et al*. Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil. **The Journal of Peasant Studies**, 2022.

NORRIS, P.; INGLEHART, R. **Cultural backlash**: Trump, Brexit, and authoritarian populism. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

PIERSON, P. **Dismantling the welfare state?** Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

_____. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

SABOURIN, E. *et al*. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. **Cahiers Agricultures**, v. 29, n. 31, 2020.

SANTOS, F.; SZWAKO, J. Da ruptura à reconstrução democrática no Brasil. **Saúde em Debate**, v. 40, número especial, p. 114-121, 2016.

SCHMIDT, V. A. The discursive construction of discontent: varieties of populist anti-system ideas and discursive interactions in Europe. **Journal of European Integration**, v. 44, n. 2, p. 165-182, 2022.

SILVA, F. A. B.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Assédio institucional no setor público e o processo de desconstrução da democracia e do republicanismo no Brasil de Bolsonaro. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al*. (Org.). **Assédio institucional no Brasil**: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado. Brasília: Associação dos Funcionários do Ipea; Eduepb, 2022.

SIMON, C. A.; MOLTZ, M. C. Confidence in merit-based public administration in the context of right-wing authoritarian populism. **Administration and Society**, v. 54, n. 6, p. 995-1018, 2022.

SOARES, L. B.; BAINES, S. G. "They are almost humans like us": indigenous politics and policy dismantling under Bolsonaro's government. **Revista Videre**, v. 13, n. 28, 2021.

TUSHNET, M. V. Constitutional hardball. **Georgetown Law Faculty Publications and Other Works**, n. 555, 2004. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/555>. Acesso em: 3 jan. 2023.

WALDNER, D.; LUST, E. Unwelcome change: coming to terms with democratic backsliding. **Annual Review of Political Science**, v. 21, n. 1, p. 93-113, 2018.

WEAVER, K. Paths and forks or chutes and ladders? Negative feedbacks and policy regime change. **Journal of Public Policy**, v. 30, n. 2, p. 137-162, 2010.

WEYLAND, K. Populism as a political strategy: an approach's enduring – and increasing – advantages. **Political Studies**, v. 69, n. 2, p. 185-189, 2021.

ZAKARIA, F. The rise of illiberal democracy. **Foreign Affairs**, v. 76, n. 6, p. 22-43, 1997.

Parte II

DESENVOLVIMENTO SOCIAL

CAPÍTULO 2

(DES)MOBILIZAÇÃO DE CAPACIDADES NA INSTRUMENTAÇÃO DE POLÍTICAS: O CASO DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

Denise do Carmo Direito[1]
Natália Koga[2]
Elaine Cristina Licio[3]

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é compreender como capacidades estatais foram mobilizadas ou desmobilizadas para atender a demandas de mudanças de políticas públicas decorrentes de transformações no contexto político-institucional. Para tanto, analisamos as transformações que impactaram o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), desde sua criação em 2001, identificando movimentos de expansão e retração da sua atuação.

Esse olhar longitudinal para o CadÚnico é inovador. Gerido pelo governo federal em arranjo de implementação interfederativo, o CadÚnico disponibiliza dados de mais de 83 milhões de brasileiros[4] com renda de até meio salário mínimo *per capita* ou três salários mínimos de renda familiar total. Tais dados subsidiam a condução de dezenas de programas federais e um número ainda desconhecido de programas subnacionais voltados à população de baixa renda.

Barros, Carvalho e Mendonça (2009) apontam uma série de características desse instrumento – com abrangência quase censitária da população pobre e de sua condição de vida[5] – que permite a elaboração de diagnósticos para definição e operacionalização das políticas sociais do país. Outras pesquisas o analisaram como instrumento de implementação e integração de políticas de desenvolvimento social e combate à fome (Direito, Licio e Chaves, 2016; Direito e Koga, 2020) ou, ainda, como recurso e estratégia para mobilizar mudanças nas políticas sociais, a partir das diferentes coalizões de defesa que o sustentaram nesses últimos vinte

1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: <denise.direito@ipea.gov.br>.
2. Ipea. *E-mail*: <natalia.koga@ipea.gov.br>.
3. Ipea. *E-mail*: <elaine.licio@ipea.gov.br>.
4. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>.
5. Tais informações organizam-se em seis dimensões: vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais (Barros, Carvalho e Mendonça, 2009).

anos (Chaves, 2021, p. 5). Neste capítulo, o CadÚnico é tratado como um instrumento de política que ao longo de sua existência cumpre diversas finalidades – em especial, informacional e de coordenação – e desenvolve capacidades próprias em diferentes contextos.

Dois conjuntos teóricos nos alicerçaram nas análises: capacidades estatais e *policy change* – inclusive na direção do desmantelamento. Promovendo o diálogo entre essas literaturas e o modelo proposto por Bauer e Knill (2012), identificamos a cadeia de relações em dois níveis de análise. No primeiro verificamos a relação entre os fatores externos e as mudanças político-institucionais que alteraram a agenda governamental. Na sequência, entre os diversos fatores institucionais, focamos nas capacidades estatais, examinando os processos de construção, mobilização e desmobilização de suas diferentes dimensões que resultaram conjuntamente em mudanças nos papéis do CadÚnico.

A análise buscará: *i)* mapear as (des)mobilizações de capacidades que produzem, reproduzem, estabilizam e também desestabilizam o legado institucional em diferentes contextos; e *ii)* propor um modelo que ajude a interpretar os mecanismos de (des)mobilização de capacidades e seus efeitos na mudança do CadÚnico. Propomos responder às perguntas a seguir.

1) Quais as transformações no contexto político-institucional enfrentadas pelo cadastro nos últimos vinte anos?
2) Quais as capacidades analíticas, operacionais e político-relacionais acumuladas, mobilizadas e desmobilizadas neste período?
3) Houve períodos de expansão, retração ou desmonte do cadastro? De que maneira os fatores contextuais e a (des)mobilização de capacidades afetaram essas mudanças?

A seguir, serão apresentados os conceitos teóricos que embasaram o modelo analítico e a estratégia metodológica aplicados. Os resultados que evidenciam a relação entre mudanças no contexto das políticas e (des)mobilização de capacidades são discutidos na sequência. Por fim, considerações gerais e sugestões para a continuidade do estudo do período mais recente da onda neoliberal conservadora são levantadas.

Resumidamente, a pesquisa revelou que o CadÚnico passou por diferentes movimentos de expansão até 2016, quando tendências de retração e desmobilização ou, ainda, de redirecionamento de capacidades passaram a ser identificadas, apresentando risco de desmonte do ambiente institucional até então construído.

2 *POLICY CHANGE*. DESMANTELAMENTO E CAPACIDADES: PROPOSTA DE MODELO ANALÍTICO

Bauer e Knill (2014) argumentam que, embora a literatura sobre mudanças nas políticas públicas tenha se desenvolvido na busca de explicações teóricas acerca dos fatores que levam a diferentes graus de mudanças, ainda pouco se avançou na compreensão das direções das mudanças – em especial na direção do desmantelamento das políticas – e na mensuração dessas mudanças. Os autores propõem, portanto, jogarmos luz ao fenômeno do desmonte, que pode ser definido como a

> mudança de política que reduz o número de itens e de instrumentos de política aplicados a uma área em particular e/ou reduz sua intensidade. Poderá envolver mudanças nos elementos centrais da política e/ou pode ser alcançado pela manipulação da capacidade dos atores de implementar ou monitorá-las (Bauer e Knill, 2014, p. 34, tradução nossa).

O tipo de estratégia escolhida pelos atores decorreria da combinação entre a efetiva intencionalidade e o nível de visibilidade desejada com a decisão de desmantelamento, variando em duas dimensões: densidade – expressa pela alteração no número de itens de política – e intensidade – expressa por alterações no nível e escopo da política ou nos requisitos formais para sua execução (Bauer e Knill, 2014).

Os autores consideram as principais condicionantes para o desmantelamento: as preferências dos atores políticos engajados, os fatores contextuais externos e domésticos que afetam as preferências dos atores e também enquadram as possibilidades de mudança e, por fim, os constrangimentos e oportunidades institucionais que intermediam os efeitos dos fatores externos junto aos fatores internos e condicionam a concretização das preferências.

Assumimos que o modelo de Bauer e Knill (2014) pode ser aplicado para identificar relações entre variáveis contextuais e institucionais na compreensão de estratégias e resultados de *policy change* nas duas direções, isto é, tanto de desmonte como de expansão. Buscando operacionalizar os conceitos do modelo dos autores para o caso específico, concentraremos a análise nas mudanças no contexto externo e doméstico do cadastro e nas consequências que essas mudanças acarretam na utilização ou desarticulação das capacidades estatais existentes, que representam parte dos condicionantes institucionais do campo das políticas sociais.

Reconhecendo capacidade estatal como um conceito que pode ser pensado de modo independente do resultado ou da "utilização" (Gomide, Pereira e Machado, 2017), é relevante identificar não apenas sua continuidade ou ruptura, mas também seu grau de resiliência a cenários adversos. É nesse sentido que propomos a análise não apenas do acúmulo de capacidades, mas também da dinâmica e do sentido do fluxo de utilização, o que chamamos neste capítulo de mobilização ou desmobilização de capacidades. Entendemos, com isso, que as capacidades

acumuladas podem ser tanto acionadas como desarticuladas pelos governantes, para viabilizar a mudança no contexto da política pública.

Entre os diversos conceitos e abordagens, este trabalho adota a perspectiva da capacidade estatal como aquela vinculada à implementação,[6] conforme terminologia adotada por Centeno, Kohli e Yashar (2017). Capacidades estariam relacionadas a habilidades burocráticas e organizacionais para implementar projetos de governo. Portanto, diferente das abordagens de nível macro que buscam entender as capacidades como o conjunto da atuação estatal, em especial em sua relação com a sociedade/*stakeholders*, ou mesmo em estudos comparativos com outros Estados, este estudo procura compreender as dinâmicas internas de construção, mobilização e desmobilização da diversidade de habilidades, recursos e competências para o desempenho das funções de políticas públicas.

De forma complementar, utilizamos o modelo de Wu, Ramesh e Howlett (2018) para identificar três dimensões de capacidades de política: analítica, administrativa e política. A *capacidade analítica* seria o conjunto de habilidades e competências acumuladas e mobilizadas junto aos burocratas, organizações e sistemas de políticas que garanta o desempenho da função de prospectar, assimilar, utilizar e disseminar conhecimento relevante para a política, isto é, aquela que garante a inteligência ao Estado para atuar. Neste sentido, envolveria desde capacidades para coleta de dados e produção de análises e avaliações até a constituição de áreas de inteligência e criação de sistemas informacionais de coleta e disseminação de informações que permeiem o sistema de políticas públicas.

Para o caso específico do CadÚnico, é essencial destacar a relevância da chamada capacidade informacional e de legibilidade, isto é, a capacidade do Estado de coletar, processar e produzir dados, informações e estatísticas sobre a sua população e território, assim como de traduzi-los e torná-los sintéticos e compreensíveis para que o aparato estatal possa intervir. É só a partir desta capacidade que o Estado desenvolve condições para monitorar comportamentos, aplicar normas e regras e estabelecer a ordem social (Lee e Zhang, 2017; Brambor *et al.*, 2019). Para fins deste estudo, entendemos esta dimensão como parte constitutiva do que chamamos capacidade analítica.

6. Centeno, Kohli e Yashar (2017) elencam quatro principais linhas de definição de capacidades estatais na literatura especializada: *i)* capacidade de implementação; *ii)* como habilidades para atender a um determinado escopo de atuação do Estado; *iii)* poder relacional do Estado de fazer com que seus cidadãos ou outros Estados façam o que não fariam sem a sua atuação; e *iv)* de competência e qualidade de sua burocracia.

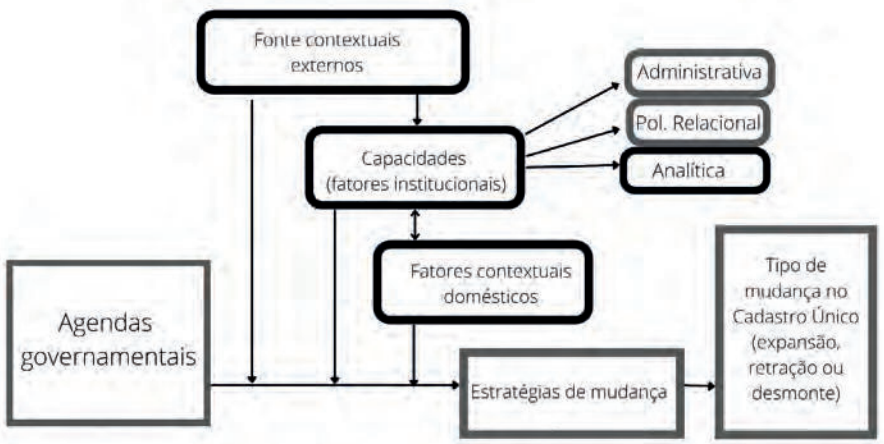
A capacidade informacional e de legibilidade confere poder de ação ao Estado, mas varia de acordo com o grau de extensão, profundidade e precisão das informações levantadas, assim como de acordo com o tipo de uso que se dá dentro do contexto político-institucional. Se, por um lado, a mobilização dessa capacidade é essencial para refrear comportamentos oportunistas, por outro, o enrijecimento dos métodos de coleta e validação, assim como a ausência de controle social, pode gerar distorções e exclusões, em especial quando se trata da população mais vulnerável (Lee e Zhang, 2017; Brambor *et al.*, 2019; Koga *et al.*, 2022). O balanço entre essas duas perspectivas pode dizer muito sobre para qual direção o Estado pode exercer esse poder (Brambor *et al.*, 2019).

A *capacidade administrativa*, por sua vez, trata dos meios para se exercer a função de fazer funcionar o aparato estatal de forma eficiente e coerente. Portanto, envolveria habilidades como as de planejamento, gestão de recursos humanos, orçamentários, logísticos e tecnológicos. Por fim, a *capacidade político-relacional* seria a voltada a dar legitimidade à ação estatal, demandando, portanto, desde habilidades individuais relacionais, comunicacionais e negociais até o conhecimento da arena política e da posição dos atores, como recursos organizacionais e sistêmicos de coordenação intersetorial e interfederativa e a presença de instâncias participativas para interação com a sociedade, da confiança no Estado e *accountability* político do governo.

A operacionalização de capacidades proposta no estudo concebe que o acúmulo de capacidades é um processo e que a intensidade desse acúmulo assim como a (des)mobilização podem variar ao longo do tempo. Ademais, entende que a (des)mobilização das três dimensões de capacidades pode ocorrer de forma autônoma. Por exemplo, em determinados contextos, pode-se perceber a mobilização de uma dimensão de capacidade e a desmobilização de outras. Isto é, esse modelo não assume que as dimensões de capacidades sejam mobilizadas sempre simultaneamente e para a mesma direção de mudança da política.

Considerando as referências teóricas discutidas, propomos um modelo adaptado de Bauer e Knill (2012), conforme figura 1. Trata-se de uma simplificação, uma vez que alcança apenas o nível dos resultados (*outcomes*) e não pretende explicar os efeitos (*outputs*) das mudanças do CadÚnico.

FIGURA 1
Modelo analítico para exame das mudanças no CadÚnico



Fonte: Bauer e Knill (2012, p. 32).
Elaboração das autoras.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Para a reconstituição da trajetória do contexto de mudanças do CadÚnico e identificação dos processos de (des)mobilização de capacidades, a pesquisa utilizou os relatórios de gestão e os normativos – lei, decretos e portaria – elaborados entre 2004 e 2021[7] pelo ministério responsável. Esse material foi codificado utilizando-se o *software* NVivo. Em períodos em que a documentação oficial foi escassa, principalmente após 2018, foram utilizadas entrevistas com atores estatais para complementação de dados.

7. Antes de 2004, o CadÚnico ainda não estava integrado de forma consistente a nenhuma política, portanto, não foram identificados relatórios de gestão que mencionassem esse instrumento. De 2004 a 2017 os relatórios de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) (Brasil, 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016a; 2016b; 2017; 2018), gestora tanto do CadÚnico como do Programa Bolsa Família (PBF), apresentam formato similar. Há uma preocupação em detalhar as ações implementadas e em fornecer o maior número de informações possível sobre o que estava sendo desenvolvido naqueles anos. O relatório de gestão de 2018 (Brasil, 2019) marcará uma mudança na forma de tratar e apresentar as informações. A partir desse momento, os relatórios seguintes (Brasil, 2019; 2020; 2021a) adquirem um aspecto de peça publicitária, tanto no seu tratamento gráfico como na parte textual. Isso significa que há menos informações sobre o desenvolvimento das capacidades. Isso inviabilizou a comparação quantitativa das informações via NVivo e demandou complementação de dados por entrevistas. Contudo, foi possível a análise dos rumos da política, conforme apresentado no decorrer deste texto.

QUADRO 1
Dimensões de capacidades identificadas na trajetória do CadÚnico

Dimensões	Onde identificar	Exemplos
Administrativa	Pessoal Orçamento e financiamento Equipamentos	Número de servidores Destinação orçamentária
Analítica	Sistemas informacionais Estudos e pesquisas Área de inteligência	Desenvolvimento de ferramentas de consulta Pesquisas produzidas ou contratadas Área de monitoramento, ciência de dados, avaliação
Político-relacional	Coordenação interfederativa e/ou intersetorial Participação social Relação com entes de controle e com outros poderes (Legislativo)	Mecanismos de coordenação interfederativa como instrumentos de financiamento e/ou capacitação Mecanismos de coordenação intersetorial como instrumentos integrados e referências unificadas Mecanismos que permitam a participação da sociedade no desenvolvimento e definição da política Sistemas para consulta das informações pelos beneficiários

Elaboração das autoras.

O quadro 1 traz exemplos de potenciais fontes de evidências de (des)mobilização de dimensões de capacidades para o contexto do CadÚnico, a partir do modelo analítico inspirado de Wu, Ramesh e Howlett (2018). Essas categorias e referências foram utilizadas para a codificação dos dados.

4 RESULTADOS

Observar a consolidação do CadÚnico é constatar não apenas a construção de diversas capacidades estatais em nosso sistema de proteção social ao longo dos últimos vinte anos (2001 a 2021), mas também como mudanças institucionais impactaram trajetórias e modificaram usos e significados.

Consideramos que a periodização da trajetória do CadÚnico foi afetada por duas principais circunstâncias externas às políticas sociais brasileiras: *i)* a ascensão de uma coalizão de centro-esquerda ao governo federal (Cerqueira, 2016); e *ii)* a onda liberal conservadora a partir de 2016 (Fernandes, Teixeira e Palmeira, 2020). Sendo que esse segundo período foi, inesperadamente, marcado pela demanda por soluções emergenciais para a crise sanitária e social decorrente da pandemia da covid-19.

A literatura e o material empírico analisado permitem dividir a história do CadÚnico em quatro grandes fases. A primeira, e mais breve, vai de 2001 a 2002 – *cadastro como formulário* – e retrata o período da sua criação na forma de um formulário de coleta de dados, em contexto de baixa capacidade gerencial do governo federal para a implementação do objetivo de integração de programas de transferência de renda então em vigor, que se refletiu na falta de definições claras sobre seu modelo de gestão e do público a ser cadastrado (Moura, 2012).

O período subsequente, de 2003 a 2015 – *expansão e consolidação* –, teve início marcado pela ascensão da coalizão de centro-esquerda no Brasil e definição da unificação dos programas de transferência de renda na forma do Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004). O CadÚnico vai, paulatinamente, adquirindo e consolidando capacidades para atender à necessidade de focalização das políticas de enfrentamento da pobreza, mobilizadas num contexto de prosperidade econômica que predominou em boa parte desse período. Nesta fase, o CadÚnico configura-se como fonte de informação confiável para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas voltadas para seu público-alvo. Nesse longo período de maturação, o cadastro focou na inclusão de beneficiários – privilegiando atividades de inclusão cadastral para dar consistência às expansões do PBF e permitir seu uso por outras políticas de combate à pobreza.

A terceira fase – *crise do financiamento* – é marcada pelo recrudescimento da crise fiscal, que se torna mais evidente a partir de 2016. O processo de desfinanciamento das políticas de proteção social tem como aspecto mais visível a instituição do Novo Regime Fiscal,[8] que limitou gastos discricionários, responsáveis por boa parte do financiamento das políticas de combate à pobreza. Como consequência prática, no âmbito do CadÚnico, reduz-se a preocupação com os erros de exclusão, ou seja, com estratégias que buscavam garantir que todos os que necessitavam estavam cadastrados, mesmo podendo, eventualmente, acarretar a inclusão de pessoas fora do foco de renda. Passa-se a privilegiar mecanismos que focalizam a redução dos erros de inclusão, como rotinas de verificação da consistência na identificação das famílias, tais como atividades de atualização e averiguação cadastral.

O quarto período, ainda em aberto, se dá a partir da eleição do presidente Jair Bolsonaro, momento também em que as políticas públicas sofrerão forte impacto da pandemia da covid-19, identificando-se tanto propostas de redução do papel do Estado quanto altos investimentos estatais em políticas de mitigação das suas consequências. Trata-se de um período ainda em andamento, visto que os dois fatores marcantes – perspectiva neoliberal e pandemia – ainda marcam a realidade.

A periodização proposta converge em grande medida com os achados de Chaves (2021), que revelou duas coalizões na trajetória do CadÚnico: a primeira, preponderante de 2005 a 2015, focalizava o reforço do direito de acesso às políticas de combate à pobreza e a segunda, de 2016 a 2018, seria a de combate às fraudes, corrupção e fiscalização das políticas sociais. Na sequência analisamos cada período da trajetória do CadÚnico, identificando e analisando os elementos indicados no modelo analítico da figura 1.

8. Fruto da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, em dezembro de 2016.

4.1 Fase 1: cadastro como formulário (2001-2002)

A história do CadÚnico começa em 2001, quando é instituído por meio do Decreto nº 3.877, o qual estabelece o uso obrigatório de formulário que traria informações das famílias vulneráveis e permitiria a focalização de programas sociais. A finalidade inicial do CadÚnico, segundo o normativo, seria a necessidade da "racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos públicos".[9]

Tal lógica demonstra-se coerente com o momento político-institucional, quando a administração de Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), enquanto governo de centro-direita e influenciado em alguma medida pelos preceitos neoliberais e da Nova Gestão Pública (NGP), buscou maior eficiência por meio da redução dos gastos com a máquina estatal, melhoria e maior controle dos processos. Como sinalizam Couto e Abrucio (2003), as capacidades administrativas da gestão PSDB foram mobilizadas mais no sentido da agenda do fiscalismo e da estabilização econômica do que de um projeto positivo de desenvolvimento.

A análise normativa aponta, ainda, para duas questões: *i)* a pouca clareza de como esse formulário seria preenchido e qual órgão do Executivo seria responsável pela coordenação, definição e gestão do processo; e *ii)* o papel central para operacionalização do CadÚnico que a Caixa Econômica Federal (Caixa) acaba por assumir.

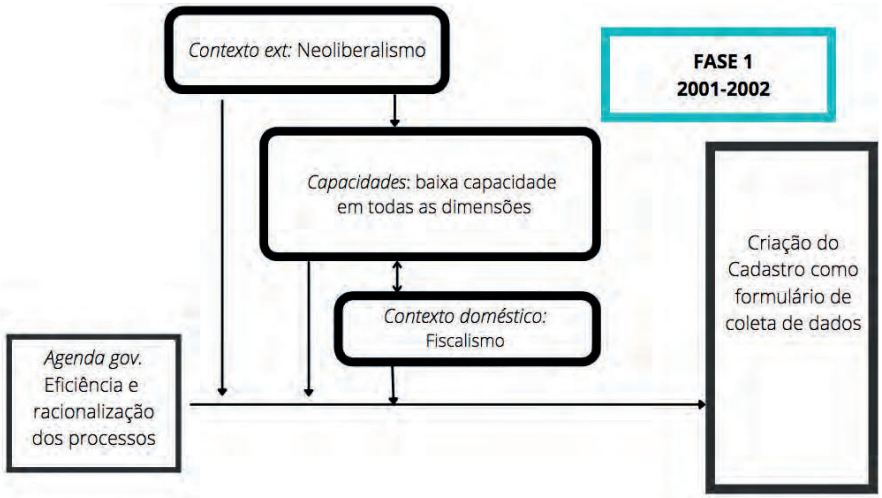
Em outubro de 2001, o decreto é modificado para acrescentar que as despesas operacionais de processamento ocorreriam pela Secretaria de Estado da Assistência Social do Ministério da Previdência Social. Já a Caixa assume o papel de identificar e unicizar o beneficiário, sendo que, naquele momento, não ficam definidas as questões operacionais (rotinas, periodicidade de atualização etc.) e as capacidades necessárias para sua implementação.

Apesar das lacunas normativas, em 2002, 5,6 milhões de famílias estavam inscritas no CadÚnico como beneficiárias de programas federais, como Auxílio Gás, Programa Nacional de Renda Minima Vinculada à Educação (Bolsa Escola) e Programa Nacional de Renda Minima Vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação). No entanto, o sistema de cadastramento ainda não permitia atualização das informações registradas (Bartholo *et al.*, 2010) e o cadastro apresentava inúmeras inconsistências como duplicidade de registro e consequente duplicidade de recebimento de benefícios (Brasil, 2005; 2006).

Como sintetizado na figura 2, a configuração inicial do CadÚnico, como formulário de coleta de dados, associa-se a um contexto de busca pela eficiência e racionalização de processos, com ausência ou pouca capacidade para operacionalização de arranjos de coordenação e implementação mais complexos.

9. Disponível em: <https://bit.ly/3ITfgdq>.

FIGURA 2
Fase 1 (2001-2002)



Elaboração das autoras.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4.2 Fase 2: expansão e consolidação (2003-2015)

A partir de 2003, com a ascensão da coalizão de centro-esquerda, ganha força a agenda de combate à extrema pobreza e à fome. O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Mesa) é instituído com foco principal no combate à insegurança alimentar. O programa Fome Zero é lançado e, entre outras ações, institui-se o Cartão Alimentação, outro programa de transferência de renda, voltado para famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, em situação de insegurança alimentar e nutricional. No final desse mesmo ano os diversos programas federais de renda são unificados no PBF e o CadÚnico adquire centralidade no processo de implementação.

O ano de 2004 marca o momento de amadurecimento do debate sobre as formas mais adequadas de se enfrentar a insegurança alimentar e o combate à pobreza. Inicialmente, houve disputas entre projetos e modelos que envolviam desde a maior participação dos atores sociais até opções socialmente menos transformadoras, mas que se valiam da tecnocracia para uma rápida implementação dos programas (Monteiro, 2011; Tomazini, 2017). No final, optou-se por modelos híbridos contemplando diferentes áreas, que acabam por formar o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que substituiu o Mesa.

As políticas alocadas sob o mote do desenvolvimento social passaram por forte reconfiguração a partir de então. De forma panorâmica, podemos citar a criação e o fortalecimento da política de assistência social e seu projeto democrático-participativo, a partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), em 2005. O período também marca o amadurecimento da política de segurança alimentar, o programa Cisternas, o fortalecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). É instituída a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), responsável pela operação da unificação de programas sociais,[10] na forma do PBF, que também passa a coordenar a ampliação e aperfeiçoamento do CadÚnico como fonte de informação e base para concessão do benefício.

Ao analisar este período, identificamos duas subfases, dentro do mesmo contexto externo e interno, mas que denotaram mudanças nas prioridades governamentais e na mobilização de capacidades no sentido de alterações no escopo e extensão do CadÚnico.

4.2.1 Primeira etapa da fase 2: instrumento de implementação do PBF (2003-2010)

Os primeiros sete anos (2003 a 2010) dessa fase estão marcados por uma forte expansão do CadÚnico, alavancada, especificamente, pela necessidade de dar suporte, enquanto instrumento de implementação, ao crescimento do PBF. O objetivo era atender todas as famílias abaixo do nível de pobreza e em todo o território nacional. Trata-se de um período de quase simbiose entre o CadÚnico e o PBF.

O relatório de gestão de 2004 apontou para uma "mudança de concepção" do CadÚnico, que deixa de ser visto como um simples formulário para ser compreendido como um instrumento de identificação da população vulnerável e como potencial fonte de informação e balizamento para planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas voltadas para a população em vulnerabilidade social (Brasil, 2005).

O passo inicial foi dar consistência e confiabilidade aos dados cadastrais. Conforme relata Bartholo *et al.* (2010), "até 2005 o Cadastro Único possuía fragilidades, de ordens diversas, que o impediam de se afirmar como base única a ser utilizada por diversos programas sociais". Embora os municípios fossem responsáveis por entrevistar as famílias de baixa renda, preencher o formulário e alimentar o banco de dados, nem o governo federal, nem os níveis subnacionais tinham acesso aos dados, que permaneciam sob a guarda da Caixa. Além disso, não havia formalização

10. Conforme Lei nº 10.836/2004, o PBF tem por finalidade unificar a gestão e execução do Bolsa Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), do Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio Gás e do CadÚnico do governo federal.

da relação entre as várias instâncias da Federação – União, estados e municípios. De igual forma, eram inexistentes procedimentos administrativos que garantissem a qualidade das informações coletadas, ou a capacitação de equipes responsáveis pelas entrevistas das famílias e pelo preenchimento do formulário.

Nesse período desenvolve-se a *capacidade administrativa* da gestão do CadÚnico que se traduz, inicialmente, na criação da própria Senarc, cuja estrutura estava anteriormente ligada à Presidência da República[11] e reunia parte das equipes responsáveis pela implantação dos programas de transferência de renda unificados. Apesar de não possuir, naquele primeiro momento, quadro próprio de servidores, houve um esforço para se formar uma equipe técnica, mediante a requisição de servidores federais de outros órgãos e contratação de cargos de confiança e terceirizados. Como a literatura analisou, houve uma prevalência de construção de capacidade administrativa, por meio de uma burocracia com maior insulamento, mas também com alta qualificação e especializada, capaz de adotar iniciativas de regulação de cunho mais técnico-operacional (Sátyro e Cunha, 2014). Dutra (2014, p. 131) corrobora esse entendimento ao analisar que a Senarc desenvolveu "um modelo baseado no conceito de coordenação centralizada, através da relação direta com os municípios implementada por meio de ferramentas informacionais, particularmente o Cadastro Único", e que isso foi possível em função da existência de um corpo técnico com experiência prévia em outros ministérios e formação para tanto.

A Caixa também se mostrou um parceiro relevante nesse processo (Mostafa e Sátyro, 2014). Apesar dos relatórios de gestão do período espelharem problemas no *timing* de melhorias e rotinas demandadas pela Senarc, a Caixa desenvolveu e implantou duas diferentes versões do CadÚnico – conhecidas como V6 e V7 – fundamentais para se alcançarem os níveis de qualidade que o instrumento possui.

O CadÚnico passou por duas grandes mudanças de formulário. A primeira foi em outubro de 2005, quando se implantou a chamada versão 6, que incorporou "a possibilidade de se trabalhar em rede, mecanismos mais ágeis de identificação de multiplicidades e, principalmente, a visualização de cadastros ativos e inativos" (Brasil, 2006). Nessa versão os municípios faziam as entrevistas e registravam as informações, repassando, periodicamente, esses dados para a Caixa, que os centralizava. Os municípios só conseguiam visualizar as famílias cadastradas quando recebiam o extrato da base uma vez por mês. Procedimentos como transferência de famílias, desmembramento, entre outros, eram complicados e morosos.

11. O PBF foi criado por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836/2004. Com a criação do MDS, a estrutura de gestão do programa foi transferida para o ministério junto com a estrutura das políticas de assistência social e segurança alimentar, de modo a articular a política de desenvolvimento social.

Concomitantemente à implantação da versão 6, que ainda não havia terminado, em 2007 já se inicia a elaboração de um novo formulário e de um novo sistema, conhecido como V7:[12]

> A elaboração do novo formulário do Cadastro Único foi realizada em parceria com o IBGE no intuito de aprimorar o instrumento de coleta e possibilitar uma caracterização mais efetiva da população em situação de vulnerabilidade, inclusive no que se refere à identificação de povos e comunidades tradicionais, populações específicas e pessoas em situação de rua. Além disso, objetiva-se aproximar os conceitos àqueles constantes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, buscando, desse modo, qualificar as informações do CadÚnico e facilitar a comparação dos dados (Brasil, 2008).

O ano de 2005 também marca a adoção de processos de qualificação da base existente, visto que apenas 30% da base original, em torno de 10 milhões de famílias, possuía informações completas (Bartholo *et al.*, 2010; Brasil, 2006). Com iniciativas de atualização cadastral e de inclusão, em 2010, havia 20 milhões de famílias cadastradas, sendo 91,4% com cadastros atualizados (Brasil, 2011).

Os intensos processos de inclusão e atualização foram motores propulsores da capacidade *político-relacional***,** em especial a articulação interfederativa. Foram instituídos instrumentos para sustentar essas ações, como o Termo de Adesão,[13] marco que formalizou a relação governo federal-estados-municípios, ao definir responsabilidades dos entes e as condições de remuneração.

Inicialmente, a atualização cadastral foi feita por meio de incentivos financeiros, repassados aos municípios por cadastro atualizado.[14] No entanto, em 2006, o financiamento de coordenação federativa e de gestão descentralizada foi aperfeiçoado com a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), pela Portaria GM/MDS nº 148/2006, que previa repasse direto de recursos aos entes subnacionais para aprimoramento da gestão do CadÚnico e do PBF calculado com base no referido índice (Brasil, 2006; 2007).

A busca pela qualidade das informações está presente também no Decreto nº 6.135/2007, ao trazer conceitos importantes para adequada operacionalização do cadastro, tais como família, renda e domicílio, definição do público a ser cadastrado, prazo para a atualização das informações (no máximo a cada dois anos), bem como a política de sigilo de dados.[15]

12. O desenvolvimento do formulário e dos sistemas seguiu ao longo dos anos seguintes, conforme relatos minuciosos constantes nos relatórios de gestão de 2008 e 2009.

13. Conforme Portaria GM nº 246/2005.

14. De acordo com a Portaria GM nº 360/2005.

15. Outra marca da busca pela qualidade dos dados foi a Portaria nº 376/2008, que determinou a exclusão de dados não atualizados do Cadastro do Bolsa Escola (Cadbes), que havia sido inicialmente incorporado ao CadÚnico.

Para a capacidade político-relacional, em seu aspecto interfederativo, é fundamental observar o desenvolvimento do Suas, estrutura essencial para assegurar a gestão descentralizada do CadÚnico e o atendimento das famílias nos serviços socioassistenciais (Colin, Fernandes e Gonelli, 2013). O CadÚnico utilizou capacidades constituídas no âmbito da política de assistência para se desenvolver, tornando-a lócus privilegiado de gestão no nível estadual e municipal, neste último caso utilizados como principais postos de cadastramento. Da mesma forma, em uma construção de mão dupla, o CadÚnico contribuiu para a estruturação do Suas, em especial pela identificação das famílias em diversas dimensões de vulnerabilidades, para além da renda, e pelo aporte de recursos, por meio do IGD, que ajudaram a estruturar e expandir sua rede, sobretudo a dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) (Licio, 2019).

Outro aspecto da *capacidade político-relacional*, mobilizado em alguma medida no período, trata da *intersetorialidade*. A preocupação central, no início, era a extinção dos programas remanescentes, nome adotado para designar os programas unificados ao PBF, bem como o aumento da cobertura cadastral e da qualidade dos dados. Portanto, a intersetorialidade era tratada como a necessidade de políticas complementares ao PBF, que possibilitassem a saída das famílias da situação de extrema pobreza.

No relatório de gestão de 2007 (Brasil, 2008) são detalhados vários programas complementares, como Programa Brasil Alfabetizado, ProJovem, Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES), Programa Nacional Biodiesel, Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), entre outros. Fica evidente que a atribuição do MDS ia pouco além do repasse das bases do CadÚnico, não existindo uma coordenação efetiva entre essas ofertas. Do ponto de vista do PBF, a articulação intersetorial mais efetiva ocorreu no âmbito das condicionalidades da saúde e educação com mobilização de instrumentos e estruturas específicas para acompanhar as famílias beneficiárias (Licio, 2019).

Os relatórios de gestão de 2005 a 2009 relatam articulações pontuais com outros órgãos federais no sentido de promover ações de cessão de informações e articulações entre os programas e a gestão do cadastro. A Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE)[16] será a mais citada e se configura como o segundo principal programa usuário – sendo o PBF o primeiro – que utiliza os dados do CadÚnico de forma permanente para concessão e acompanhamento dos beneficiários. Essas estratégias estarão mais evidentes a partir de 2011, com o lançamento do plano Brasil Sem Miséria (BSM).

16. A TSEE foi instituída pela Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Trata-se da redução ou até gratuidade de tarifa de energia elétrica para famílias de baixa renda e é gerenciada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

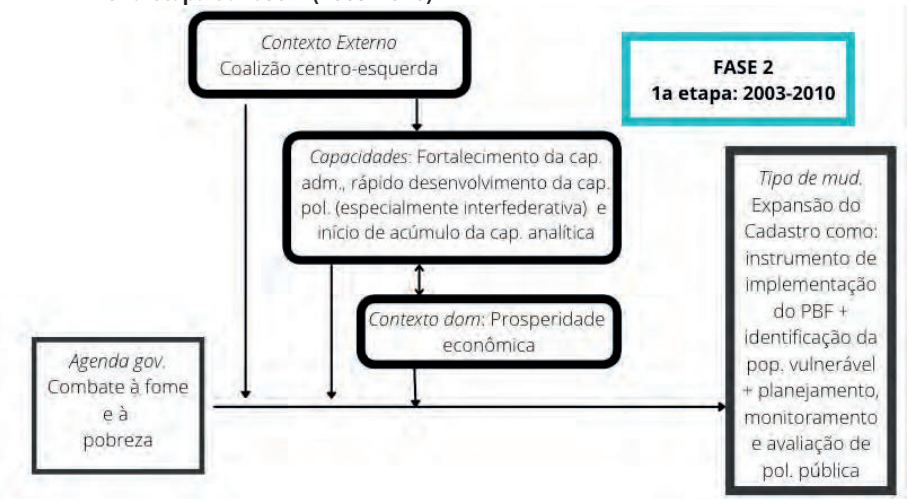
Quanto à dimensão político-relacional, merece ainda ser destacada a mobilização de capacidades em torno do Cadastramento Diferenciado, estratégia de visibilização dos chamados grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTEs), que são grupos invisibilizados que apresentam características socioculturais e/ou econômicas específicas e que demandam formas especiais de abordagem e cadastramento.[17] Desde o relatório de gestão de 2004, há menção à necessidade de se dar visibilidade aos GPTEs, e todos os relatórios de gestão do período detalham diferentes ações, visando ao correto cadastramento dessas famílias. Foram identificadas, entre elas, estratégias que demandaram tanto capacidades político-relacionais de iniciativas intersetoriais como ações de engajamento das gestões municipais responsáveis pela inclusão no cadastro, como *capacidades analíticas* relacionadas à produção de material específico e realização de fóruns de debate e capacitações, por exemplo, a série de vinte capacitações realizadas em 2011, em diferentes estados da Federação, que contou com a participação de 669 técnicos e multiplicadores do tema (Brasil, 2016b, p. 8).

Sobre a *capacidade analítica*, além da demanda do Cadastramento Diferenciado, ela foi aprimorada e mobilizada para o aprimoramento dos sistemas informacionais, V6 e V7, anteriormente mencionados, iniciativas responsáveis por qualificar os dados provenientes do cadastro (Vieira, 2011).

A figura 4 resume a análise desse período em que as mudanças no cadastro ocorrem na direção da expansão de seus instrumentos e objetivos, com o intuito claro de dar suporte à ampliação do PBF. O CadÚnico deixa de ter o papel de mero formulário, para assumir a função de instrumento de implementação do PBF, de identificação das populações vulneráveis e, em alguma medida, de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas. Esse processo de expansão ocorre em contexto de ascensão da coalizão de centro-esquerda, de priorização pelo governo de uma agenda de combate à fome e à pobreza e de capacidades mobilizadas nas três dimensões, administrativa, política e analítica.

17. São diversos GPTEs identificados no CadÚnico, entre os quais se destacam indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas, pescadores artesanais, agricultores familiares, assentados, acampados e pessoas em situação de rua. Atualmente, quase 10% das famílias cadastradas se autoidentificam como pertencentes a um desses grupos.

FIGURA 3
Primeira etapa da fase 2 (2003-2010)



Elaboração das autoras.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4.2.2 Segunda etapa da fase 2: qualidade dos dados e expansão do uso (2011-2015)

Após estruturação do CadÚnico e esforço de inclusão de famílias, o desafio se direcionou para aprimorar a qualidade das informações disponibilizadas. Duas estratégias inter-relacionadas, e que remetem à mobilização das três dimensões de capacidade, foram: *i*) a implantação da versão 7 do CadÚnico, que simplificou a manutenção dos dados; e *ii*) o aprimoramento dos processos de revisão/atualização cadastral.

Em setembro de 2010, inicia-se a implantação da nova versão, que permite que os municípios façam o cadastramento e a manutenção dos dados das famílias via internet e consulta *online* de toda a base de dados de sua população (Brasil, 2012). Os processos de inclusão, alteração e exclusão se tornaram mais dinâmicos, eliminando-se duplicidades e divergências cadastrais. Ao longo de 2011 é feito grande esforço de migração dos dados para o novo sistema. Ao final do ano, 97,5% dos municípios já estavam trabalhando com a V7 (Brasil, 2012).

Estratégias de capacitação das mais variadas foram implementadas, demandando tanto capacidades analíticas como de coordenação interfederativa, para garantir o entendimento correto dos conceitos e consistência de dados do CadÚnico. Essas ações contaram com a participação do corpo profissional da Senarc, que formulou, redigiu e formatou todo o material de suporte e capacitou agentes multiplicadores nos estados, que foram responsáveis por repassar o conhecimento aos municípios de cada estado (Brasil, 2016b).

O segundo processo relevante para a qualificação dos dados se refere às rotinas de revisão e averiguação cadastral, presentes nos relatórios de gestão desde 2005 e que se sofisticam ao longo dos anos. A revisão cadastral é a verificação periódica das informações socioeconômicas dos registros cadastrais.[18] A averiguação cadastral é o cruzamento da base do CadÚnico com outros registros administrativos,[19] a fim de identificar inconsistências, principalmente de renda. Caso haja divergência entre as bases ou desatualização dos dados, uma lista de famílias em desacordo é encaminhada aos municípios, que devem confirmar ou alterar os dados ouvindo as famílias. Em 2011, a Senarc unifica os processos de auditoria dos órgãos de controle – TCU e Controladoria-Geral da União (CGU) – com os de revisão e atualização, o que otimiza as rotinas municipais.

Esses anos marcam o uso, cada vez mais intenso, do CadÚnico por outras políticas públicas. Ponto mais visível dessa expansão é a implementação do plano BSM,[20] em 2011. A finalidade desse plano era superar a extrema pobreza em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, sendo que "a utilização do Cadastro Único para programas sociais do governo federal como ferramenta de gestão apresentou-se como escolha natural" (Amaral, 2014, p. 99).

Ao dar centralidade ao CadÚnico, o BSM impulsionou fortemente seu uso por outras políticas, adotando um olhar mais ampliado para a pobreza e a necessidade da coordenação de políticas voltadas para o seu enfrentamento em suas múltiplas dimensões – transferência de renda, serviços sociais e inclusão produtiva (Brasil, 2012). A ampliação desses usos não ocorreu sem problemas, visto que os programas apresentavam níveis de renda, desenhos de prestação de serviços e critérios de seleção muito diferentes entre si, dificultando uma ação coordenada. Além disso, alguns não estavam inseridos na lógica da assistência social e na gestão descentralizada, dificultando a interação entre poder público e beneficiários (Direito *et al.*, 2016; Direito e Koga, 2020).

O uso intensivo dos dados, de forma a evitar múltiplas exclusões, era necessário para garantir que todas as famílias vulneráveis estivessem cadastradas. Assim, institui-se a estratégia da *busca ativa*, potencializada pela possibilidade de identificação dos GPTEs na V7. Tratava-se de buscar as famílias vulneráveis que, por múltiplas razões – distância das unidades de cadastramento, falta de conhecimento, território violentos etc. –, ainda não eram visíveis para as políticas públicas.

18. Ter composição familiar e renda *per capita* conforme a lei, além de cadastro atualizado a menos de 24 meses.
19. As bases mais usualmente utilizadas são o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), o Sistema de Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), entre outras, que são definidas tanto pela Senarc como pelos órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas da União (TCU).
20. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011.

O BSM reafirma a importância da capacidade político-relacional para o CadÚnico ao colocar o "município [como] protagonista na busca ativa" e a construção de parcerias intersetoriais para cadastramento de determinados públicos:

> Desde o lançamento do plano, foram estabelecidas parcerias para apoio na identificação das famílias com os ministérios da Educação, da Saúde e da Integração Nacional, além do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), bem como de concessionárias de energia elétrica (Brasil, 2012).

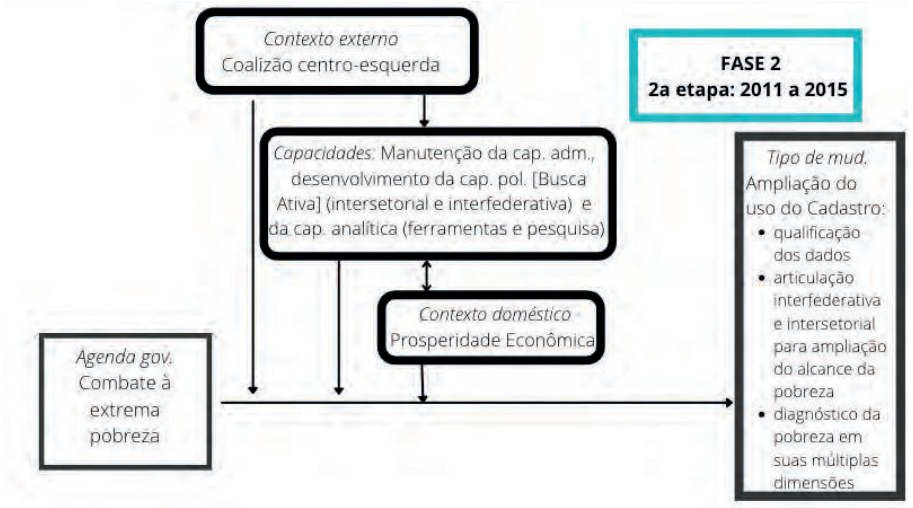
A *dimensão analítica* ganha também importantes mecanismos. Em 2012, há o lançamento do Sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (Cecad),[21] ferramenta com atualização mensal, que disponibiliza dados cadastrais individualizados e agregados e/ou possibilita cruzamento de variáveis aos gestores governamentais e de programas usuários. De forma complementar, em 2015, é lançado o Tabulador de Informações do Cadastro Único (Tabcad), ferramenta similar ao Cecad, mas com dados não identificados e, por isso, acessível a qualquer usuário. Essa iniciativa expandiu as possibilidades de uso dos dados para além das fronteiras governamentais, permitindo diagnósticos e análises a pesquisadores e demais interessados em geral.

Em julho de 2017, ampliou-se ainda mais a cessão de dados aos pesquisadores, a partir do fornecimento da totalidade da base desidentificada – ou seja, sem variáveis de identificação da família.[22] A simplificação do acesso fez com que a cessão de uma base por mês para pesquisadores saltasse para uma média de mil *downloads* mensais.[23] A figura 4 retrata que, nesta segunda etapa da fase de expansão do cadastro, dentro do mesmo contexto do primeiro ciclo, as várias dimensões das capacidades se acentuam, tais como as político-relacionais, para articulações interfederativas e intersetoriais necessárias para implementação da Busca Ativa e do BSM, assim como as analíticas, na qualificação de dados e condições de fornecimento de dados para a elaboração de diagnósticos de vulnerabilidades para além das fronteiras governamentais.

21. Conferir Instrução Operacional Conjunta nº 14, de 20 de março de 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/instrucoes_operacionais/2012/io_14_cecad20032012.pdf>.
22. A Portaria MDS nº 10/2012 aborda a disponibilização de dados identificados, o que só pode ser feito em casos específicos, seguindo procedimento estabelecido, de forma a preservar o sigilo dos dados pessoais.
23. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=212>.

FIGURA 4

Segunda etapa da fase 2 (2011-2015)



Elaboração das autoras.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Se na primeira etapa da fase 2 da trajetória do CadÚnico verificamos que o aumento da capacidade analítica gerou um maior uso do instrumento e, como consequência, uma maior demanda de desenvolvimento de capacidade político-relacional e administrativa, nesta segunda etapa percebemos que a ampliação das dimensões político-relacional e administrativa gerou, por sua vez, uma demanda de maior qualificação da capacidade analítica, produzindo uma dinâmica circular e virtuosa de mobilização de capacidades nas três dimensões.

4.3 Fase 3: foco nos erros de inclusão (2016-2018)

A crise econômica que tomou corpo em meados de 2015 pôs fim à tônica expansionista do CadÚnico. Sua gestão passou cada vez mais a focar na redução dos erros de concessão. Se a preocupação anterior era não deixar que ninguém que tivesse perfil ficasse de fora do acesso às políticas públicas, o foco passa a ser garantir a não ocorrência de concessão de benefícios indevida.

Após a mudança de gestão, decorrente do *impeachment* presidencial, é instituído o Grupo de Trabalho Interministerial,[24] que estabeleceu procedimentos para que as gestões municipais tratassem inconsistências verificadas após cruzamento

24. Instrução Operacional nº 82/Senarc/MDSA, de 18 de novembro de 2016.

com diversas bases de dados governamentais.[25] Eram procedimentos bastante similares aos que vinham sendo realizados historicamente no processo de averiguação cadastral, mas com maior abrangência e rigor na apuração das informações. Foram mobilizadas, assim, as capacidades estatais já instituídas anteriormente.

Essa ação ganha o nome de Operação Pente Fino e assume contornos políticos ao aparecer em destaque na mídia[26] e na primeira página do relatório de gestão de 2018:

> (...) Promovemos a melhoria da governança do programa por meio da realização de uma operação "Pente Fino", através de cruzamentos mensais de dados com outros bancos de dados governamentais de forma a potencializar a focalização do programa nos mais pobres (Brasil, 2019, p. 22).

A palavra crise[27] aparece pela primeira vez em um relatório para justificar a necessidade da tônica de se evitarem os erros de inclusão:

> Ainda que em 2017 o país já houvesse iniciado a superação de uma das mais profundas crises econômicas que o Brasil já enfrentou, seus impactos ainda se fizeram sentir em 2018, tendo em vista a piora das condições de vida de expressiva parcela da população durante a crise e a continuidade do desafio fiscal enfrentado pelo governo federal, que tornou indispensável um esforço adicional de racionalização dos gastos públicos (Brasil, 2019, p. 32).

No campo das capacidades relacionais, destacam-se duas inovações lançadas em 2017. A de maior abrangência, em termos de público, é a Consulta Cidadão. A plataforma disponibiliza aos inscritos no CadÚnico o acesso a alguns dos dados cadastrais da família e possibilita a impressão de comprovante de cadastramento, viabilizando acesso aos diversos programas usuários. Outra inovação é a consolidação da Rede de Programas Usuários do Cadastro Único,[28] espaço de encontros periódicos para articulação entre os vários programas que utilizam o CadÚnico.

> A Rede tem como objetivos aprimorar e padronizar o atendimento da gestão do Cadastro Único às demandas dos programas usuários; formar uma identidade entre os programas usuários; garantir a utilização adequada dos dados e procedimentos do Cadastro Único; e desenvolver soluções conjuntas para a integração de políticas e programas sociais para o atendimento ao cidadão (Brasil, 2018, p. 44).

---

25. Quais sejam: Rais, de 2014; Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), de janeiro de 2015 a junho de 2016; sistema de benefícios permanentes e auxílios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), de junho de 2016; Sisobi, de 2002 a 2016; Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), do governo federal, de junho de 2016; e Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

26. Exemplo está disponível em: <https://exame.com/economia/beltrame-cruzamento-de-dados-geraram-corte-de-milhares-de-beneficios/>.

27. Por meio do *software* NVivo fizemos a busca da palavra crise usando mecanismo de *text search*. Essa palavra só foi identificada em dois relatórios de gestão, no de 2018, como salientado no texto, e no de 2020, no âmbito do enfrentamento da pandemia da covid-19, como veremos adiante.

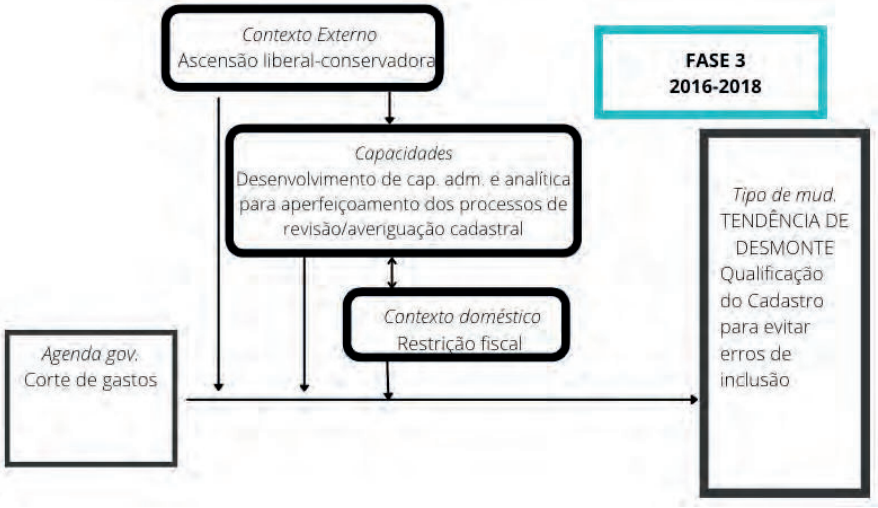
28. Essa iniciativa foi uma das dez finalistas do Prêmio de Inovação do Concurso Inovação do Setor Público da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), sendo reconhecida como uma estratégia inovadora de articulação intersetorial.

Ao mesmo tempo, a Rede funciona como uma estratégia para vincular os programas usuários à adoção de mecanismos de gestão que excluam beneficiários com indicativo de inconsistências cadastrais:[29]

> Também prevê o compromisso de que o programa deverá coordenar ações de gestão dos seus benefícios, incluindo a instauração de processos próprios de fiscalização de acordo com as suas normas e observando os processos de atualização e qualificação cadastral coordenados pelo MDS, bem como mecanismos que assegurem o sigilo dos dados das pessoas e famílias cadastradas utilizados no âmbito do programa (Brasil, 2018, p. 45).

A figura 5 retrata a dinâmica de mobilização das capacidades constituídas no sentido de redução do escopo do papel do cadastro para controle e racionalização de gastos.

FIGURA 5
Fase 3 (2016-2018)



Elaboração das autoras.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4.4 Fase 4: enfrentamento da pandemia – indícios de desmonte?

Identificamos como sendo uma nova fase a mudança político-institucional fruto da eleição de uma coalizão de centro-direita, marcada por um discurso de contenção de gastos, via alinhamento com o teto de gastos e com a adoção de redução da

29. Conforme Portaria nº 501, de 29 de novembro de 2017. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2017/PortariaMDS_501_2017_Termo_de_Uso.pdf.

prestação de serviços pelo Estado, levando a mudanças nas políticas sociais assim como à redução e/ou extinção de vários programas.

Em 2019, após a posse do presidente Bolsonaro, a primeira mudança no CadÚnico foi a alteração da sua gestão da Senarc para a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). Essa mudança marca a separação da gestão do PBF e do CadÚnico, arranjo estabelecido desde a instituição do PBF, em 2004.

O objetivo poderia significar maior autonomia do CadÚnico e condições de coordenação de suas ações com outras políticas, ou até mesmo sua configuração como um programa ou política pública própria. No entanto, tendo em vista a finalidade da Sagi – realizar "estudos e pesquisas, desenvolver conceitos e ferramentas que auxiliam na gestão da informação e coordenar o processo de formação dos agentes públicos"[30] –, que não se trata de uma área de execução e gestão de políticas, mas de função eminentemente analítica, limitou-se um reposicionamento mais significativo do CadÚnico enquanto articulador das políticas sociais.

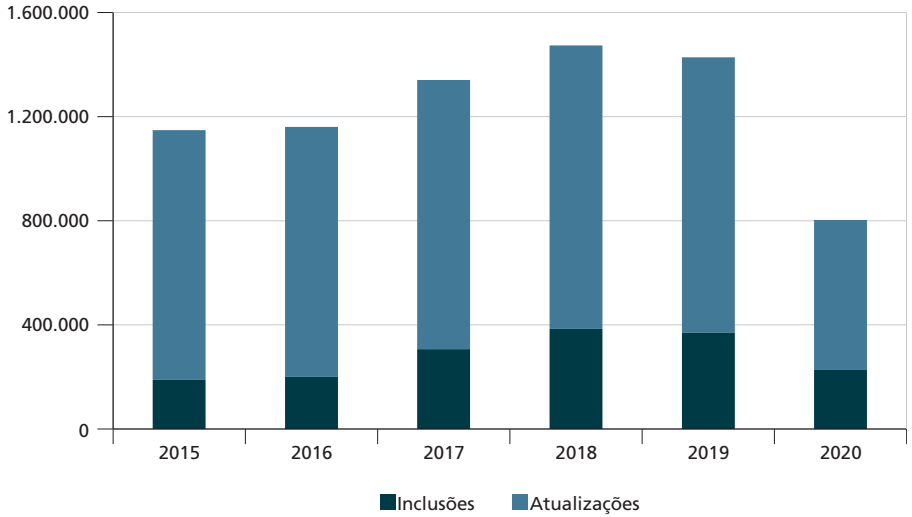
O relatório de gestão de 2019 (Brasil, 2020) faz uma breve menção à manutenção dos processos de qualificação do CadÚnico – revisão e atualização cadastral –, e reafirma o CadÚnico como uma base de dados e a Sagi como unidade responsável por disponibilizar "insumos confiáveis e validados sobre as áreas de transferência de renda, assistência social". Assim, reforça uma posição instrumental informacional ao CadÚnico, mas não como articulador de políticas ou ações. As capacidades analíticas continuam a ser mobilizadas – via manutenção de instrumentos como Cecad e fornecimento de bases desidentificadas –, mas a atuação intersetorial não mais aparece, ou seja, não há menção do uso do cadastro para além do PBF.

Há que se considerar, no entanto, que a análise desse período está contaminada por um fator imprevisível, a crise decorrente da pandemia de covid-19, que provocou rápido empobrecimento da população. Uma das respostas rápidas e adequadas foi a instituição do Auxílio Emergencial (AE), vigente em 2020-2021, o qual permitiu a garantia de renda não só para os mais pobres, mas também para profissionais autônomos que foram impedidos de exercer suas atividades em virtude da medida sanitária de isolamento social. Para atender os cidadãos não inscritos no CadÚnico, foi criado um aplicativo de celular e disponibilizado pela Caixa um *site* para que os interessados fizessem o requerimento digital do AE (Cardoso, 2020). O aplicativo foi responsável por 56% das concessões do auxílio (Brasil, 2021b, p. 20).

30. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi>.

Mesmo com a adoção da possibilidade de atualização cadastral via telefone ou outros meios remotos,[31] houve redução importante das atividades cadastrais em função da pandemia, como apontado no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Média mensal de atividades cadastrais do CadÚnico (2015-2020)



Fonte: Secretaria Nacional do Cadastro Único (Secad).

Como atestam as entrevistas, a mobilização ao extremo das capacidades administrativas e analíticas do CadÚnico nesse período permitiu que as famílias já cadastradas fossem as primeiras beneficiárias do AE, tendo sido essencial para a efetividade dessa medida de enfrentamento da pandemia. Ademais, em que pesem as dificuldades do processo (Ipea, 2021), o aplicativo que permitia o autocadastramento para o público que não estava no CadÚnico também conseguiu atender à demanda do AE, o que levantou o debate sobre as possibilidades e limites do desenvolvimento de soluções tecnológicas para possibilitar maior celeridade e redução de custos operacionais do cadastro.

Nesse período, a gestão do CadÚnico passa a se constituir numa secretaria própria, a Secad. Se, por um lado, essa mudança institucional garantiu maior autonomia decisória no processo de operacionalização do AE, por outro, implicou a necessidade de atuação em frentes em que não possuía capacidades desenvolvidas,

31. A partir de maio de 2020, o CadÚnico permitiu a criação de mecanismos remotos de cadastramento, via telefone ou outro meio eletrônico, de modo a manter as atividades de inclusão ou atualização cadastral das famílias em situação de pobreza enquanto perdurarem situações de emergência ou calamidade assim declaradas pelos entes federativos, inclusive, mas não apenas, durante a pandemia causada pela covid-19.

como a de produção de respostas a um grande volume de recursos e questionamentos sobre erros de concessão do AE (Ipea, 2021).

O AE e o próprio PBF foram substituídos pelo Auxílio Brasil já no final de 2021, voltando a definir o CadÚnico como fonte de seleção de beneficiários. Desde então os postos de cadastramento dos municípios estão sob forte demanda. Em janeiro de 2022, o CadÚnico alcançou mais de 33 milhões de famílias e o percentual de atualização cadastral voltou a subir. A concentração de esforços nas atividades de cadastramento e resposta ao controle, contudo, pode ameaçar as capacidades desenvolvidas até então, tanto na dimensão político-relacional quanto na administrativa e até mesmo analítica. Além disso, a desarticulação com outros programas usuários, ou mesmo sua omissão nos relatórios de gestão, pode ser consequência da crise financeira que acarretou desmonte de várias dessas iniciativas ao longo dos últimos anos.[32] Ao mesmo tempo está em discussão um Novo Cadastro Único, sobre o qual ainda há pouca informação acessível.

Diante desse cenário incerto, não é possível concluir qual o rumo da mudança no CadÚnico, se em direção da ampliação de seu papel para além de um instrumento informacional para o qual veio acumulando capacidades, ou se da redução de escopo de atuação direcionando suas capacidades para uma função, por exemplo, de ferramenta de controle e restrição de gastos ou, ainda, algo intermediário. Vale o registro, no entanto, que a forma como estão sendo feitas as discussões apontam para a participação ínfima dos fóruns de pactuação outrora relevantes, sejam governamentais – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (Fonseas) –, sejam os que contam com a sociedade civil – Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). De igual forma, as alterações não têm chegado com a profundidade necessária aos programas usuários.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou traçar a cadeia de relações entre fatores contextuais e capacidades para compreender o processo de transformação do CadÚnico para programas sociais. Sua trajetória de duas décadas mostra que alguns eventos foram determinantes para seu aperfeiçoamento, consoante as respectivas prioridades de agenda dos sucessivos governos.

O CadÚnico consolidou-se ao longo dos anos como instrumento informacional e de seleção dos beneficiários do PBF e de dezenas de programas federais, mas não se restringiu a esse papel. Além de ter sido instrumento fundamental na construção de

32. Por exemplo, o Bolsa Verde foi descontinuado, o Minha Casa, Minha Vida sofreu drástica redução, programas de reforma agrária foram paralisados, entre outras mudanças dos mais de vinte programas que chegaram a utilizar a base do cadastro.

capacidades analíticas para essa rede de programas, a implementação do CadÚnico implicou a construção de capacidades em diferentes dimensões, como na formação de um corpo burocrático especializado e na geração de instrumentos complexos de coordenação interfederativa e intersetorial. Concluímos que essas capacidades, se mobilizadas na mesma direção da solução estrutural do problema da pobreza, têm o potencial de constituir condições institucionais para uma política integradora das diversas ações governamentais voltadas ao enfrentamento das múltiplas causas da pobreza. Pôde-se identificar na pesquisa dinâmicas nesse sentido, especialmente na fase 2 da trajetória do CadÚnico, as quais fazem questionar, inclusive, a possível ampliação de seu papel para além de mero instrumento informacional, tema que merece ser mais bem investigado futuramente.

Em contrapartida, a pesquisa demonstra que as capacidades hoje existentes, se desmobilizadas ou mobilizadas apenas na direção de soluções restritas, por exemplo, de redução de erros de inclusão, podem ser a médio e longo prazo afetadas, reduzindo a potencialidade do Cadastro tanto como ferramenta para a compreensão aprofundada da multidimensionalidade da pobreza quanto como elemento integrador de programas, acelerando os riscos de desmonte das políticas sociais. Dinâmicas nesse sentido foram percebidas na fase 3. Ainda há que se acompanhar os desdobramentos da atual fase 4. Nesse sentido, limitações da pesquisa devem ser registradas especialmente quanto à escassez de registros documentais que permitiam analisar as mudanças recentes, a partir da covid-19.

Conclui-se que os achados da pesquisa sustentam o argumento de que as estratégias de *policy change* merecem ser analisadas considerando-se o contexto macro e doméstico, assim como as condições institucionais que permitem ou não a concretização das mudanças almejadas pelas agendas governamentais. No caso do CadÚnico, esta abordagem pôde revelar que a mobilização de diferentes dimensões de capacidades nem sempre correm conjuntamente e na mesma direção da mudança da política pública, tal como evidenciado no processo errático e felizmente ainda malsucedido de desmonte das políticas de combate à pobreza e do papel do cadastro nesse novo contexto. Contudo, não só a desmobilização mas também a mobilização de capacidades podem ser condições institucionais essenciais para as estratégias de desmonte e por isso precisam ser acompanhadas.

Por fim, deixamos ainda uma reflexão considerando todas as ressalvas de possíveis imprecisões decorrentes de uma análise de transformações em andamento. É possível que o CadÚnico esteja, neste momento, diante de uma encruzilhada ao ter sido colocado em situação inesperada, tendo que dar respostas rápidas à crise sanitária. Ao mesmo tempo, é necessário contrabalançar a adoção de uma solução tecnológica, aparentemente mais eficiente e mais simples de ser implementada, *vis-à-vis* os ganhos das capacidades construídas e consolidadas ao longo dos últimos anos. A história do CadÚnico apresenta acúmulos relevantes e uma trajetória de

melhorias constantes. Os próximos anos serão cruciais para se dar um salto no atendimento da população mais vulnerável, e essa busca passa pelo CadÚnico, seus usos e capacidades.

REFERÊNCIAS

AMARAL, A. D. O papel do Cadastro Único no Plano Brasil Sem Miséria. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 97-126.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. S. P. **Sobre as utilidades do Cadastro Único**. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2653>.

BARTHOLO, L. *et al*. Contribuições e potencialidades do Cadastro Único para a implementação de políticas sociais no Brasil. *In*: BRASIL. **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDS/Assessoria Fome Zero, 2010.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In*: BAUER, M. W. *et al*. (Ed.). **Dismantling public policies**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-51.

_____. 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, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BRAMBOR, T. *et al*. The lay of the land: information capacity and the modern State. **Comparative Political Studies**, v. 53, n. 2, p. 175-213, 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2004**. Brasília: MDS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2005**. Brasília: MDS, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2006**. Brasília: MDS, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2007**. Brasília: MDS, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2008**. Brasília: MDS, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2009**. Brasília: MDS, mar. 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2010**. Brasília: MDS, mar. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2011**. Brasília: MDS, mar. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2012**. Brasília: MDS, mar. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2013**. Brasília: MDS, mar. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2014**. Brasília: MDS, abr. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2015**. Brasília: MDS, mar. 2016a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório para transição da Coordenação de Capacitação da Senarc, 2011-2016**. Brasília: MDS, 2016b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2016**. Brasília: MDSA, mar. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2017**. Brasília: MDS, mar. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de gestão do Ministério do Desenvolvimento Social do ano de 2018**. Brasília: MDS, 2019.

_____. Ministério da Cidadania. **Relatório de gestão do Ministério da Cidadania do ano de 2019**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020.

_____. Ministério da Cidadania. **Relatório de gestão do Ministério da Cidadania do ano de 2020**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021a.

_____. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Perfil dos beneficiários do Auxílio Emergencial pela covid-19**: quem são e onde estão? Brasília: Ministério da Cidadania, 2021b.

CARDOSO, B. B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista da Administração Pública**, v. 54, n. 4, 2020.

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; MISTREE, D. Unpacking States in the developing world: capacity, performance, and politics. *In*: CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. (Org.). **States in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. (Org.). **States in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

CERQUEIRA, K. C. Dependência da trajetória e mudança institucional nos processos de desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 19, p. 253-275, jan./abr. 2016.

CHAVES, J. C. P. N. **A identificação de público-alvo para as políticas públicas de combate à pobreza**: o caso do Cadastro Único e seu uso pelas coalizões de defesa. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

COLIN, D.; FERNANDES, J.; GONELLI, V. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.

DIREITO, D. *et al*. O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais. **International Policy Centre for Inclusive Growth**, v. 1, p. 1-20, 2016. Disponível em: <https://ipcig.org/sites/default/files/pub/pt-br/WP145PT_Cadastro_Unico_como_instrumento_de_articulacao.pdf>.

DIREITO, D.; KOGA, N. Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1286-1306, 2020.

DUTRA, R. **A institucionalização federativa do campo de política da assistência social (2004-2012)**: um enfoque na convergência da gestão intergovernamental de serviços e benefícios através dos Índices de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Sistema Único de Assistência Social. 2014. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

FERNANDES, A. S. A.; TEIXEIRA, M. A. C.; PALMEIRA, J. S. A longa conjuntura crítica brasileira desde 2013: crise e castigo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, 2020.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, n. 20, p. 3-12, 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de políticas sociais**: acompanhamento e análise, nº 28. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37679&Itemid=9>.

KOGA, N. M. *et al*. O Cadastro Único para programas sociais e a configuração da pobreza: analisando a construção de evidências a partir da teoria do ator-rede. *In*: KOGA, N. M. *et al*. **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

LEE, M. M.; ZHANG, N. Legibility and the informational foundations of state capacity. **The Journal of Politics**, v. 79, n. 1, p. 118-132, Jan. 2017.

LICIO, E. C. **Coordenação do Bolsa Família nos sistemas de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2451)

MONTEIRO, I. R. **Integração de políticas sociais**: um estudo de caso sobre o Bolsa Família. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

MOSTAFA, J.; SÁTYRO, N. **Cadastro Único**: a registry supported by a national public bank. Brasília: IPC-IG, 2014. (Working Paper, n. 126)

MOURA, C. R. **O Programa Bolsa Família no campo das políticas públicas**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E. A construção da capacidade institucional no nível municipal: o caso da assistência social. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambu. **Anais**… Caxambu: Anpocs, 2014.

TOMAZINI, C. G. Beyond consensus: ideas and advocacy coalitions around cash transfer programs in Brazil and Mexico. **Critical Policy Studies**, v. 13, n. 1, p. 23-42, 2017.

VIEIRA, A. M. M. **A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período de 2005 a 2007**. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: conceptual framework and essential components. *In*: WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Org.). **Policy capacity and governance**. Cham: Springer, 2018. p. 1-25.

CAPÍTULO 3

ADEUS BOLSA FAMÍLIA? AMBIGUIDADES E (DES)CONTINUIDADE DE UMA POLÍTICA À DERIVA...

Carla Tomazini[1]

1 INTRODUÇÃO

Caracterizado como "movimento de destruição", um "salto no abismo" (Bronzo *et al.*, 2021), um "pastel de vento" (Campello e Brandão, 2021), a "síntese dos esforços pelo colapso da rede de proteção social" (Sordi, 2021), a passagem do Bolsa Família ao Auxílio Brasil levanta uma série de manifestações de pesquisadores e da opinião pública *à chaud*. Como compreender a mudança dessa que é (ou foi) uma das políticas públicas mais mediatizadas, estudadas e sujeita a controvérsias políticas múltiplas? Trata-se de término ou de substituição? Como diferenciar essa mudança das mudanças anteriores? Se consideramos o contexto político mais amplo, como essa mudança se insere no desmonte das políticas públicas do governo Bolsonaro e na conjuntura sócio-sanitária excepcional? Como caracterizar a natureza dessa mudança dentro de um quadro de retrocesso democrático do pós-2016?

Ecoando um tema importante deste volume, a reivindicação do capítulo é que as transformações do programa durante o governo Bolsonaro não levaram à sua extinção ou ao seu mero desmonte, mas a uma mudança caracterizada por um processo de "deriva" (*drift*) (Hacker, 2005; Mahoney e Thelen, 2010). Ainda que a administração Bolsonaro e o contexto político de recuo democrático e social de pandemia mundial tenham impactado fortemente o Bolsa Família-Auxílio Brasil, argumentamos que é necessário examinar os fatores endógenos à própria política pública. Para isso, o quadro analítico utilizado é a teoria de mudança institucional gradual (Thelen, 2000; Streeck e Thelen, 2005; Thelen e Mahoney, 2010; Hacker, Pierson e Thelen, 2015). Para além dos fatores externos como choques exógenos ou transições governamentais, essa literatura tem como premissa a ideia de que fatores endógenos podem ser fonte de mudanças importantes, porém graduais e subterrâneas. Nessa abordagem, para examinar as transformações graduais, faz-se necessário considerar: *i)* um recorte temporal longo que permita a observação dessas mudanças; *ii)* as regras e as ambiguidades que estas oferecem; *iii)* o contexto

1. Laboratoire Professions, Institutions, Temporalités (Printemps), Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, France. *E-mail*: <carlatomazini@gmail.com>.

institucional e seus entraves políticos (*vetos players* ou *veto points*); e *iv)* os atores com objetivos concorrentes. Padrões diferentes de mudanças – a saber conversão, estratificação, deslocamento e derivação – se distinguem segundo as lógicas contextuais e os jogos que se estabelecem entre atores motores das mudanças e atores refratários a elas. A mudança pela deriva é particularmente interessante porque ela não requer a intervenção ativa dos atores: é por meio da não ação e da não resposta às condições externas que a transformação de uma determinada política pública ocorre (Galvin e Hacker, 2020).

Esse marco conceitual permite esclarecer que a mudança do programa não se deu de forma abrupta durante a administração Bolsonaro, mas como um processo "subterrâneo" em que o programa se afasta de forma socialmente consequente do projeto original de lutar contra a pobreza e de fomentar o capital humano. Com base em uma abordagem de mudança institucional gradual, o argumento deste capítulo fundamenta-se em uma análise qualitativa de arquivos oficiais da administração pública e jornais. Também utilizamos alguns dados de pesquisas anteriores, coletados entre 2009 e 2018 (Tomazini, 2010; 2017; 2021).

O capítulo está estruturado em três partes. A primeira parte trata das regras e ambiguidades institucionais do programa. Se durante os períodos anteriores estas permaneciam em segundo plano com o crescimento econômico e outros fatores regulando a pobreza, agora as ambiguidades originárias do programa se mostram cruciais para entender as mudanças recentes. Na segunda parte, analisamos os fatores exógenos que corroboram com a deriva do programa em meio ao aumento da pobreza e a inação do governo em adequar o programa à realidade cambiante. Três elementos são levados em conta: *i)* a conjuntura crítica com a institucionalização do subfinanciamento das políticas sociais durante o governo Temer; *ii)* o contexto político de retrocesso democrático do governo que permitiu a chegada de atores com uma agenda programática fiscalista ao poder; e *iii)* a crise pandêmica que se traduz num choque exógeno para o Bolsa Família, gerando uma forte pressão por sua manutenção e expansão. A terceira parte faz uma avaliação das mudanças propostas ao desenho do programa com a adoção do Auxílio Brasil. Argumenta-se que o governo Bolsonaro agiu como um agente do tipo "simbiótico-parasita" (Mahoney e Thelen, 2010), adotando uma abordagem de hesitação ao propor mudanças segundo a conveniência de seus próprios interesses. A transição do Bolsa Família para Auxílio Brasil é analisada à luz das preferências ambíguas dos atores em relação aos objetivos do programa, que introduziram "novos" componentes concorrentes aos objetivos originários.

2 REGRAS E AMBIGUIDADES ORIGINÁRIAS

As políticas sociais representam de maneira muito particular "um campo saturado de regras, convenções e normas" (Palier e Surel, 2005, p. 7), cujas mudanças expõem processos de negociação e de arbitragem entre interpretações divergentes e interesses conflitantes Ao analisar programas de bem-estar social, Rothstein (1998, p. 2) defende que é importante apreender seus fundamentos normativos e cognitivos de modo a evitar considerar políticas como meros arranjos instrumentais. Ainda que sob regras estáveis, a possibilidade de exploração das lacunas dessas regras e de interpretações diversas pelos atores podem contribuir para produzir resultados inesperados. Assim, tem-se um fator importante a se levar em conta nas mudanças de políticas sociais: os diferentes tipos de ambiguidades. As ambiguidades na interpretação e/ou na implementação das regras abrem espaço para que atores possam redirecionar suas regras de maneiras imprevistas daquelas delineadas por seus arquitetos (Mahoney e Thelen, 2010).

2.1 Arquitetura do programa fruto de um "consenso ambíguo"

O Bolsa Família foi criado em 2003 e se tornou uma referência de política pública no combate à pobreza tanto no nível nacional quanto internacional. Além da grande popularidade, o programa é sem dúvida uma das políticas públicas mais mediatizadas, estudadas e sujeita a controvérsias políticas diversas. Isso se deve em grande parte ao fato de que ela serviu de vitrine às gestões petistas de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) e Dilma Rousseff (2011 a 2016).

Em sua origem, o programa é fruto da mobilização de diferentes coalizões de defesa com objetivos divergentes: "pró-renda mínima", "pró-capital humano" e "pró-segurança alimentar" (Tomazini, 2010; 2017; 2021). Embora os atores possuam crenças diferentes quanto à principal causa da pobreza e discordem dos objetivos a serem perseguidos, o instrumento de transferência monetária se tornou objeto de um consenso. Bolsa Família pode ser mais bem definido como um produto de um "consenso ambíguo" (Tomazini, 2010; 2017; 2021) com a predominância da coalizão que defende a promoção do capital humano. Desse modo, a transferência de renda está sujeita a certas condições, tais como frequência escolar mínima para crianças e visitas aos centros de saúde etc. A construção institucional do programa Bolsa Família se efetuou por meio de um processo de *layering* (estratificação) com a adição de novas instituições adjacentes às políticas assistenciais existentes (Tomazini, 2010; 2017; 2021), partindo dos municípios e seguindo uma escalada de propostas de transferências de renda no Congresso e nas agências executivas.

Além disso, ao longo de duas décadas, a construção institucional do programa Bolsa Família contribuiu para consolidar o sistema de proteção social brasileiro e para apoiar a integração de políticas sociais (especialmente de assistência social,

saúde e educação). Uma parte da literatura demonstrou que os instrumentos que fazem parte do arranjo do programa – como o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Cadastro Único – permitiram uma maior articulação intersetorial e federal entre estratégias em direção à população mais vulnerável e políticas universais (Bichir, 2015; Paiva, Falcão e Bartholo, 2013; Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017).

2.2 Regras ambíguas na origem das filas e dos reajustes

Durante as últimas duas décadas, a aparente continuidade das linhas gerais do programa Bolsa Família camuflou uma certa ambiguidade de suas regras originárias. Como veremos a seguir, à medida que essas regras interagem com a mudança do *status quo*, o programa passa a sofrer uma mudança do tipo deriva (*drift*). A *indefinição originária* da legislação federal data dos primeiros programas de renda adotados no início dos anos 2000. Optou-se por dar ao Executivo o poder de definir o público beneficiário a partir das dotações orçamentárias disponíveis, sem a criação de mecanismos de reajustes das linhas da pobreza do valor do benefício em relação à inflação.

Em 2001, tentou-se remediar essa lacuna no programa Bolsa Escola federal, predecessor do Bolsa Família: um parágrafo tratando dessas definições primordiais foi apresentado por meio de uma iniciativa popular, mas essas definições ficaram "esquecidas" no Congresso (Bartholo *et al.*, 2020). Elas tampouco foram resgatadas e incorporadas aos programas de transferência de renda condicionada subsequentes: Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação – e, finalmente, ao Bolsa Família.

Desse modo, duas características da arquitetura institucional original do programa sugeriam um futuro político particularmente conturbado. A primeira e talvez mais importante é então aquela que cria o programa de transferência de renda condicionada federal para lutar contra a pobreza, mas que não obriga o Estado a atender a população que ele mesmo estipula dentro dos critérios e das linhas da pobreza previstos. Existe assim a possibilidade de uma família com perfil idêntico a uma família não beneficiária ser colocada na "fila de espera" do programa.[2] O programa existe, mas o Estado não tem obrigação legal de atender as famílias pobres. A lógica é então a seguinte: "qual a população 'pobre' que cabe no orçamento?". Não é, portanto, a partir da definição da população "pobre" que os governantes alocam o orçamento adequado. Como apontam Bartholo *et al.* (2020): "isso significa que o Bolsa Família pode ter, sim, milhões de pessoas na fila, e que seus pagamentos fiquem por longos períodos sem atualização monetária, sem que disso derive qualquer problema legal".

2. As filas são formadas por famílias que são elegíveis ao programa, registradas no Cadastro Único, entraram com pedido para receber o benefício, mas que não estão efetivamente recebendo a transferência de renda.

A segunda ambiguidade originária, não menos importante, diz respeito à não definição de mecanismos de reajuste tanto das linhas de pobreza quanto dos benefícios para recompor a inflação. A correção automática das linhas de pobreza e a indexação do benefício poderiam, desse modo, evitar que as famílias beneficiárias do programa tenham seu poder de compra deteriorado com a inflação. A indefinição das regras quanto à atualização periódica desses critérios também permite ao Executivo decidir de maneira arbitrária quando cabe reajustá-los. O Estado não tem obrigação de considerar a ampliação da pobreza e a defasagem entre os valores dos benefícios e das necessidades da população em situação de pobreza para sobreviver com aumento inflacionário. Mais uma vez, cabe à realidade se adequar às metas do Estado, e não o contrário.

Essa opção dos arquitetos do programa de não "engessar" o orçamento – para utilizar o jargão conhecido – é resultado de muitas lógicas. Na lógica político-parlamentar, aprovar um programa que não gera obrigações é mais simples e os meios financeiros ficam a ser "estabelecidos" mais tarde. Na lógica do jogo democrático, justifica-se pelo resguardo do protagonismo dos representantes eleitos em decidir as prioridades políticas do momento (Bartholo *et al.*, 2020). Na lógica econômico-administrativa, evita-se a automaticidade das despesas, resultando em uma margem maior no Orçamento federal para investimentos.

Interpreta-se assim que as filas são legalmente plausíveis, uma vez que adição de novos benefícios seria uma transgressão à legislação fiscal. Ora, uma outra interpretação possível poderia fazer apelo à Lei nº 10.835/2004, que institui a Renda Básica de Cidadania. De qualquer forma, durante os períodos de crescimento econômico e com outras medidas sociais contribuindo para regular a pobreza (aumento do salário mínimo, maior formalização do mercado de trabalho etc.), essas ambiguidades normativas centrais ao programa não despertaram maiores interesses (Bartholo, 2022). No entanto, com a recessão econômica, a crise político-institucional de 2016 e o aumento exponencial da pobreza, elas se mostraram cruciais para entender as transformações recentes. Ainda no governo de Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT), no final de 2014, as inconsistências do programa já estavam evidentes quando os reajustes no valor do benefício não acompanharam a inflação em plena crise econômica. Em 2016, durante a tramitação do orçamento no Congresso, o relator do projeto propôs um corte de R$ 10 bilhões (dos R$ 28 bilhões previstos). Essa proposta não foi levada a cabo na época, mas demonstra a fragilidade institucional na qual está baseada o programa (Lourenço, 2015).

As ambiguidades originárias (métodos de financiamento não especificados, indefinições quanto à obrigação de reajustes e de atendimento à população) deixaram o programa altamente dependente do contexto econômico e do engajamento de

seus defensores em estratégias de reformulação orçamentária e de manutenção de seus objetivos originais. Se os fatores endógenos ao Bolsa Família são importantes para compreender a passagem do Bolsa Família ao Auxílio Brasil, fatores exógenos ao programa – como o contexto de retrocesso democrático do pós-2016 – também entram em linha de conta na explicação do mecanismo de mudança. Como veremos na próxima seção, o segundo fator que contribui para a deriva institucional é a inação de atores, que não levam em conta os novos dados contextuais (aumento da população vivendo em situação de pobreza, inflação etc.) e que não ajustam a estrutura do programa de acordo com eles.

3 CONTEXTO POLÍTICO DE RECUO DEMOCRÁTICO

O contexto político de recuo democrático (*democratic backsliding*) tem sido evidenciado por trabalhos recentes (Akkoyunlu e Lima, 2022; Lührmann e Lindberg, 2019). O retrocesso democrático é caracterizado pela erosão incremental das instituições, regras e normas produzidas pelas ações de governos devidamente eleitos (Haggard e Kaufman, 2021, p. 27). Ainda que eleito de forma democrática, o governo de Jair Bolsonaro atacou alguns dos pilares democráticos como as eleições, a imprensa e o Supremo Tribunal Federal (Amorim Neto e Pimenta, 2020; Hunter e Vega, 2022). Ele também empregou uma elevada proporção de oficiais militares na administração pública, a ponto de autores sugerirem que o Brasil se encontra em um processo de "autocratização" (Akkoyunlu e Lima, 2022; Lührmann e Lindberg, 2019).

O processo de degradação das instituições e regras democráticas tem efeitos diretos nas diferentes burocracias e políticas públicas (Bauer *et al.*, 2021). As políticas de assistência e o programa Bolsa Família não foram poupados dessa forma de erosão, seja por meio do subfinanciamento dos programas sociais que são parte integrante do Bolsa Família, do descaso com o aumento da pobreza ou da simples inaptidão em governar. Além disso, o Bolsa Família foi forjado no período pós-democrático e em grande parte por meio do processo de competição eleitoral (Sugiyama, 2012; Coêlho, 2012), a ruína dos pactos democráticos o atinge diretamente.

3.1 Subfinanciamento das políticas sociais: governo Temer como uma conjuntura crítica

Se o retrocesso democrático no Brasil se inicia com o predecessor de Bolsonaro, Michel Temer (Akkoyunlu e Lima, 2022), a transição do governo de Dilma Rousseff para o de Michel Temer também representou uma "conjuntura crítica" para o conjunto das políticas sociais em geral (Tomazini, 2022).[3] As escolhas de

3. Utilizamos aqui a definição de Capoccia e Kelemen (2007), para quem conjunturas críticas representam "*relatively* short periods of time during which there is a *substantially* heightened probability that agents' choices will affect the outcome of interest" (Capoccia e Kelemen, 2007, p. 384).

reforma institucional feitas durante os dois anos de mandato de Temer se mostram particularmente difíceis de questionar: elas submetem as políticas sociais a uma trajetória específica, marcada em particular por um déficit de financiamento estrutural que este governo chegou ao ponto de consagrar na Constituição.

O Bolsa Família, como programa de transferência condicionada de luta contra a pobreza, está diretamente atrelado às políticas econômicas, de saúde, de educação, de assistência social, de qualificação profissional, de agricultura familiar... Mudanças que transformam as demais políticas impactam diretamente a população beneficiária do programa, mas também a própria implementação do Bolsa Família, que depende das obrigações de condicionalidades, da manutenção do Cadastro Único etc.

O processo de *impeachment* de 2016 e os anos da administração Temer foram guiados por um tema principal: acabar com o excesso de gastos. Como resposta política à crise econômica, cortes drásticos no orçamento são apresentados como a solução ideal. Vale lembrar que o financiamento das políticas sociais foi um dos pontos centrais que pautaram o processo de *impeachment* de Rousseff (Tomazini, 2018): a acusação de "pedaladas fiscais" das contas públicas está diretamente ligada à questão do financiamento de programas sociais. Em teoria, conjunturas críticas seriam mais susceptíveis de ocorrer após uma vitória eleitoral, quando os atores políticos podem reivindicar legitimidade das urnas. Este não foi o caso com a transição governamental de 2016. Michel Temer não tinha nada "a perder" ao desagradar seus eleitores e não tinha que buscar garantir o capital eleitoral, já que ele não possuía nem o primeiro nem o segundo (Brum, 2017; Tomazini, 2022). Eleito em uma lista de aliança de centro-esquerda liderada pelo PT, Temer implementou políticas econômicas e sociais opostas às propostas pelo programa eleitoral de sua lista. Como salientam Limongi e Figueiredo (2017, p. 94-95): "Os beneficiários diretos do *impeachment*, Temer e seu grupo próximo, nunca pautaram seu comportamento político por um apreço a ideias e à boa governança". Uma vez no cargo, este grupo de atores com uma agenda programática fiscalista aproveitou a oportunidade deste momento único para implementar uma política de cortes de gastos, aproveitando o clima político (*national mood*) – para usar a expressão de John Kingdon – em que a narrativa dominante é a de um "Brasil falido" (Costa, 2018), cuja recuperação se daria com a adoção de reformas estruturais e cortes orçamentários.

Em 24 de maio de 2016, o presidente Temer apresentou a Emenda Constitucional nº 95, ironicamente rebatizada de Emenda do Fim do Mundo ou Emenda Constitucional da Maldade, para limitar os gastos públicos. Após ser aprovada pelo Congresso e votada no Senado, esta medida foi promulgada em 15 de dezembro de 2016, estabelecendo um "congelamento" dos gastos federais

por vinte anos, inclusive para educação e saúde, corrigível apenas pela inflação. Até então, o governo tinha que alocar à saúde pelo menos o montante gasto no ano anterior, mais a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB). Estados e municípios tiveram que investir 12% e 15% de suas receitas fiscais líquidas, respectivamente. O novo sistema fiscal liberou agora os vários níveis federais da obrigação constitucional de garantir uma porcentagem mínima de sua receita tributária para saúde e educação.

A Emenda Constitucional nº 95 adotada sob o governo Temer reforçou e institucionalizou o subfinanciamento do sistema de educação e saúde. Como observa Kerstenetzky (2017), os reformadores usaram a máxima "a Constituição não cabe no orçamento" erodindo os direitos sociais constitucionais. Além disso, a emenda representa "uma solução conservadora para o impasse entre a estrutura fiscal e as políticas inclusivas, preservando as políticas fiscais regressivas e congelando os gastos sociais futuros" (Arretche, Marques e Faria, 2019, p. 528). As reformas iniciadas pelo governo Temer foram dessa forma marcadas pela "radicalização das políticas neoliberais" (Fagnani, 2017; Lavinas e Gentil, 2020). Segundo o economista Fagnani: "A radicalização do projeto liberal, que foi derrotado nas últimas quatro eleições, vai no sentido de levar ao extremo a reforma estatal iniciada nos anos 90. O objetivo é privatizar tudo o que for possível, tanto na infraestrutura econômica quanto na social" (Fagnani, 2017, p. 10).

A institucionalização do subfinanciamento das políticas sociais contribui para a deterioração da rede de proteção social e para o contexto macroinstitucional em que se insere o Bolsa Família. Como veremos a seguir, a situação se agrava durante o governo Bolsonaro: as políticas sociais e o combate à pobreza e extrema pobreza não são pontos centrais na sua agenda política. O Suas sofreu um corte de mais de R$ 300 milhões, sendo sua execução efetuada em apenas 67% em 2021 (CNM..., 2021). O país volta a integrar o Mapa da Fome em 2018. Em 2020, 55,2% da população vive em situação de em insegurança alimentar, segundo a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan, 2022).

Ainda que as regras tenham permanecido as mesmas, o impacto da política mudou como resultado do aceleramento da inflação, dos altos índices de desemprego, do desmonte em curso das políticas sociais adjacentes e do aumento da população vivendo em situação de pobreza e de miséria. Como consequência, os não ajustes do programa se tornaram cada vez mais importantes com a perda do valor real dos benefícios do Bolsa Família e aumento das filas. A mudança é resultado da "negligência ativa" dos atores que optam por não responder às transformações nas condições externas, promovendo mudanças no impacto da política pública e desvirtuando os resultados esperados.

3.2 Aumento da pobreza, aumento da fila... programa à deriva

Essas transformações do financiamento das políticas sociais prefiguraram a desconstrução institucional e normativa que caracteriza o governo liberal e ultraconservador de Jair Bolsonaro. Em 2018, ainda como candidato, suas promessas de campanha anunciavam o desmantelamento do Estado social, a privatização de "tudo o que fosse possível" (Bronzatto, 2019) e uma maior desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho. Bolsonaro fez disso suas prioridades de seu primeiro ano no cargo, em nome do equilíbrio das contas públicas. Em outubro de 2019, o Senado aprovou a reforma da previdência social que o governo Temer havia falhado em realizar. Sob a liderança de Rodrigo Maia, presidente da Câmara dos Deputados, e após um longo processo de negociação no Congresso, esta reforma corroeu ainda mais o sistema de seguridade social. Os efeitos do subfinanciamento se tornaram gradativamente aparentes: cortes no orçamento do programa Bolsa Família, aumento do desemprego agravando o déficit do sistema previdenciário, não valorização do salário mínimo real, achatamento do financiamento do programa Minha Casa, Minha Vida, extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, entre outros. Uma das consequências mais notáveis da espiral viciosa de subfinanciamento permitida pela Emenda Constitucional nº 95/2016 é ilustrada na crise enfrentada pelo sistema de saúde público (Sistema Único de Saúde – SUS), que perdeu R$ 20 bilhões em 2019 (CNS, 2020).

Quanto ao programa Bolsa Família, seu desenho institucional possui duas características (Tomazini, 2018) que o "protegeriam" do simples desmantelamento ativo: sua alta visibilidade e alta rastreabilidade *vis-à-vis* o público em geral (Arnold, 1992; Pierson, 1993). A primeira refere-se à capacidade dos cidadãos de identificar os resultados de uma determinada política, levando-os a se informar sobre suas origens e implicações. Assim como outros programas de transferência de renda condicionada, o Bolsa Família goza de alta visibilidade política por quatro razões. Em primeiro lugar, os beneficiários são bem discerníveis devido ao grande alcance do programa e à sua natureza focalizada. Em segundo lugar, embora o poder de compra varie por estado e região, essa política tem efeitos palpáveis para os beneficiários: os benefícios são financeiros e mensais. Em terceiro lugar, o pagamento por meio de um cartão bancário específico dá visibilidade concreta ao dispositivo. Finalmente, o reconhecimento e a notoriedade do programa também se estabelecem no plano discursivo e comunicacional dos governantes. A segunda característica importante, a rastreabilidade, permite aos eleitores vincular um resultado (positivo ou negativo) à ação governamental, e assim recompensar ou punir os políticos. Devido à sua natureza de política redistributiva, o Bolsa Família estimula o *credit claiming* – isto é, a reivindicação de créditos político-eleitorais do programa. Podemos argumentar que essas duas características representaram

entraves à estratégia dos governos Temer-Bolsonaro de "desmantelamento explícito" das políticas públicas, como ocorreu em outros setores da administração.

Se tentativas de cortes foram feitas durante o governo de Michel Temer, o ministro do Desenvolvimento Social, Osmar Terra, e sua equipe se felicitavam de poder ter mantido saldada a "fila de espera" do programa em meados de 2017 (Brasil, 2017). À época, a ideia de efetuar uma revisão para procurar erros de inclusão – ou passar o "pente fino" – no Cadastro Único possibilitou extinguir a fila do programa. Esse cenário muda durante a administração Bolsonaro: Terra permanece ministro (agora no ministério intitulado Cidadania), mas adota uma postura oposta. Ele não somente evita falar sobre a impossibilidade das famílias pobres de integrar o programa, como busca ativamente esconder seus dados (Resende, 2019). Nem os pedidos de informação oficiais enviados pelos parlamentares são respondidos (Resende e Caram, 2020; Fernandes, 2022).

No primeiro ano de governo de Bolsonaro, o governo conseguiu colocar em prática uma de suas promessas de campanha: o pagamento do 13º benefício para os beneficiários do programa, por meio da medida provisória publicada em outubro daquele ano. No entanto, essa medida foi válida somente em 2019. A pedido do próprio governo, o Congresso não votou a medida provisória, que acabou perdendo a validade. O governo justificou a descontinuação pela falta de orçamento. O jornal *Folha de S.Paulo* (Resende, 2020a) mostrou que, para arcar com a medida excepcional, no fim de 2019 o orçamento foi remanejado de modo a empregar recursos de outras áreas, principalmente aqueles destinados à Previdência. O pagamento do 13º serviu para esconder o fato de que o governo barrou a inclusão de novas famílias no programa durante o segundo semestre daquele ano (Bartholo, 2022).

Durante o governo Bolsonaro, o programa passou pelo período mais longo de baixo índice de entrada de novos beneficiários de sua história (Resende, 2020b; 2019). Em março de 2020, na Câmara dos Deputados, o pesquisador Marcelo Neri defende que "os problemas de ajustes dos últimos cinco anos significaram um ajuste fiscal nos ombros dos mais pobres que quase não contribuiu para o acerto das contas públicas" (FGV Social..., 2020). Nesse sentido, a estratégia do governo Bolsonaro se aproxima da tipologia do desmantelamento por *default* de Bauer e Knill (2012, p. 43, tradução nossa): "esta estratégia garante geralmente uma baixa visibilidade, pois a ausência de qualquer decisão atrai menos atenção política do que debates potencialmente altamente politizados sobre o desenho de planos e métodos concretos para desmantelar uma determinada política". Essa estratégia, como veremos a seguir, se defronta com uma mudança do contexto político, com a situação pandêmica que se avizinha em 2020.

A chegada da *pandemia de covid-19* ao Brasil representou um *choque externo* importante para o programa Bolsa Família. A situação sanitária contribuiu para a

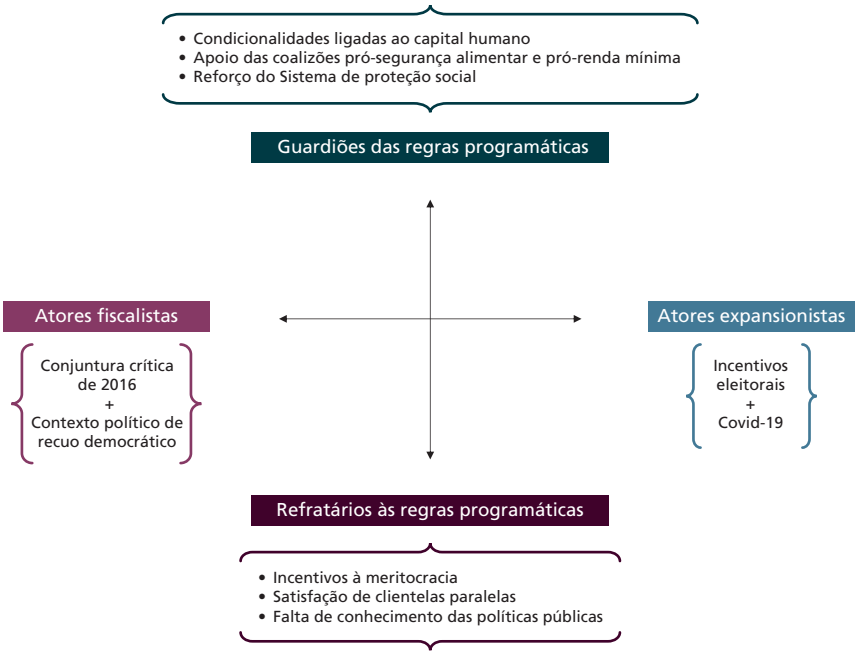
mudança do "humor nacional", obrigando atores usualmente contrários à expansão dos programas sociais a aceitar e mesmo promover o aumento de suas receitas. Diante do agravamento dos indicadores socioeconômicos, a pandemia também trouxe para o centro da agenda política um antigo debate sobre o direito à renda e sobre a importância da intervenção do Estado e de suas políticas de transferências de renda. Cabe notar que, nesse contexto, as condicionalidades ligadas ao capital humano ficaram em segundo plano. Houve uma grande pressão para que o governo ampliasse o programa Bolsa Família e acenasse em apoio aos trabalhadores informais, considerados os mais vulneráveis à crise. O governo demonstrou-se hesitante. Mesmo diante da ameaça da recessão, o ministro da Economia Paulo Guedes deixou clara sua posição de não recorrer ao aumento dos gastos e insistiu na ideia da austeridade econômica (Gerbelli e Salati, 2020). O Ministério da Economia chegou a esboçar um auxílio de três parcelas de R$ 200 por três meses para trabalhadores informais, mas nenhuma proposição formal do Executivo foi apresentada ao Congresso (Pozzebom, 2020). Diante dessa inação e da pressão da opinião pública para aumentar as transferências de renda, a implementação do Auxílio Emergencial se deu sob intensa pressão do Congresso, que serviu como um *veto player* importante. Produto da articulação dos congressistas em março de 2020, o Auxílio Emergencial atingiu cerca de 67,9 milhões de brasileiros (Brigatti e Ribeiro, 2021). Também foi graças ao protagonismo do Congresso que o aumento das despesas se tornou possível: com o decreto de calamidade pública em março de 2020 e a aprovação de um orçamento específico para as despesas relacionadas à situação sanitária em maio desse mesmo ano (Pozzebom, 2020).

O Auxílio Emergencial, na maioria dos casos, se sobrepôs ao programa Bolsa Família, uma vez que as famílias puderam escolher pelo mais vantajoso. Ele foi pago em cinco parcelas de R$ 600 entre abril e agosto de 2020, e quatro parcelas de R$ 300 entre setembro e dezembro. Quando o valor se reduz à metade em setembro de 2020, a pobreza volta a crescer. O auxílio ajudou a diminuir a desigualdade de renda e a pobreza em seu auge, em 2020. Porém, os pagamentos dos benefícios foram reduzidos e depois interrompidos na virada do ano.

O benefício foi retomado em abril de 2021, após um hiato de três meses, com valor e alcance menores. A sua renovação se deu graças a um acordo entre o governo e o Congresso para passar os pagamentos por fora do teto de gastos (Roubicek, 2021). Nesse ano, a Rede Penssan estimou que 9% dos brasileiros – ou o equivalente à população do Chile (Gorziza, Guimarães e Buono, 2021) – passaram fome no Brasil (19,1 milhões de pessoas) e 55% da população apresentou algum nível de insegurança alimentar (ou 43 milhões) no mesmo período. Além disso, com os preços da cesta básica mais elevados, a parcela média do Auxílio Brasil não garantiu a compra nem de metade da cesta básica (Gorziza, Guimarães e Buono, 2021). Essa política foi, portanto, descontinuada em meio à situação

pandêmica, o que gerou a percepção de uma insegurança sobre a continuação e o valor dos benefícios. Gerou-se também o sentimento de que o programa estava à mercê das decisões do poder Executivo. Assim, duas forças opostas atuaram nesse período: de um lado, uma expansionista, que defendeu o aumento da cobertura e do valor da política de transferência; de outro, uma fiscalista, que defendeu a manutenção da agenda de corte dos gastos das políticas sociais. Nesse contexto, o governo Bolsonaro optou por esconder dados que desfavorecem seu governo e tomar medidas fragmentadas e arbitrárias que não lograram perseguir os objetivos principais de combate à pobreza e investimento em capital humano. Ainda que o contexto sanitário tenha acarretado perdas aos atores fiscalistas com a aprovação do programa de transferência emergencial, a "negligência ativa" do governo fez-se sentir e a resposta à crise sanitária resultou sobretudo da movimentação do Congresso. De modo esquemático, podemos resumir as tensões por que passou o programa em dois grandes eixos entre: aqueles que adotaram uma visão expansionista *versus* aqueles com uma visão fiscalista; e aqueles que buscaram preservar as regras programáticas e os objetivos originais *versus* aqueles refratários a elas (figura 1).

FIGURA 1
Tensões por que passou o programa Bolsa Família/Auxílio Brasil segundo as estratégias dos atores



Elaboração da autora.

4 ATORES COM OBJETIVOS CONCORRENTES: CRIAÇÃO DO AUXÍLIO BRASIL

De acordo com a teoria da mudança institucional gradual, além das regras e do contexto, cabe identificar os agentes que buscam promover a mudança. Nesse quadro conceitual, "cada tipo de agente está associado a um modo específico de mudança institucional, bem como uma estratégia particular preferida para efetuá-la" (Thelen e Mahoney, 2010, p. 23, tradução nossa). O tipo de agente da mudança que encontramos na passagem Bolsa Família ao Auxílio Brasil corrobora com a tipologia proposta pelos autores sobre a deriva institucional. Trata-se de agentes "simbiótico-parasitários": simbióticos porque tiram proveito de instituições das quais geralmente não foram arquitetos ou defensores; ao mesmo tempo "parasitas" porque as exploram para alcançar ganhos privados. Apesar de preservar as instituições, "parasitas realizam ações que contradizem o 'espírito' ou o propósito da instituição, a minando, assim, no longo prazo" (Thelen e Mahoney 2010, p. 24, tradução nossa).

Como veremos a seguir, os atores que propuseram o Auxílio Brasil demonstraram preferências ambíguas sobre a continuidade da política de transferência de renda federal. Ao mesmo tempo que trataram de mantê-la no lugar, contrariaram o "espírito" do Bolsa Família e exploraram a política de modo a atingir ganhos particulares (principalmente eleitorais).

O governo levou dezesseis meses entre o primeiro anúncio de criação de um programa que substituísse ao mesmo tempo o Auxílio Emergencial e o Bolsa Família e o envio de uma proposta ao Congresso. Os nomes – Renda Brasil e Renda Cidadã – que tinham sido anunciados anteriormente não chegaram a sair do papel. Não houve a divulgação dos detalhes do desenho da política, de seus valores e de como o programa seria financiado dentro do teto de gastos e do orçamento de 2021. O governo e o Ministério da Economia não estavam de acordo com prorrogação do auxílio e da continuação da crise sanitária (Garcia, 2020). Embora o benefício tivesse sido fruto da articulação dos congressistas, a comunicação do Palácio do Planalto adotou uma campanha para associar o Auxílio Emergencial à Bolsonaro. A tentativa de tirar proveito do sucesso do Auxílio Emergencial também transparece da escolha do nome do programa que se remete ao antecessor: auxílio e não mais renda.

4.1 Deriva qualitativa: proposições de seus refratários

A medida provisória que revoga o Bolsa Família e institui o Auxílio Brasil enviada ao Congresso propõe ao mesmo tempo modificar os benefícios clássicos do Bolsa Família e criar cinco "novos" tipos de benefícios, sem detalhar os valores e as fontes de financiamento do programa. A ideia foi de manter as transferências condicionadas com o objetivo claro de combate à pobreza (articuladas à saúde e educação) e de instituir benefícios com outros fins: incentivos ao "mérito"

(por exemplo, acadêmico e esportivo), benefícios ligados à doação de uma parcela da produção dos agricultores familiares pobres e ao emprego formal, e um benefício pago diretamente às creches privadas frequentadas pelas crianças do Auxílio Brasil.

Todas essas proposições trouxeram questionamentos sobre suas pertinências e possibilidades de implementação. Segundo um funcionário do antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS),[4] historicamente as propostas de mudanças feitas ao programa Bolsa Família podem se distinguir segundo seus objetivos: *i)* aquelas que visam aumentar a clientela política; *ii)* aquelas que são bem-intencionadas, mas difíceis de implementar; *iii)* aquelas que demonstram falta de conhecimento das políticas públicas; e *iv)* aquelas que são preconceituosas contra as pessoas pobres. Essa tipologia não é excludente, uma mesma proposta pode se encaixar em várias categorias ao mesmo tempo.

Os componentes meritocráticos – critérios de desempenho escolar e esportivo, assim como a reinserção no mercado de trabalho – são "novos" dentro do esquema do programa. Eles partem da crença de que a pobreza é fruto de escolha individual e falta de esforço pessoal. Durante a campanha e nos primeiros anos de governo, Bolsonaro havia enfatizado transformar o programa Bolsa Família em um programa mais meritocrático (Soares, 2019), evitando assim o "assistencialismo", como expõem os refratários ao programa.

A proposição de pagar um valor às creches privadas se enquadra majoritariamente na busca pela satisfação de uma clientela política paralela, em particular os atores privados. Ela também se enquadra na categoria de não conhecimento do funcionamento das políticas públicas, uma vez que ela desrespeitava a estrutura federativa brasileira e a coordenação com as prefeituras, assim como a estrutura do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

As demais medidas também são questionadas principalmente pela falta de conhecimento do funcionamento das políticas públicas. Como bem lembram Bauer *et al.* (2021, p. 11, tradução nossa), em momentos de recuo democrático

> a capacidade de governar não é facilmente produzida, especialmente quando a agenda é desfazer muito do que já foi feito antes, e os indivíduos que tentam efetuar uma ação transformadora são muitas vezes inexperientes e carecem de conhecimento sobre procedimentos, bem como sobre a substância da política.

Essa falta de experiência e carência de conhecimento sobre as políticas também pode ser vista na ideia de exigir a doação de parte da produção do agricultor

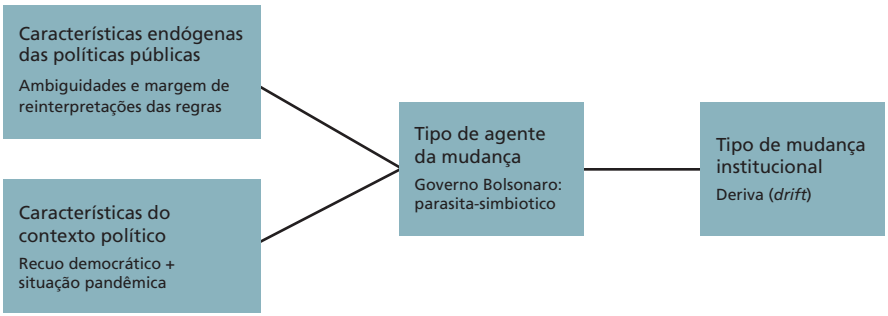
4. Entrevista com um funcionário do antigo MDS, ligado à Secretaria de Renda de Cidadania, feita em agosto de 2013. Ele referiu-se às propostas dos atores do Legislativo, mas essa análise é válida para a medida provisória do Executivo.

familiar pobre, "desconsiderando as condições e características de sua cultura agrícola" (Bartholo, 2022).

A proposta de um benefício para o trabalhador formal também se sobrepõe a outros dispositivos, como o seguro-desemprego, abono salarial e salário-família. Ela parece fazer parte das categorias que demonstram falta de conhecimento das políticas públicas (ao privilegiar os menos vulneráveis entre os pobres), mas também deixa entrever um certo preconceito sobre os beneficiários ao partir da premissa de que o programa causaria um efeito preguiça (Graner, 2021).

A deriva do programa veio também sob a forma qualitativa: o Bolsa Família enfrentou modificações de atores refratários ao esquema original por meio da incorporação de propostas com objetivos concorrentes: incentivos à meritocracia e utilização de clientelas paralelas. Mais importante, esses novos componentes – ou "penduricalhos" (Bartholo, 2022) – são de difícil implementação e sinalizam a falta de informação sobre o funcionamento das políticas públicas. O governo Bolsonaro demonstrou preferências ambíguas quanto à continuidade da política de transferência de renda condicionada ligada ao capital humano. Não buscou preservá-la tal como ela era, mas se serviu de sua continuação para buscar atingir objetivos particulares (principalmente eleitorais), agindo dessa forma como um agente do tipo simbiótico-parasita (Mahoney e Thelen, 2010).

FIGURA 2
Mecanismo de mudança do Bolsa Família/Auxílio Brasil a partir da teoria da mudança institucional



Elaboração da autora.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4.2 Ambiguidades originárias permanecem...

Na Câmara dos Deputados, essas propostas foram avaliadas pelo relator Marcelo Aro. De maneira paradoxal, ainda que pertencente à base do governo, Aro modifica substancialmente a proposta do Executivo. Ele define as linhas de extrema pobreza e pobreza e dos benefícios; reajusta os benefícios de modo a suprimir a inflação;

retira a limitação de cinco benefícios por família e a obrigação do agricultor familiar de doar parte de sua produção; e converte ao formato poupança o benefício para empregados formais. Assim, de acordo com o texto aprovado pelos deputados, as famílias elegíveis deveriam ser incluídas imediatamente no programa: o Auxílio Brasil constitui "(...) direito das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza a ele elegíveis (...), sendo-lhes assegurado o acesso às transferências de renda tão logo se verifique que elas preenchem os requisitos para isso, na forma dos procedimentos fixados no regulamento". O poder Legislativo agiu mais uma vez como um *veto player*, buscando conter os efeitos das propostas do governo Bolsonaro que poderiam converter esse programa de renda condicionada ao capital humano a um programa com objetivos diversos entre bricolagens institucionais e interesses particulares.

No momento da votação do Auxílio Brasil, o governo contou com o apoio legislativo e com uma janela de oportunidade "expansionista" para suprimir as ambiguidades originárias do programa e transformá-lo em uma verdadeira política de Estado. No entanto, o governo optou por pressionar os parlamentares na direção contrária (Bartholo, 2022), demonstrando estar menos preocupado com longo prazo, ao privilegiar os retornos de curto termo. Um tal dispositivo iria no sentido contrário ao moto dos três "d" do Ministério da Economia (desobrigar, desvincular e desindexar).

No Senado, a articulação do líder do governo Fernando Bezerra, do ministro João Roma e do relator da medida provisória, senador Roberto Rocha, resultou na retomada do parágrafo que condiciona o atendimento das famílias aos recursos financeiros disponíveis. No final de dezembro de 2021, o veto do presidente oficializa posição do governo contra esse dispositivo, que obrigaria o Estado a atender a totalidade da população elegível. O governo alegou que a manutenção desse trecho levaria ao aumento das despesas do programa e poderia fazer o governo violar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).[5] O veto também é colocado no trecho que previa metas para a redução da pobreza e da pobreza extrema no país nos três anos seguintes ao início da vigência da lei.

O financiamento do programa permaneceu um ponto não resolvido. Com o orçamento disponível, o benefício médio seria de R$ 220 por mês. No entanto, a promessa do governo era de garantir um benefício de R$ 400 para as famílias que eram atendidas pelo Bolsa Família (14,7 milhões) e aquelas que esperavam na fila. O valor de R$ 400 só se tornou possível por conta da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) dos Precatórios, aprovada em dezembro de 2021. Essa medida adia o pagamento de dívidas judiciais da União, abrindo espaço no Orçamento Federal de 2022.

5. Veto parcial aposto ao Projeto de Lei de Conversão nº 26, de 2021 (oriundo da Medida Provisória nº 1.061/2021).

É curioso que na Emenda Constitucional nº 114 (que resultou da chamada PEC dos Precatórios) foi adicionado um parágrafo sobre a imperatividade da criação de uma Renda Básica Garantida: "todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária". Esse trecho adiciona um ponto a mais para a ambiguidade: as filas são legais ou foram finalmente extintas por lei? (Bartholo, 2022; Couri, 2022).

Se a margem para as ambiguidades existentes na origem do Bolsa Família permanece, as filas também continuaram críveis na interpretação do governo. Em abril de 2022, a fila de espera do Auxílio Brasil chegou a 2,78 milhões de pessoas (Cavallini, 2022). Os prefeitos incomodados com o aumento da pobreza decidiram, por meio da Confederação Nacional de Municípios (CNM), realizar o estudo com as ferramentas disponíveis,[6] tendo em vista a falta de transparência do Ministério da Cidadania. O estudo indica ainda que a previsão para 2022 do orçamento de R$ 89 bilhões não será suficiente para zerar a fila do programa (Fila de espera..., 2022).

A maior e mais importante questão ficou a ser esclarecida: o seu financiamento. Além de anunciar valores divergentes, o governo parecia não saber como dar conta de ampliar o programa e as linhas da pobreza com o fim do Auxílio Emergencial e o crescente aumento da população. Seguindo "os desejos do presidente" o governo anunciou que o programa pagaria em média R$ 400 por mês (Holanda, Chaib e Caram, 2021), recorrendo a um orçamento que estaria fora do teto de gastos e enfrentando resistência do Ministério da Economia. O governo realizou assim diversas manobras para fazer caber os benefícios no orçamento que se refere apenas a 2022. A partir de 2023, não se tem garantia de sua continuidade. Com a permanência das ambiguidades originárias, é possível que o processo de deriva em curso permaneça.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concebida para não "engessar" o orçamento, a estrutura institucional do programa Bolsa Família acabou por se revelar contingente e dinâmica. A lógica inicial do programa com suas ambiguidades originárias (métodos de financiamento não especificados, indefinições quanto à obrigação de reajustes e de atendimento à população elegível) produziu importantes efeitos negativos. Após duas décadas de operação, o programa demonstrou-se altamente dependente do contexto econômico

6. Relatório de informações sociais e dados do Sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (Cecad).

e da disposição de seus defensores de se engajar em estratégias de reformulação orçamentária e reinterpretação institucional.

O argumento principal desse capítulo é o seguinte: o Bolsa Família não sofreu um desmonte, mas uma mudança caracterizada por um mecanismo de "deriva" (*drift*) (Hacker, 2005; Mahoney e Thelen, 2010). Diferentemente de outras políticas, o programa foi poupado da simples estratégia do governo de "desmantelar tudo o que for possível" a partir de uma perspectiva de Estado mínimo. Em grande medida, isso se deve: *i)* à alta visibilidade e à rastreabilidade do programa; *ii)* aos entraves políticos colocados principalmente pelo voluntarismo do Congresso Nacional, que impediu a simples mudança pela "conversão" da política; e *iii)* ao contexto pandêmico que trouxe para a agenda política o debate sobre o direito à renda.

A deriva ocorre por dois processos. De um lado, as mudanças se deram em grande parte por meio da "negligência ativa" dos atores políticos que resistiram à revisão das regras diante dos movimentos econômicos e sociais: do aumento da pobreza e da perda de valor real dos benefícios do programa, impactando negativamente e desvirtuando os resultados esperados. Em um primeiro momento, a conjuntura crítica de 2016 interferiu no esquema do programa: a institucionalização do subfinanciamento das políticas sociais não somente acarretou perdas diretas à população beneficiária, mas também na própria implementação do Bolsa Família, que depende das obrigações de condicionalidades, da manutenção do Cadastro Único etc. Em um segundo momento, a chegada da pandemia representou um choque externo importante para o programa Bolsa Família, obrigando aos atores "fiscalistas" a aceitar e mesmo a promover a expansão de um programa de transferência emergencial. Ainda sim, o governo se mostrou hesitante, sendo a resposta à crise sanitária resultado em grande medida da movimentação do Congresso.

Por outro lado, a deriva também ocorre por meio de um processo qualitativo: o programa se afasta de forma consequente do projeto original de lutar contra a pobreza por meio do fomento ao capital humano. O Bolsa Família enfrentou modificações de atores refratários ao esquema original, que introduziram componentes com objetivos concorrentes (incentivos à meritocracia, utilização de clientelas paralelas, falta de conhecimento das políticas públicas etc.). Os atores que modificaram o Bolsa Família e propuseram o Auxílio Brasil demonstraram preferências ambíguas sobre a continuidade da política, agindo como agentes do tipo "simbiótico-parasita" (Mahoney e Thelen, 2010) e adotando uma abordagem de hesitação ao propor mudanças segundo a conveniência de seus próprios interesses.

REFERÊNCIAS

AKKOYUNLU, K.; LIMA, J. A. Brazil's stealth military intervention. **Journal of Politics in Latin America**, v. 14, n. 1, p. 31-54, 2022.

AMORIM NETO, O.; PIMENTA, G. A. The first year of Bolsonaro in office: same old story, same old song? **Revista de Ciência Política**, v. 40, n. 2, p.187-213, 2020.

ARNOLD, R. D. **The logic of congressional action**. New Haven: Yale University Press, 1992. Disponível em: <https://yalebooks.yale.edu/book/9780300056594/logic-congressional-action>. Acesso em: 2 out. 2022.

ARRETCHE, M. T. S.; MARQUES, E. C.; FARIA, C. A. P. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

BARTHOLO, L. Direitos improvisados. **Quatro Cinco Um**, 1º mar. 2022. Disponível em: <https://www.quatrocincoum.com.br/br/artigos/desigualdades/direitos-improvisados>. Acesso em: 2 out. 2022.

BARTHOLO, L. *et al*. A pobreza na posta-restante. **Piauí**, 25 ago. 2020.

BAUER, M. W. *et al*. Introduction: populists, democratic backsliding, and public administration. *In*: BAUER, M. W. *et al*. **Democratic backsliding and public administration**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. p. 1-21.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In*: MICHAEL, W. B. *et al*. (Ed.). **Dismantling public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-51.

BICHIR, R. M. **Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda**: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2032).

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Fila de espera do Bolsa Família é zerada pela sexta vez em 2017**. Brasília: MC, 17 nov. 2017.

BRIGATTI, F.; RIBEIRO, T. Fim do auxílio emergencial tira R$ 32 bi mensais da baixa renda. **Folha de S.Paulo**, 9 jan. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/fim-do-auxilio-emergencial-tira-r-32-bi-mensais-da-baixa-renda.shtml>. Acesso em: 2 out. 2022.

BRONZATTO, T. Estou frustrado. **Veja**, 29 jan. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/estou-frustrado/>. Acesso em: 2 out. 2022.

BRONZO, C. *et al*. Auxílio Brasil não é o Bolsa Família melhorado: um salto no abismo e o desmonte da proteção social no Brasil. **Estado de S.Paulo**, 3 nov. 2021.

BRUM, E. Democracia sem povo. **El País**, 21 ago. 2017.

CAMPELLO, T.; BRANDÃO, S. O Auxílio Brasil não é um novo Bolsa Família: é um pastel de vento. **Carta Capital**, 29 out. 2021. Disponível em: <www.cartacapital.com.br/politica/o-auxilio-brasil-nao-e-um-novo-bolsa-familia-e-um-pastel-de-vento/>. Acesso em: 2 out. 2022.

CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R. D. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. **World Politics**, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.

CAVALLINI, M. Auxílio Brasil: 2,8 milhões de famílias estavam na fila de espera em abril, diz estudo da CNM. **G1**, 20 jun. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/06/20/auxilio-brasil-28-milhoes-de-familias-estavam-na-fila-de-espera-em-abril-diz-estudo-da-cnm.ghtml>. Acesso em: 2 out. 2022.

CNM lamenta queda de repasses para assistência social em audiência na Câmara. **Agência CNM de Notícias**, 11 nov. 2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-lamenta-queda-de-repasses-para-assistencia-social-em-audiencia-na-camara>. Acesso em: 2 out. 2022.

CNS – CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Saúde perdeu R$ 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/2016**. Brasília: CNS, 28 fev. 2020. Disponível em: <http://www.conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016>. Acesso em: 2 out. 2022.

COÊLHO, D. B. Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 6, n. 2, p. 56-87, 2012.

COSTA, R. Entrevista com Rodrigo Maia. **Correio Braziliense**, 6 jun. 2018.

COURI, D. O Auxílio Brasil repetirá as filas do Bolsa Família? **Nexo Jornal**, 25 fev. 2022.

FAGNANI, E. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)**: Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2017. (Texto para Discussão, n. 308).

FERNANDES, A. Vitrine eleitoral: Auxílio Brasil emperra. **O Estado de S.Paulo**, 16 maio 2022.

FGV SOCIAL comenta os cortes no Bolsa Família e o aumento da extrema pobreza no Brasil, **FGV Social**, 3 mar. 2020. Disponível em: <https://cps.fgv.br/destaques/fgv-social-comenta-os-cortes-no-bolsa-familia-e-o-aumento-da-extrema-pobreza-no-brasil>. Acesso em: 2 out. 2022.

FILA DE ESPERA do Auxílio Brasil chega a 2,8 mi de famílias. **Nexo Jornal**, 20 jun. 2022.

GALVIN, D. J.; HACKER, J. S. The political effects of policy drift: policy stalemate and American political development. **Studies in American Political Development**, v. 34, n. 2, p. 216-238, 2020.

GARCIA, G. Do ponto de vista do governo, não existe prorrogação, diz Paulo Guedes sobre Auxílio Emergencial. **O Globo**, 23 nov. 2020.

GERBELLI, L. G.; SALATI, P. Medidas econômicas para combater coronavírus ajudam, mas são insuficientes, dizem analistas. **G1**, 16 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/16/medidas-economicas--para-combater-coronavirus-ajudam-mas-sao-insuficientes-dizem-analistas.ghtml>. Acesso em: 2 out. 2022.

GORZIZA, A.; GUIMARÃES, H.; BUONO R. Brasil, planeta fome. **Piauí**, 6 dez. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/brasil-planeta-fome/>. Acesso em: 2 out. 2022.

GRANER, F. Especialista critica proposta de bônus para beneficiário do Auxílio Brasil que conseguir emprego. **Valor Econômico**, 27 out. 2021.

HACKER, J. S. Policy drift: the hidden politics of us welfare state retrenchment. *In*: STREECK, W.; THELEN, K. (Ed.). **Institutional changes in advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 180-208.

HACKER, J.; PIERSON, P.; THELEN, K. Drift and conversion: hidden faces of institutional change. *In*: THELEN, K.; MAHONEY, J. (Ed.). **Advances in comparative-historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 180-208.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. The anatomy of democratic backsliding. **Journal of Democracy**, v. 32, n. 4, p. 27-41, 2021.

HOLANDA, M.; CHAIB, J.; CARAM, B. Bolsonaro quer que Auxílio Brasil, o novo Bolsa Família, chegue a R$ 400. **Folha de S.Paulo**, 19 out. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/10/bolsonaro-quer-que--auxilio-brasil-chegue-a-r-400.shtml>. Acesso em: 2 out. 2022.

HUNTER, W.; VEGA, D. Populism and the military: symbiosis and tension in Bolsonaro's Brazil. **Democratization**, v. 29, n. 2, p. 337-359, 2022.

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n. 2, p. 36-53, 2017.

KERSTENETZKY, C. L. Foi um passáro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, n. 2, p. 15-34, 2017.

LAVINAS, L.; GENTIL, D. Social policy since Rousseff: misrepresentation and marginalization. **Latin American Perspectives**, v. 47, n. 2, p. 101-116, 2020.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. A crise atual e o debate institucional. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, p. 79-97, 2017.

LOURENÇO, I. Relator do orçamento confirma corte de R$ 10 bilhões no Bolsa Família. **Agência Brasil**, 11 dez. 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-12/relator-do-orcamento-confirma-corte-de-r-10-bilhoes-no-bolsa-familia>. Acesso em: 2 out. 2022.

LÜHRMANN, A.; LINDBERG, S. I. A third wave of autocratization is here: what is new about it? **Democratization**, v. 26, n. 7, p. 1095-1113, 2019.

MAHONEY, J.; THELEN, K. (Org.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Ed.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 25-146.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les "trois I" et l'analyse de l'État en action. **Revue Française de Science Politique**, v. 55, n. 1, p. 7-32, 2005.

PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World Politics**, v. 45, n. 4, p. 595-628, 1993.

POZZEBOM, E. R. Aprovado pelo Congresso, auxílio emergencial deu dignidade a cidadãos durante a pandemia. **Agência Senado**, 30 dez. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/30/aprovado-pelo-congresso-auxilio-emergencial-deu-dignidade-a-cidadaos-durante-a-pandemia>. Acesso em: 2 out. 2022.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. **II VIGISAN**: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. São Paulo: Fundação Friedrich Elbert/Rede Penssan, 2022.

RESENDE, T. Governo não diz como cobrirá buraco de R$ 1 bi no Bolsa Família neste mês. **Folha de S.Paulo**, 20 dez. 2019.

_____. Governo usa verba de aposentadoria e pensões para pagar 13º do Bolsa Família. **Folha de S.Paulo**, 7 jan. 2020a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/01/governo-usa-verba-de-aposentadoria-e-pensoes-para-pagar-13o-do-bolsa-familia.shtml>. Acesso em: 2 out. 2022.

_____. Bolsonaro trava Bolsa Família em cidades pobres e fila chega a 1 milhão. **Folha de S.Paulo**, 10 fev. 2020b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/bolsonaro-trava-bolsa-familia-em-cidades-pobres-e-fila-chega-a-1-milhao.shtml?origin=folha>. Acesso em: 2 out. 2022.

RESENDE, T.; CARAM, B. Oposição quer que ministro vá ao Congresso dar explicações sobre Bolsa Família. **Folha de S.Paulo**, 10 fev. 2020.

ROTHSTEIN, B. **Just institutions matter**: the moral and political logic of the universal welfare state. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ROUBICEK, M. Orçamento: o que diz o acordo entre governo e Congresso. **Nexo Jornal**, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/04/20/Orçamento-o-que-diz-o-acordo-entre-governo-e-Congresso>. Acesso em: 2 out. 2022.

SOARES, J. Governo Bolsonaro quer implementar 'meritocracia' no novo Bolsa Família. **O Globo**, 8 dez. 2019.

SORDI, D. Auxílio Brasil é um retrocesso que corrói rede de proteção social. **Folha de S.Paulo**, 23 out. 2021.

STREECK, W.; THELEN. K. (Org.). **Institutional changes in advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SUGIYAMA, N. B. Bottom-up policy diffusion: national emulation of a conditional cash transfer program in Brazil. **Publius**: The Journal of Federalism, v. 42, n. 1, p. 25-51, 2012.

THELEN, K. Timing and temporality in the analysis of institutional evolution and change. **Studies in American Political Development**, v. 14, p. 101-108, 2000.

THELEN, K.; MAHONEY, J. A theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Ed.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-37, 2010.

TOMAZINI, C. As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionadas: olhar cruzado Brasil-México. **Carta Internacional**, v. 5, n. 22, p. 37-55, 2010.

_____. Beyond consensus: ideas and advocacy coalitions around cash transfer programs in Brazil and Mexico. **Critical Policy Studies**, v. 13, n. 3, p. 1-20, 2017.

_____. Entre polarisation et politisation: Bolsa Família, talon d'Achille de Dilma Rousseff? **Lusotopie**, v. 17, n. 1, p. 69-87, 2018.

_____. Pioneering anti-poverty policies in Brazil and Mexico: ambiguities and disagreements on conditional cash transfer programs. **International Journal of Sociology and Social Policy**, v. 42, n. 1, p. 7-22, 2021.

_____. Les politiques sociales au Brésil face aux alternances critiques. *In*: ANDREANI, F.; LAPLACE, L.; POSADO, T. (Ed.). **Alternances critiques et dominations ordinaires en Amérique Latine**. [s.l.]: [s.n.], 2022.

CAPÍTULO 4

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO CENÁRIO DE AUSTERIDADE: TENTATIVAS DE DESMANTELAMENTO NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO

Leo Maia[1]

1 INTRODUÇÃO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), até 2021, era o programa da assistência social brasileira com maior peso no orçamento federal. A política consiste na transferência de uma renda mensal no valor de um salário mínimo para as pessoas idosas (65 anos ou mais) e para pessoas portadoras de deficiência – incapacitadas para a vida independente e para o trabalho – que se encontrem em situação de extrema pobreza (renda *per capita* familiar inferior a um quarto de salário mínimo). Ainda que seus critérios restrinjam sua focalização apenas àqueles em situação de extrema vulnerabilidade, o contingente de beneficiários da política é significativo. Em janeiro de 2021, o benefício foi destinado a 4,7 milhões de pessoas, sendo 2,6 milhões de portadores de deficiência e 2,1 milhões de pessoas idosas.

Instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), regulado em 1993 pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e implementado a partir de 1996, o BPC passou por diversas reformulações em sua história.

A trajetória política do BPC tem assumido ritmos e formas diferentes de acordo com os arranjos institucionais e políticos, e com as correlações de forças de cada conjuntura, de forma que seu desenho tem sido frequentemente alterado, com fases de ampliações e restrições de seu escopo (Miranda, 2013). O início da trajetória se deu no contexto de redemocratização, em que a Assembleia Constituinte configurou-se como uma conjuntura favorável para a ascensão de direitos sociais na agenda pública, menos em decorrência da correlação de forças à época do que em razão do seu arranjo institucional.

Não obstante, o cenário de viés ideológico predominantemente neoliberal da década de 1990 constituiu-se como um obstáculo à implementação dos direitos garantidos pela Constituição. Assim, a formulação do BPC e os seus primeiros

1. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). *E-mail*: <leormaia96@gmail.com>.

anos de implementação se deram em um meio de restrição do papel do Estado, no qual privilegiava-se o caráter focalizado das políticas sociais (Draibe, 2003).

A partir de 2003, quando do início do mandato de um governo que tinha como uma de suas principais bandeiras o combate à pobreza, o BPC novamente se encontrava em um cenário favorável à sua ascensão. Até 2015, diversas questões tidas como restritivas ao direito do BPC aos olhos de seus beneficiários e interessados passaram a ser consideradas pela burocracia responsável por sua gestão, que incorporou ao seu desenho diversas ampliações em seu escopo, embora essas tenham sido, em grande medida, incrementais (Miranda, 2013).

No entanto, é no período mais recente que a trajetória do BPC ganha maior relevância e urgência. Isso porque os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, amparados em um viés ideológico neoliberal, conformaram uma agenda de desmonte não apenas das políticas sociais brasileiras, mas de todo o "Estado brasileiro, em termos das dimensões republicana, democrática e do desenvolvimento nacional" (Cardoso Junior, 2019, p. 166).

Um aspecto crucial da conformação desse cenário diz respeito à (re)ascensão da ideia de austeridade fiscal. O entendimento de que o governo brasileiro gastava demais tornou-se hegemônico não apenas no meio político institucionalizado, mas em larga medida no discurso midiático. Ante o "vício" próprio dos governos brasileiros da Nova República, o corte de gastos públicos era tido como o remédio amargo, porém necessário, para a recuperação econômica brasileira, haja vista que o país experimentava uma recessão econômica desde 2015. A aplicação da agenda de austeridade fiscal teve seu marco na aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016, que foi capaz de constitucionalizá-la, congelando o nível de gastos públicos por vinte anos.

O processo de desmonte do Estado brasileiro, experimentado desde então, pode ser observado tanto a partir das declarações e sinalizações das pretensões de ambos os governantes, quanto a partir do desmonte das estruturas ministeriais, que refletem o desejo de reorientação programática das políticas e gastos públicos e objetivam reduzir a capacidade estatal de implementar políticas sociais e investimentos públicos (Cardoso Junior, 2019).

Os ataques à seguridade social no período surgiram especialmente, embora não somente, voltados à previdência social. Duas propostas de reforma previdenciária foram formuladas no período, uma em cada governo. A primeira só não teve sucesso devido à crise política instaurada no final do governo Temer. A segunda, inspirada e semelhante à primeira, teve sucesso logo no início do governo de Bolsonaro.

Ambas as propostas incorporavam a restrição do BPC em seu corpo, embora a política não seja previdenciária, mas assistencial. Isso porque o BPC foi tomado

como um "incentivo inadequado". O programa, por ter o mesmo valor do piso do benefício previdenciário, incentivaria os trabalhadores a não contribuir com a previdência. Na proposta dois aspectos fundamentais do desenho do BPC se viam em xeque: a idade mínima para o acesso ao benefício e a vinculação do benefício ao salário mínimo. Entretanto, na tramitação de ambas as Propostas de Emenda à Constituição (PECs), o Legislativo agiu como freio às intenções do governo federal e impediu o prosseguimento das restrições. Em que pesem as tentativas de restrição de seu escopo terem fracassado, isso não impediu que ambos os governos a restringissem por outros meios, por exemplo, via decretos que dificultaram o acesso ao benefício.

No campo de análise de políticas públicas, a generalização da ideia e da aplicação prática da austeridade fiscal levou autores a investigarem um novo processo no ciclo de políticas, o desmantelamento das políticas. O termo, primeiramente cunhado por Pierson (1994), foi incorporado nas análises de políticas públicas a partir de Bauer *et al*. (2012), que formularam a ideia de *dismantling policy,* buscando interpretar o porquê e como a descontinuidade de políticas públicas ocorre em cada caso específico. Os autores definem o desmantelamento como uma

> mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de instrumentos da política utilizados e/ou diminui sua intensidade. Pode envolver mudanças nos elementos centrais da política e/ou pode ser alcançado pela manipulação das capacidades para implementá-los e supervisioná-los (Bauer *et al*., 2012, p. 35, tradução nossa).

O desmantelamento da política pública configura-se como uma forma particular de mudança política, que varia em tipos e intensidade. Isso ocorre porque os tomadores de decisão, dotados de uma racionalidade limitada, calculam que os benefícios políticos do desmantelamento são superiores aos seus custos e, condicionados pelas circunstâncias e oportunidades em que estão inseridos, são levados a adotar estratégias diferentes de desmantelamento.

Nesse sentido, os autores propõem um quadro conceitual, no qual enumeram quatro tipos ideais de estratégias de desmantelamento de políticas: *i)* o desmantelamento por omissão – adotado em situações em que o custo da decisão é elevado –, que caracteriza-se pela ausência de tomada de decisão expressa, porém é uma estratégia capaz de reduzir o nível de serviços existentes, sendo uma forma mais sutil de desmantelamento; *ii)* o desmantelamento por mudança de área – tomada de decisão de baixa visibilidade –, que consiste em mudar a arena da política pública, transferindo a responsabilidade do desmantelamento, visando sociabilizar o prejuízo da decisão; *iii)* desmantelamento simbólico, no qual inexiste a decisão formal, porém existe o anúncio de que determinada política vai acabar –, ocorre quando há o benefício do desmantelamento para os decisores, mas os constrangimentos institucionais dificultam a tomada de decisão; e *iv)* desmantelamento ativo, quando há uma decisão explícita

que informa e promove claramente o desmantelamento de determinada política – ocorre quando há ganhos políticos e ideológicos com tal decisão.

Levando em consideração que desmantelar o BPC é uma medida que, *a priori*, seria fortemente impopular, dado o grande número de beneficiários diretos e indiretos, analisar como os atores políticos articularam a política como um problema digno de atenção da agenda pública nas tentativas de desmantelamento recentes mostra-se pertinente. Nesse sentido, o modelo de múltiplos fluxos, de Kingdon (2014), além de conceitualizar a agenda governamental, definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e as pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em determinado momento, destaca-se por elucidar como determinadas questões (em detrimento de inúmeras outras) passam a ser objeto de decisões públicas. O modelo traz em seu bojo o conceito-chave de enquadramento que, segundo a elaboração de Entman (1993), diz respeito a uma forma de promover uma definição particular de um determinado problema, selecionando e deixando mais salientes alguns aspectos da questão percebida, de forma a sugerir uma avaliação moral e uma recomendação de ação para o problema.

Kingdon (2014) propõe que na dinâmica política existem três fluxos relativamente independentes: o fluxo dos problemas (*problems*), o fluxo das alternativas (*policies*) e o fluxo da política em si (*politics*). De acordo com o modelo, em determinado momento esses fluxos convergem provocando uma mudança na agenda governamental.

A entrada de qualquer tópico (*conditions*) na agenda é marcada pela forma como os atores políticos percebem e interpretam determinada questão (enquadramento), e essa interpretação é determinante para o tipo de resolução que a política terá (Entman, 1993).

Já no fluxo das alternativas/*policies*, Kingdon (2014) sugere que as soluções para os problemas surgem a partir de comunidades epistêmicas (*policy communities*), compostas por especialistas que compartilham ideias sob determinada área. A criação de alternativas é um processo competitivo, em que algumas alcançam maior sucesso e são mais difundidas, gerando uma lista restrita de propostas. Essa lista, por sua vez, serve de "mapa" para os formuladores das políticas.

O terceiro fluxo, que trata da dinâmica política (*politics*), possui sua própria lógica. Diferentemente do fluxo das alternativas, que é gerado a partir da difusão de argumentos e persuasão, na *politics* as coalizões políticas que dão dinâmica a *policy* são feitas com base em barganhas e negociações.

Em um momento específico, um problema que foi levantado encontra soluções disponíveis e uma dinâmica política propícia para a mudança: é nesse momento

que os três fluxos convergem e geram uma janela de oportunidade (*policy windows*), permitindo que questões entrem para a agenda.

Este capítulo tem como objetivo realizar uma análise das tentativas de desmantelamento do BPC nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Para entender esse processo, adota-se como ponto de partida a perspectiva neoinstitucional sobre a capacidade das instituições se comportarem não apenas como meras arenas de disputas, nem como agregados de decisões maximizadoras de indivíduos isolados, mas também como atores políticos capazes de alterar o curso de decisões.

Embora a tradição neoinstitucionalista tenha sido marcada pela sofisticada explicação da persistência das instituições ao longo do tempo, de forma a privilegiar análises voltadas à continuidade das políticas públicas (Araújo e Cunha, 2019) que, no geral, preteriam os fatores relacionados à complexidade das mudanças políticas, buscando explicá-las a partir de fatores exógenos, renovações teóricas passaram a incorporar fatores como a agência humana e o papel das ideias nas análises institucionais, capacitando o neoinstitucionalismo a explicar os processos de mudanças em suas diversas formas.

Alguns dos expoentes dessa renovação teórica, como Mahoney e Thelen (2009), propõem uma abordagem para análises das mudanças graduais nas instituições. Em suas visões, as instituições – aqui entendidas como normas/regras – necessariamente produzem incertezas, em razão dos contextos em que são aplicadas e das dissociações entre quem as formula e quem as aplica, e, com isso, proporcionam oportunidades para os atores e as coalizões reforçarem ou interpelarem essas regras a partir de interpretações diversas. Segundo a abordagem proposta pelos autores, dois fatores devem ser levados em consideração: as oportunidades derivadas das incertezas produzidas pelas e nas instituições; e os valores, crenças, preferências e identidades das coalizões nos conflitos políticos que permeiam os diversos contextos.

Este capítulo dialoga com a abordagem proposta por Mahoney e Thelen (2009), na medida em que apresenta indícios de que a ideia de austeridade fiscal foi um fator determinante para as sucessivas mudanças e tentativas de mudanças regulatórias do BPC a partir de 2016.

O capítulo se divide em duas partes. A primeira delas faz um breve resumo da trajetória política do BPC até 2015. Na segunda, são analisados os esforços empreendidos pelos governos de Temer e Bolsonaro para o desmantelamento do BPC, utilizando o modelo de Kingdon para a elucidação do como esses atores políticos empreenderam essas tentativas de desmantelamento, de forma a tentar mitigar os custos políticos dessas decisões.

A análise se baseia em pesquisa bibliográfica e documental, com foco nos anos recentes. Para isso, levantaram-se dados referentes às mudanças e tentativas

de mudanças na legislação do BPC e realizaram-se consultas a pesquisas e artigos de jornais e periódicos científicos voltados ao contexto político dessas mudanças e à análise do seu impacto na implementação e resultados da política.

2 A CONSOLIDAÇÃO DO BPC (1988-2015)

Kingdon (2014) destaca que os desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda. O espírito nacional de uma sociedade em um momento histórico específico influencia diretamente o debate e a produção de políticas públicas.

A conjuntura política de transição para a democracia tem seu marco na CF/1988. No entanto, o esgotamento do regime militar vinha se tornando uma realidade desde meados dos anos 1970 com a "crise do milagre" e intensificou-se com a reorganização da sociedade civil e com a ampliação das tensões inflacionárias no início dos anos 1980 (Fagnani, 1997). A abertura gradual da ditadura ampliou os canais de vocalização das camadas subalternas, gerando uma pressão ao regime no sentido da democratização e da construção de medidas redistributivas. Após o longo período percorrido para a abertura, devido à resistência do "núcleo duro" dos militares, a vitória dos movimentos oposicionistas ao regime resultou na Assembleia Nacional Constituinte de 1987.

Como é salientado na teoria neoinstitucionalista, o arranjo procedimental de um determinado processo decisório pode vir a interferir diretamente no resultado esperado. A Constituinte configura-se como um bom exemplo para esse pressuposto. Apesar de ser derivada do poder constituído a partir de uma emenda constitucional e de a centro-direita ser a bancada com maior representatividade à época, a nova Constituição introduziu avanços formais, ampliou direitos e visou à correção de iniquidades históricas.

Isso foi possível graças à organização dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, que optou por uma dinâmica que confluísse as decisões de "baixo para cima" (Gomes, 2006). O projeto de Constituição formulado a partir do arranjo proposto foi muito mais progressista que a maioria das forças políticas na Assembleia Nacional Constituinte. Isso foi fruto de uma predominância estratégica das forças progressistas nos trabalhos constituintes, combinado à facilidade de formação de maiorias nas comissões e subcomissões, que tinham a responsabilidade de elaborar as propostas iniciais em amplo debate com representantes da sociedade civil e cidadãos.

Foi justamente nas subcomissões que foram dados os primeiros passos para a formulação do BPC. O texto que dá base ao programa surge a partir da concatenação de duas propostas que se originaram de subcomissões distintas. A primeira delas surgiu a partir dos debates da Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias e dizia respeito à assistência financeira aos deficientes.

Já a segunda proposta foi formulada nos debates da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso e propunha o auxílio aos idosos.

No inciso V do art. 203 da CF/1988 foi redigido o texto que deu base ao BPC sob os seguintes termos:

> A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: (...) V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

No entanto, a Constituição deixava lacunas como: quais seriam as pessoas consideradas deficientes? Qual seria o mínimo de renda necessário à própria manutenção? Qual a idade mínima para se considerar um idoso? Todas essas questões foram deixadas para a legislação complementar, isto é, ficou a cargo dos governantes posteriores dar forma e institucionalizar a política (Miranda, 2013). Por conta disso, apesar do seu texto inicial ter sido disposto na CF/1988, a fase final da formulação da política teve lugar com a promulgação da Loas em 1993 e suas regularizações finais em 1995.

Seguindo as diretrizes do Consenso de Washington, no Brasil pós-Constituição, à semelhança do que ocorreu em outros países latino-americanos, os governos orientaram-se sob o viés ideológico neoliberal. Ou seja, aqueles responsáveis por implementar os direitos sociais da Constituição deram prioridade às reformas econômicas e a uma política de ajuste fiscal para resolver os problemas de inflação e de dívida externa vindos da década de 1980. A ênfase no controle inflacionário e na redução de gastos públicos tornou a institucionalização das políticas sociais uma agenda secundária. Por conta disso, a implementação do BPC não foi prioritária nesse período.

Prova da pouca importância dada pelo Poder Executivo em regulamentar a política foi o grande lapso de tempo entre a constitucionalização do direito (1988) e a formulação de seu desenho na Loas (1993).[2] Extrapolado o prazo constitucional, foi apenas sob pressão do Judiciário que o governo de Itamar Franco apresentou a proposta da Loas, que deu nome e regulamentou a política do BPC (Miranda, 2013).

Em sua primeira versão, as questões supracitadas do BPC foram desenvolvidas da seguinte forma: *i)* o critério de deficiência seria definido pela confirmação de autoridade pública da incapacidade do indivíduo para o trabalho, ficando a perícia sob responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Sistema Único de Saúde (SUS); *ii)* o critério de renda para prover a própria manutenção

2. O governo Collor chegou ainda a rejeitar o Projeto de Lei nº 3.099, aprovado em 1990, que regulamentava a assistência social.

individual ficou definido como uma renda familiar *per capita* de até um quarto de salário mínimo; e *iii)* a idade mínima para acesso ao benefício destinado aos idosos seria de 70 anos, prevendo-se uma redução gradativa até 65 anos no prazo máximo de seis anos.[3]

Passado o processo de formulação da política, sua implementação não se deu de forma imediata, uma vez que foram necessários esforços para reunir recursos destinados à sua execução. Conforme preveem Ham e Hill (1995), um dos maiores desafios para uma "perfeita implementação" se dá a partir da disponibilização de recursos suficientes para a política. A implementação do BPC não fugiu à regra e o financiamento do programa foi estabelecido apenas com a institucionalização do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), em 1995, por meio de decretos. Dessa forma, apenas em 1996 a execução do programa pôde de fato ter início (Miranda, 2013).

A teoria neoinstitucionalista defende que análises de formulações e mudanças nas políticas públicas devam levar em consideração as preferências de atores situados estrategicamente no sistema político. Nessa perspectiva, parte-se do pressuposto de que as instituições, além de canalizarem e estruturarem os conflitos políticos, criam o contexto sob o qual a definição de interesses e objetivos é criada. Desse modo, as preferências configuram-se como um fator endógeno às instituições (Thelen, 1999).

Na conjuntura brasileira, sobretudo quando consideradas políticas públicas federais, as preferências do presidente da República devem ser tomadas em sua dimensão maior, haja vista as suas prerrogativas de definição de ministérios, seu poder de veto e de legislação. Não obstante, quando essas prerrogativas e poderes vêm acompanhados de uma coalizão majoritária, o presidente da República passa também a ter o poder de controlar o ritmo e o conteúdo da agenda pública (Figueiredo e Limongi, 1999). Tal foi o caso do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998), quando, segundo Draibe (2003), iniciou-se um processo de forte institucionalização da assistência social no país. Destaca-se entre seus feitos, a criação do FNAS e a institucionalização dos conselhos estaduais e municipais que periodicamente eram mobilizados em conferências nacionais.

O contexto político que propiciou a formulação final do BPC foi marcado por duas características principais. A primeira diz respeito ao cumprimento das determinações da Loas, e do processo de institucionalização dos direitos constitucionais. O ciclo de reformas da proteção social, que desaguou na CF/1988, reestruturou o sistema de políticas sociais, sobretudo no que diz respeito aos princípios valorativos do direito e da seguridade social (Draibe, 2003). O pretendido modelo universalista e redistributivo, no entanto, carecia de uma reestruturação prática, uma vez que a

3. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.

distribuição desigual dos benefícios sociais, apropriada com maior frequência por grupos específicos, mantinha antigas distorções políticas. Um segundo ciclo de reformas do sistema de proteção social foi então necessário para a implementação das diversas áreas de políticas públicas pretendidas pela Constituição. Foi justamente no governo de FHC que esse segundo ciclo teve início (Draibe, 2003).

A segunda característica do contexto político se refere a uma conhecida conjuntura propícia para a mudança na agenda pública, o início de um novo governo. Na ocasião do início da implementação do BPC, FHC havia acabado de se eleger quando da aprovação do FNAS e da regulamentação final da política (Decreto nº 1.744, de 1995). No entanto, apesar da eleição ter tido impacto na mudança da agenda, deve-se levar em consideração a coalizão partidária formada nesse mandato. O sucesso inicial do Plano Real (iniciado em julho de 1994) manteve quase como imperativo a adesão e apoio dos parlamentares à agenda anti-inflacionária (Couto e Abrucio, 2003). Tal situação diminuiu os custos da formação de uma coalizão por Fernando Henrique, fato que contribuiu para um excelente desempenho de aprovação das matérias de seu interesse (Nicolau, 2000).

Essas foram as características conjunturais que permearam a formulação final do BPC. Ainda que o momento tenha sido de suma importância para a institucionalização da política, o contexto de reforma do Estado e ajuste fiscal de 1995 foi responsável por marcar a sua trajetória em direção a restrições e à maior focalização (Draibe, 2003). Inclusive, no próprio Decreto nº 1.744/1995,[4] que regulamentou os últimos detalhes da política, foram deliberadas restrições não previstas pela Loas, como a restrição da condição do deficiente elegível a "aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênita ou adquirida, que impeçam o desempenho das atividades da vida diária e do trabalho", e a exclusão do direito aos idosos que realizassem atividade remunerada. Ainda no mesmo ano, o governo FHC tentou desvincular o valor do benefício do salário mínimo e só não obteve sucesso pois este aspecto da política estava previsto na Constituição, o que possibilitou à Comissão de Constituição e Justiça rejeitar a mudança por inconstitucionalidade.

No entanto, foi a partir do segundo mandato de FHC que as tentativas de restringir o escopo da política tiveram maior intensidade, pois a herança política econômica do seu primeiro mandato havia ocasionado uma nova crise. Para manter o regime de câmbio fixo, o governo necessitou manter as taxas de juros da economia em altos níveis, o que acabou constituindo fonte adicional de expansão fiscal. Com isso, o ritmo de acumulação da dívida pública e dos passivos externos foi acelerado, criando um quadro fiscal insustentável, o que obrigou o governo a mudar sua política cambial (Oliveira e Turolla, 2003). Substituiu-se

4. Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995. Regulamenta o BPC devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

em 1999 o modelo de câmbio fixo pelo flutuante; o regime monetário que acompanhava a defesa das bandas cambiais deu lugar ao sistema de metas inflacionárias; no plano fiscal, as medidas de disciplinamento das finanças dos governos estaduais e municipais, principais características do primeiro governo, deram lugar ao Plano de Estabilidade Fiscal (de outubro de 1998), o qual implantou metas de superávit primário para a estabilização da relação dívida/produto interno bruto (PIB), fato que demandou medidas de aumento na arrecadação (criação de impostos) e redução de despesas. Desse modo, o BPC nascia em um ambiente de políticas macroeconômicas de austeridade para responder à crise econômica de 1998-1999.

Destacam-se como medidas restritivas aprovadas no período:

- a Lei nº 9.720, de 1998,[5] que revogava a diminuição prevista pela Loas da idade mínima para acesso ao BPC Idoso; alterava o conceito de família para o cálculo da renda *per capita*, limitando os membros passíveis de serem considerados familiares, o que dificultava a elegibilidade aos parâmetros do limite de renda *per capita*; e excluía o SUS como um dos órgãos responsáveis pela perícia médica para avaliação de deficiência, ficando esta sob responsabilidade exclusiva do INSS, o qual era mais rigoroso; e
- o Decreto nº 3.298, de 1999,[6] que delimitou uma série de condições e causas específicas de deficiência elegíveis para o BPC.

Com a chegada do governo Lula, em 2003, o cenário da *politics* foi alterado. Não apenas pela mudança na configuração da coalizão político-partidária no poder, mas pela nova agenda de governo que se tornou prioritária do país, a de combate à pobreza.

Essa priorização ganha ainda mais relevância se analisada à luz das demais características da época. Isto porque, pelo menos em teoria, o cenário macroeconômico e político não era dos mais favoráveis para a consolidação de políticas sociais. Em 2002, a dívida líquida do setor público atingiu o seu pico desde o início dos anos 1990 (57%), e a inflação chegou a 12% (Fagnani, 2011). Somado a isso, o primeiro governo do Partido dos Trabalhadores (PT), para acalmar as expectativas do mercado, optou pela manutenção da política econômica ortodoxa, que mantinha o tripé macroeconômico câmbio livre, meta de inflação e superávit primário.

Ainda assim, nesse primeiro momento, o governo foi capaz de gerar espaço na agenda pública para o fortalecimento das políticas sociais, sobretudo aquelas

5. Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.

6. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção e dá outras providências.

focalizadas (como o caso do BPC). Esse maior espaço para as políticas sociais pode ser evidenciado, por exemplo, em uma das ações prioritárias do governo, como o programa Fome Zero, que, devido à sua grande abrangência e dificuldade de implementação, perdeu força e deu lugar ao programa Bolsa Família, como carro-chefe da política social do governo PT (Fagnani, 2011).

No que diz respeito ao BPC, já no primeiro ano de governo foi aprovado o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 2003), que, para além de sistematizar uma série de direitos dos idosos já garantidos em leis, decretos e direitos constitucionais passados voltados à população idosa, flexibilizou as regras do BPC. A lei implementou três alterações em seu desenho: *i)* a idade mínima de acesso ao benefício foi reduzida para 65 anos (redução que havia sido revogada no governo de FHC); *ii)* coibiu-se a prática do INSS de negar a concessão do benefício para idosos que exerciam atividade remunerada; e *iii)* garantiu-se a exclusão, no cálculo da renda familiar *per capita*, dos recursos oriundos de BPC já concedidos a outros membros da família, no caso de avaliação dos requisitos para concessão do BPC Idoso.

A relação entre os tomadores de decisão e os *stakeholders* passou a ser mais harmônica desde o Estatuto do Idoso, conformando a lei como um "elo crítico" da política, na visão de Miranda (2013). Isso porque, a partir desse momento, a responsividade dos tomadores de decisão às demandas de seus *stakeholders* aumentou significativamente. Fruto disso, as (re)formulações posteriores no governo PT foram no sentido de ampliação do escopo e do fortalecimento da gestão da política. Entre elas, as de maior destaque foram: *i)* o Decreto nº 6.214, de 2007, que alterou a definição de deficientes inaptos ao trabalho, levando em consideração não apenas aspectos biomédicos, como também ambientais e sociais, além de proibir a prática da burocracia do INSS, que negava o benefício a deficientes que haviam conseguido se inserir no mercado de trabalho (Miranda, 2013); *ii)* a Lei nº 12.435, de 2011, que flexibilizou o conceito de família para o cálculo da renda *per capita*, possibilitando a incorporação de mais membros, o que facilitava manter-se dentro dos parâmetros para a elegibilidade; e *iii)* o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 2015), que permitiu que o critério de renda mínima para elegibilidade no programa ultrapassasse o valor de um quarto do salário mínimo, desde que ficasse comprovada a necessidade do requerente de gastos elevados por conta de sua condição.

3 TENTATIVAS DE DESMANTELAMENTO: GOVERNOS TEMER E BOLSONARO

Para compreender o contexto político sob o qual o desenho do BPC passou a ser contestado no debate público, deve-se atentar, em primeiro lugar, à recessão econômica experimentada desde 2015 no país e à forma como os governos lidaram com a crise. A estratégia econômica da austeridade fiscal novamente

tornou prioritária a busca da redução das despesas públicas, especialmente de investimentos públicos e gastos sociais.

Embora as medidas de austeridade tenham se intensificado a partir do golpe institucional de 2016 (Silva, 2018), seria irreal afirmar que essas medidas tiveram início nesse período. A resposta do governo de Dilma Rousseff à crise vivenciada no início de seu governo marcou a volta do modelo de austeridade fiscal. O modelo expansionista da política fiscal do primeiro governo Dilma, que teve início por volta de 2012, passou a dar lugar à política de "ajustamento" proposta pelo ministro da Fazenda, Joaquim Levy (Mello e Rossi, 2017). A ideia era a de recuperar as contas públicas, que vinham se deteriorando desde meados de 2014, com a redução dos gastos públicos e o aumento da taxa básica de juros da economia. Com isso, esperava-se que a confiança do investidor nas políticas do governo voltasse, aumentando investimentos e reduzindo as taxas de juros futuras. Por outra parte, ensejava-se um cenário recessivo o suficiente – porém passageiro – para deflacionar a moeda, via aumento do desemprego, desvalorização dos salários e da demanda agregada – eis os objetivos centrais por trás da ideia da austeridade fiscal.

Já em 2015, contrariando as promessas de sua campanha, o governo Dilma aumentou expressivamente a taxa básica de juros e cortou despesas que afetaram mais profundamente os investimentos públicos, embora também tenham sido efetuadas reformas em benefícios sociais como a pensão por morte, auxílio-doença, seguro-desemprego e seguro defeso. Os resultados dessas medidas foram completamente opostos aos esperados, a dívida bruta do governo que era de 56,3% do PIB em dezembro de 2014 passou a 65,5% ao final de 2015 (Mello e Rossi, 2017).

Com o aprofundamento da crise econômica e o país mergulhado em uma profunda recessão, a crise política no governo Dilma, que vinha desde as manifestações de 2013, se aprofundou largamente junto ao avanço da Operação Lava Jato. Esse cenário possibilitou os anseios golpistas e o afastamento da presidente eleita. A partir de então, o governo de Michel Temer, com uma base de apoio no Congresso e desobrigado de anseios eleitorais, uma vez que não havia sido eleito para chefiar o Executivo, assim como nem pretendia se reeleger, pôde então radicalizar a agenda de austeridade fiscal.

O governo de Michel Temer conseguiu em menos de dois anos reduzir em mais de 20% os gastos discricionários com o ensino superior, cortar mais de 30% dos gastos discricionários do Ministério do Meio Ambiente e 50% do Ministério da Cultura (que chegou a ser brevemente extinto) (Dweck *et al.*, 2018). Entretanto, a principal medida de austeridade veio com a EC nº 95/2016,[7] popularmente conhecida como "teto dos gastos". A EC instituiu uma nova regra para as despesas

7. EC nº 95, de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

primárias do governo com duração de vinte anos e possibilidade de revisão somente após a primeira década de vigência. Nela, o gasto primário do governo ficou limitado por um teto definido pelo valor executado em 2017, possibilitando apenas um reajuste anual pela inflação. Segundo Dweck *et al.* (2018, p. 24), a política do teto de gastos configurou-se como uma medida de austeridade permanente, uma vez que "o não crescimento real das despesas totais do governo federal resultará em uma redução do gasto público relativamente ao PIB e *per capita* (devido ao crescimento da população ao longo dos anos)".

Nesse cenário político é que se deram as sucessivas tentativas de desmonte do BPC. De acordo com Dweck (2016) este era o desfecho inevitável, pois só seria possível o cumprimento do corte de gastos necessário para a manutenção da EC nº 95 se houvesse uma combinação de medidas que afetassem diretamente a seguridade social, entre elas a reforma do BPC, possivelmente aumentando a idade mínima de acesso, reduzindo o universo de beneficiários e desvinculando o benefício do salário mínimo.

A agenda de austeridade fiscal instalada surgiu a partir da percepção de que o gasto público crescia a uma velocidade maior do que a das receitas do governo desde 2008. Assim, segundo os autores do teto de gastos, a dívida brasileira crescia acentuadamente em relação ao PIB para níveis supostamente insustentáveis.

A necessidade de redução dos gastos públicos se configurava o principal "problema" em favor da Reforma da Previdência – forma com a qual a questão do BPC apareceu na agenda pública. Isso porque a previdência social vinha se tornando altamente deficitária nos últimos anos, fato que era, em grande medida, explicado pelo aumento do desemprego e perda de contribuintes (Jaccoud, Mesquita e Paiva, 2017).

No entanto, visando a uma maior aceitação do projeto no Congresso Nacional, os formuladores da medida buscaram enquadrar o problema previdenciário de uma outra forma. Conforme visto anteriormente, a forma como se define, articula e concentra a atenção dos atores envolvidos na formulação da política determina o sucesso de uma questão no processo de criação da agenda (Kingdon, 2014). O enquadramento do problema da previdência veio a partir de dois argumentos.[8] Primeiro, por uma alegada insustentabilidade dos regimes previdenciários vigentes, uma vez que o país passava por um intenso envelhecimento populacional, em função da queda da taxa de fecundidade e do aumento da expectativa de vida da população. Outro argumento em defesa da reforma surgiu a partir de uma alegada injustiça que vigorava no modelo então vigente. Isso porque alguns grupos, como os servidores aposentados no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), especialmente aqueles do

8. PEC nº 287, de 2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

ensino infantil, médio e fundamental, Judiciário e profissionais de risco, trabalhadores rurais (segurados especiais) e mulheres, gozavam, na visão dos formuladores da reforma, de uma espécie de "privilégio" no regime previdenciário.

Vale destacar que o enquadramento do problema não ocorre somente a partir dos empreendedores das políticas públicas. Para mobilizar a opinião pública, muitas vezes, se faz necessária a participação da mídia de massas. Por conta disso, diversos estudos interdisciplinares entre a comunicação social e a ciência política têm se aprofundado na questão. Campos e Araújo (2020), ao explorarem a atuação de dois grandes jornais no enquadramento do problema da Reforma da Previdência proposta por Temer, observaram a forte atuação desses em favor da reforma. Seus enquadramentos voltaram-se principalmente à questão dos privilégios de determinados grupos e do corte de despesas necessário ao reequilíbrio das contas públicas.

Com relação ao BPC, o enquadramento principal da equipe econômica de Temer foi o suposto incentivo que a política traria à não contribuição do INSS. Segundo o argumento do governo,[9] o piso do salário mínimo ser igual ao piso mínimo da previdência e a idade mínima também ser a mesma, se comparado aos benefícios previdenciários após as alterações da PEC nº 287, incentivaria os cidadãos a não contribuírem com a previdência social.

Contudo, diversos outros argumentos foram apresentados pela equipe econômica do governo de Michel Temer na justificação do projeto. Primeiro, o mesmo argumento utilizado para o aumento da idade mínima do regime previdenciário foi utilizado para justificar o aumento relativo ao BPC, a maior expectativa de vida daqueles que chegavam aos 60 anos. Segundo, a equipe afirmou que o valor do benefício era muito alto, em comparação com o valor de benefícios similares de países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Por último, destacou a expansão dos direitos conquistados em relação à diminuição da idade mínima para acesso ao benefício no início do primeiro governo PT, sem especificar por que exatamente isso seria um problema.

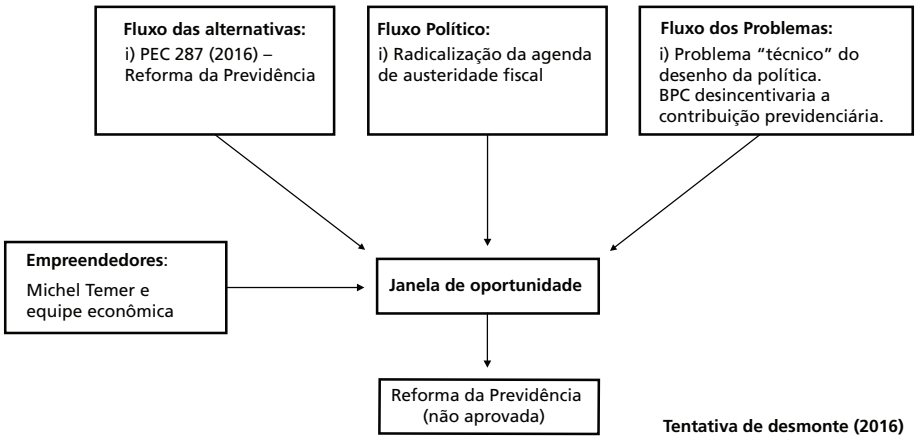
Diante dos enquadramentos dos problemas expostos, neste primeiro momento, a alternativa vencedora para a entrada/retorno do BPC à agenda tomou forma na PEC nº 287/2016, a Reforma da Previdência de Michel Temer.

Com os três fluxos reunidos (*problems*, *alternatives* e *politics*), formou-se a janela de oportunidade para a ascensão do BPC à agenda pública (figura 1). Contudo, conforme prevê Kingdon (2014), as janelas de oportunidade têm caráter transitório. Elas podem se fechar quando um dos fluxos se desarticula com relação aos demais. Tal foi o caso na Reforma da Previdência de Temer. A proposta que

9. PEC nº 287, de 2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

tinha chegado a ser aprovada na comissão especial foi emperrada após uma mudança no fluxo político, com a divulgação do áudio que revelava uma conversa do empresário Joesley Batista (do frigorífico JBS) com o presidente Temer, segundo o qual o presidente teria dado aval ao pagamento de propina para o deputado cassado Eduardo Cunha. Com a crise política do governo implodida, a janela de oportunidade se fechou.

FIGURA 1
Diagrama do modelo de múltiplos fluxos: tentativa de desmonte



Elaboração do autor.

Levando em consideração a abordagem proposta por Bauer *et al*. (2012), nota-se o caráter ativo da primeira tentativa de desmantelamento do BPC no período recente. Tamanho foi o sucesso do enquadramento do problema que supostamente representaria a previdência social e o BPC, que, na conjuntura dada, não se mostrou necessário aderir a formas mais sutis de desmantelamento. A exposição do problema por parte do governo Temer na tentativa da mudança regulatória do BPC ocorreu de forma explícita. Em contrapartida, os ganhos políticos e ideológicos previstos pela abordagem de Bauer *et al*. (2012) são de difícil verificação na tentativa de desmantelamento ativo do BPC. Levando em consideração que essa premissa dos autores tem pouca relevância na conjuntura apresentada, dado que o então presidente Michel Temer tinha baixas pretensões eleitorais, podemos inferir que o real ganho político com tal medida seria o do aceno às expectativas do mercado. Em outras palavras, seria mais uma forma de demonstrar o comprometimento com a agenda de austeridade fiscal.

O fechamento da janela de oportunidade para o desmantelamento do BPC se deu de forma provisória. A agenda de austeridade fiscal manteve-se após o governo

Temer, mantendo o BPC como um dos alvos do desmonte de políticas públicas. Como visto, as alternativas aos problemas surgem de comunidades epistêmicas situadas em posições privilegiadas das arenas decisórias. No caso da Reforma da Previdência e do ataque ao BPC, essa comunidade se manteve como propositora de alternativas das políticas públicas. De acordo com Pinho (2021), apesar dos defensores da austeridade fiscal no Brasil possuírem particularidades em seus diversos grupos, é possível falar em uma única comunidade epistêmica da austeridade fiscal, por esses compartilharem em uníssono a ideia de que "a estabilidade monetária e o controle rígido dos gastos públicos são os caminhos para o crescimento sustentado e o desenvolvimento econômico" (Pinho, 2021, p. 200, tradução nossa).

Bauer *et al*. (2012), em *Dismantling Public Policy: preferences, strategies and effects*, destacam que o desmantelamento de políticas públicas pode ocorrer não apenas a partir de rupturas de elementos cruciais na política (como no caso da PEC nº 287), como também através da manipulação da capacidade estatal de implementação, financiamento e acompanhamento da política.

Uma forma de desmantelamento ativo por meio da manipulação de regras da implementação da política do BPC veio por intermédio do Decreto nº 9.462, de 2018,[10] que visava facilitar a suspensão do benefício daqueles que possuíssem alguma irregularidade no seu Cadastro Único da Assistência Social. Na prática, o governo poderia mais facilmente suspender aqueles que por quaisquer razões não atualizassem seu cadastro corretamente. No entanto, após atuação do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), foi promulgada a Portaria nº 631, de 2019,[11] que mitigou os efeitos do decreto, ao escalonar a suspensão de benefícios dos cadastros irregulares, bem como exigiu um prazo adequado para ampla divulgação para o cronograma do escalonamento.

Com o prosseguimento da posição estratégica da comunidade epistêmica da austeridade fiscal, fortalecida pelos grandes veículos de imprensa e pelo crescimento de organizações e movimentos liberais de classe média e alta (Pinho, 2021), uma nova tentativa de desmantelamento ativo de elementos cruciais do BPC veio no início do governo de Jair Bolsonaro. A Reforma da Previdência apresentada (PEC nº 6, de 2019) propunha mudanças no desenho da política a partir do aumento da idade mínima para recebimento integral do BPC Idoso de 65 para 70 anos, fixando para os idosos de 60 a 70 anos um benefício de menor valor, que seria definido posteriormente. Contudo, a Câmara dos Deputados rejeitou os trechos que tratavam das mudanças no BPC, embora tenha aprovado grande parte do conteúdo da reforma.

10. Decreto nº 9.462, de 8 de agosto de 2018. Altera o regulamento do BPC, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, e o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

11. Portaria nº 631, de 9 de abril de 2019, do Ministério da Cidadania.

Uma possível explicação para o novo fracasso do rompimento dos elementos cruciais do BPC surge a partir de uma aparente proximidade e capacidade de articulação política e proposição de ideias da comunidade epistêmica da austeridade fiscal junto ao governo federal e insuficiente capacidade de persuasão e negociação com o Parlamento, no que concerne às propostas de desmonte do BPC.

Diante do insucesso de mais uma tentativa de desmantelamento dos aspectos cruciais da política, o governo de Jair Bolsonaro tratou, também, de desmantelá-la de forma ativa por meio da manipulação das regras de implementação da política. A Medida Provisória nº 871, de 2019[12] (posteriormente transformada em lei), veio como uma forma de controle repressivo aos beneficiários do programa, de um modo ainda mais forte do que aquele empregado pelo Decreto nº 9.462/2018. A medida instituiu um programa especial que incentivava financeiramente técnicos do setor público a revisar benefícios com indícios de irregularidades,[13] bem como exigia do requerente a autorização de acesso a seus dados bancários, fato que, conforme descrito em nota do CNAS, "viola frontalmente o direito à intimidade, igualdade e presunção de inocência, além do princípio da dignidade da pessoa humana da qual emana toda a proteção ao indivíduo resguardada na Constituição Federal" (CNAS, 2019).

O desmantelamento ativo não foi o único tipo de desmantelamento aplicado pelo governo Bolsonaro. O desmantelamento por omissão é constatado a partir da paralisação de concursos públicos no âmbito federal, que foi responsável por reduzir significativamente o quadro de funcionários do INSS, devido à aposentadoria de funcionários da ativa e do encerramento de contratos temporários (Resende, 2021). Com isso, começaram a ocorrer atrasos nos despachos de solicitações realizadas pelo INSS, de modo a criar grandes filas de espera para respostas aos requerimentos dos benefícios. Essa fila ocasionou não somente a primeira redução na cobertura do BPC em toda a série histórica, como também aumentou significativamente o já alto percentual de benefícios concedidos por decisão judicial (Paiva e Pinheiro, 2021).

Uma das justificativas apresentadas para a redução do quadro de funcionários diz respeito ao processo de digitalização do atendimento do INSS. Paiva e Pinheiro (2021) pontuam que esse atendimento tem trazido, de fato, impactos positivos na eficiência da prestação de serviços públicos, no combate a fraudes e na economia de recursos públicos. No entanto, o processo de digitalização do atendimento não tem levado em consideração o público-alvo dos requerentes dos benefícios.

12. Medida Provisória nº 871, de 18 janeiro de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade, e dá outras providências.

13. Esse trecho da medida foi revogado após apreciação do Congresso em sua conversão na Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021.

Conforme pontuado pelos autores, os beneficiários do BPC, devido à sua situação de extrema pobreza e baixo grau de escolaridade, acabam por ter menor acesso aos meios digitais. Além disso, o atendimento presencial tem a capacidade de fornecer uma escuta qualificada desses requerentes, de forma a orientá-los adequadamente.

Paiva e Pinheiro (2021) destacam, ainda, que a intensificação dos processos de revisões dos benefícios concedidos resultou em um crescimento da taxa de cessações do benefício, chegando a 254 mil benefícios cessados em 2019, número recorde desde o começo da série histórica em 2000. O motivo determinante para tal aumento foi o "não atendimento a convocação do posto", o qual era um motivo pouco relevante nos anos anteriores. Efeito direto do início da implementação do Decreto nº 9.462/2018, tal cessação só não foi maior pois, conforme visto, a atuação do CNAS escalonou o cancelamento de benefícios e prorrogou o prazo para divulgação do cronograma do escalonamento. Tais constatações reforçam o caráter ativo do desmantelamento promovido por meio do enrijecimento inapropriado do controle e fiscalização de benefícios.

Por fim, vale destacar os conflitos relacionados ao BPC entre o governo de Jair Bolsonaro e o poder Legislativo. Em 2019, A Câmara dos Deputados aprovou o substitutivo de um projeto de lei que havia sido aprovado em 1996 pelo Senado Federal. O substitutivo foi negado pelo Senado e foi aprovado então o Projeto de Lei nº 55/1996,[14] que flexibilizava o critério de renda para elegibilidade ao BPC passando de um quarto para meio salário mínimo. Entretanto, ao ir para a sanção de Jair Bolsonaro, o projeto foi vetado integralmente, sob o argumento de descumprimento da lei do teto de gastos e da lei de responsabilidade fiscal, uma vez que o projeto aprovado aumentava os gastos obrigatórios do governo sem indicação de sua fonte de custeio.

No mesmo dia em que a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou o início da pandemia (11 de março de 2020), o Congresso rejeitou o veto do presidente, e aprovou a legislação proposta. No entanto, a pedido da equipe econômica do governo, um ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) embargou a ampliação do valor do BPC por meio de medida cautelar, alegando o mesmo problema, a falta de uma fonte específica de recursos.

Após a decisão, o governo e o Congresso promoveram um acordo, no qual este último se comprometia à aprovação de um projeto de lei que mantivesse o valor de referência, enquanto o governo admitiu criar situações em que ele poderia

14. Projeto de Lei do Senado nº 55, de 27 de março de 1996. Altera o § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

chegar a meio salário mínimo (Gadelha, 2020). Com isso, o TCU suspendeu a medida cautelar e o Congresso aprovou, em 2 de abril de 2020, a Lei nº 13.982.[15]

Com o agravamento da crise sanitária houve o entendimento por parte do Congresso Nacional de que a economia global entraria em uma forte recessão, fazendo-se necessário, assim, o auxílio às populações mais pobres. Diante desse cenário, a flexibilização do critério de renda do BPC se tornou uma pauta oportuna, pois se tratava de um programa no qual a burocracia já possuía aprendizado para a execução e cujo público-alvo era mais vulnerável ao desenvolvimento das formas graves da covid-19. De acordo com a lei, a ampliação do critério de aferição da renda *per capita* familiar até meio salário mínimo seria realizada em 2020, porém sob condicionalidades que seriam definidas posteriormente pela burocracia do INSS. O regulamento elaborado deveria levar em consideração os seguintes fatores: grau de deficiência do beneficiário; dependência de terceiros para realização das atividades diárias; circunstâncias pessoais e ambientais; fatores socioeconômicos e familiares; e comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos em tratamentos de saúde não disponibilizados pelo SUS.

Porém, esse dispositivo legal não foi aplicado devido à não regulamentação administrativa. Bachrach e Baratz (1969) há muito definiam na ciência política que a não decisão também é uma forma de decisão, manifestada na "face invisível do poder". Quando um governo se omite sobre determinado assunto público ele toma a decisão de não direcionar e nem garantir recursos públicos para determinada questão.

Bauer *et al*. (2012), nesse mesmo sentido, consideram que a ausência de tomada de decisão é uma das estratégias mais utilizadas por decisores políticos no desmantelamento de políticas públicas. Os decisores se utilizam dela por essa ser a forma mais sutil de desmantelamento, a qual reduz custos negativos e evita constrangimentos institucionais. Por seu baixo grau de visibilidade, os efeitos diretos dessas não decisões são difíceis de ser detectados.

Passado o período previsto pela Lei nº 13.982/2020, o critério para a aferição da renda voltou ao seu desenho inicial (um quarto de salário sem previsão de ampliação por condicionantes). No ano seguinte, a sucessão de conflitos entre a equipe econômica do governo e o Congresso Nacional cedeu com a aprovação

15. 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 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 2020, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

da Lei nº 14.176.[16] Segundo apurou o jornal *O Estado de S.Paulo* (Tomazelli e Camila, 2021), a lei, desta vez, foi aprovada após um acordo entre o Congresso e a equipe econômica de Bolsonaro. Duas alterações no desenho do BPC foram aprovadas na lei: *i)* a partir de 2022, a ampliação do limite de renda mensal familiar para até meio salário mínimo, sob as mesmas condições aprovadas na lei anterior, porém desta vez de forma permanente; e *ii)* a partir de outubro de 2021, seria implementado o Auxílio-Inclusão, benefício que substituíra o BPC (no valor de 50% do salário mínimo), nos casos em que o portador de deficiência consiga um trabalho formal e que o remunere abaixo de 2,2 salários mínimos. Esta última medida foi articulada pelos decisores para incentivar a entrada dos portadores de deficiência no mercado de trabalho, uma vez que abandonar o auxílio, em nome de um emprego cuja manutenção está sujeita a diversos fatores, é um risco que desincentiva a inclusão desses.

Uma outra medida de desmantelamento ativo quase chegou a ocorrer em meados de 2020. Promovida pela equipe econômica de Jair Bolsonaro, o desmantelamento viria a partir de um corte de R$ 10 bilhões no orçamento da política, o que significaria a revisão de quase 2 milhões de benefícios concedidos, por meio de um endurecimento mais robusto da legislação (Resende, 2020). Segundo apurou o jornalista Resende (2020) da *Folha de S.Paulo*, o corte na política serviria para abrir espaço orçamentário no teto de gastos, viabilizando a formulação do então pretendido Renda Brasil, programa que seria uma espécie de ampliação do Bolsa Família. No entanto, um dia depois que a notícia foi ventilada, o presidente da República veio a público afirmar que "não tiraria dos pobres para dar aos paupérrimos" (Pompeu, 2020). Curioso pensar que tal defesa se configura como uma espécie oposta do desmantelamento simbólico – uma defesa simbólica da política –, na qual existe o anúncio de defesa da política, porém suas medidas e práticas andam no caminho contrário.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podem-se identificar três períodos de implementação do BPC de acordo com as tendências centrais em suas (re)formulações: *i)* institucionalização e focalização; *ii)* expansão; e *iii)* retração da política.

A frase popularizada por Margareth Thatcher – "*There is no alternative*" – que preconizava não haver alternativa à austeridade fiscal parecia encontrar robusto apoio no Brasil pós-2014, não apenas nos grandes veículos de mídia, mas também no próprio governo que, em teoria, encontrava-se à esquerda do espectro político.

16. Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar *per capita* para acesso ao BPC, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social e dispor sobre o Auxílio-Inclusão de que trata a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência; e dá outras providências.

Essa leitura da conjuntura econômica ilustra o poder que uma ideia pode adquirir no contexto político. O crescimento do déficit público "exigia" a administração do amargo remédio da austeridade fiscal. Passados oito anos, o paradigma segue vivo, apesar dos sucessivos rompimentos do teto de gastos em anos recentes.

Se no governo ideologicamente à esquerda a agenda austera já tinha sido imposta, com a ruptura deste, a partir de um golpe institucional promovido por atores políticos essencialmente conservadores (Silva, 2018), ela se radicalizou chegando a objetivar cortes estruturais no BPC. Apesar dos sucessivos esforços dos governos de Jair Bolsonaro e Michel Temer em reduzir seu escopo, sua efetiva redução veio apenas sob meios menos visíveis do jogo político.

Apesar do desmantelamento do BPC ser uma decisão de alto custo político, compreende-se que no período recente (pós-2016) o BPC vem sendo (ou tentando ser) desmantelado por dois dos tipos de desmantelamento: por omissão e ativo. O desmantelamento por omissão é evidenciado quando, por exemplo, se observa a paralisação dos concursos públicos para a autarquia que operacionaliza a política (Resende, 2021). A redução de mais de 30% do quadro pessoal de funcionários do INSS no período foi um dos motivos do vertiginoso crescimento das filas de espera para a resposta a requerimentos de benefícios, a qual foi responsável pelo primeiro recuo na cobertura do benefício em toda a sua história (Paiva e Pinheiro, 2021).

O desmantelamento ativo também ocorreu em diversos momentos: nas mudanças regulatórias que dificultavam o acesso ao benefício e nas tentativas (fracassadas) de aumentar a idade mínima para seu acesso e de desvinculá-lo do salário mínimo. Os ganhos políticos e ideológicos, previstos no sistema de Bauer *et al.* (2012) para a tipificação do desmantelamento ativo, são de difícil apreensão no caso específico do BPC. Isso porque retirar renda de uma população numerosa, além de extremamente vulnerável, tende a ser uma medida impopular. Aqueles que o defenderam, apresentaram sua defesa, conforme prevê o modelo de Bauer *et al.* (2012), a partir de uma apresentação difusa dos benefícios das mudanças: uma forma de tornar mais justa a composição dos benefícios previdenciários e assistenciais.[17] No entanto, os benefícios políticos reais giram em torno da acomodação das expectativas do mercado, sendo as medidas apenas mais uma amostra da intenção do governo de seguir à risca a agenda da austeridade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. E. L.; CUNHA, E. S. M. Análise de mudanças em políticas públicas. **Conhecer**: Debate entre o Público e o Privado, v. 9, n. 22, p. 170-187, 2019.

17. PEC nº 287, de 2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two faces of power. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 6, 1969.

BAUER, M. W. *et al*. **Dismantling public policy**: preferences, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

CAMPOS, F. S. S.; ARAÚJO, B. Enquadramentos da Reforma da Previdência. **Compolítica**, v. 10, n. 1, p. 109-136, 2020.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. *In*: POCHMANN, M.; AZEVEDO, J. S. G. de (Org.). **Brasil**: incertezas e submissão. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 151-169.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Nota do CNAS em defesa do BPC**. Brasília: CNAS, 2019.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.

DWECK, E. A PEC 55 é o desmonte das conquistas sociais. **Revista Princípios**, v. 145, 2016.

DWECK, E. *et al*. Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil. **Brasil Debate**, v. 148, 2018.

ENTMAN, R. M. Framing: towards clarification of a fractured paradigm. **McQuail's Reader in Mass Communication Theory**, p. 390-397, 1993.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil, 1964-1992. **Cadernos Fundap**, n. 21, p. 1964-1992, 1997.

_____. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, v. 13, n. 28, p. 41-80, 2011.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GADELHA, I. Após acordo, TCU suspende decisão que embargava ampliação do BPC. **Crusoé**, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://crusoe.uol.com.br/diario/apos-acordo-tcu-suspende-decisao-que-embargava-ampliacao-do-bpc/>.

GOMES, S. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados**, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.

HAM, C.; HILL, M. Rumo à teoria da implementação? *In*: _____. **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. Campinas: Mc Graw-Hill, 1995. p. 134-157.

JACCOUD, L. de B.; MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B. de. O BPC: dos avanços na seguridade aos riscos da Reforma da Previdência. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 22, n. 11, p. 3499-3504, 2017.

KINGDON, J. W. **Agenda, alternatives and public policies**. 2nd ed. Essex: Pearson, 2014.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: _____. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1-37.

MELLO, G.; ROSSI, P. **Do industrialismo à austeridade**: a política macro dos governos Dilma. [s.l.]: IE/Unicamp, 2017. p. 36. (Textos para Discussão).

MIRANDA, G. L. O ciclo de política como campo estratégico: o caso do Benefício de Prestação Continuada. **Dados**, v. 56, n. 2, p. 439-482, 2013.

NICOLAU, J. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, v. 43, n. 4, p. 709-735, 2000.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.

PAIVA, A. B. de; PINHEIRO, M. B. **BPC em disputa**: como alterações operacionais e regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília: Ipea, 2021.

PIERSON, P. **Dismantling the Welfare State?** Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. [s.l.]: Cambridge University Press, 1994.

PINHO, C. E. S. Welfare State and epistemic communities of fiscal austerity in Brazil: from Lula da Silva to Jair Bolsonaro (2003-2020). **Sociedade e Estado**, v. 36, n. 1, p. 195-216, 2021.

POMPEU, L. Bolsonaro proíbe Renda Brasil e diz que não vai alterar Bolsa Família. **Congresso em Foco**, 15 set. 2020.

RESENDE, T. Governo quer corte de R$ 10 bi ao ano em benefício para deficientes e idoso. **Folha de S.Paulo**, 14 set. 2020.

_____. INSS sofre com falta de mão de obra e pede mil funcionários emprestados que sobram na Infraero. **Folha de S.Paulo**, 27 maio 2021.

SILVA, F. P. da. O fim da onda rosa e o neogolpismo na América Latina. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 4, n. 2, p. 165-178, 2018.

THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, v. 2, n. 1, p. 369-404, 1999.

TOMAZELLI, I.; CAMILA, T. Congresso acerta com governo ampliação do BPC em 2022: 180 mil devem ser incluídos. **O Estado de S.Paulo**, 27 maio 2021.

Parte III

MEIO AMBIENTE

CAPÍTULO 5

A DESCONSTRUÇÃO ORGANIZADA DA POLÍTICA FLORESTAL NO BRASIL: ESTRATÉGIAS DE DESMANTELAMENTO E DE RESISTÊNCIA[1]

Igor Ferraz da Fonseca[2]
Marcel Bursztyn[3]
Diego Pereira Lindoso[4]
Marion Daugeard[5]

1 INTRODUÇÃO

Até a primeira década do século XXI, a construção institucional da proteção ambiental no Brasil não fugia ao padrão internacional. Entre altos e baixos, a trajetória seguia uma tendência de consolidação em longo prazo. Alguns indicadores (como queimadas e taxas de desmatamento) mostravam desempenho oscilante entre crescimento e redução, sem que isso estivesse diretamente associado a um maior ou menor grau de consistência institucional ou de negação explícita das responsabilidades do poder público. Houve momentos em que governantes deram pouca prioridade a proteger o meio ambiente, mas não faziam de tal atitude uma bandeira política explícita. Ao contrário, sempre houve um certo pudor em buscar afirmar a preocupação com o meio ambiente, mesmo quando o cumprimento rigoroso de uma agenda de sustentabilidade não era uma realidade (Fonseca e Bursztyn, 2007).

Por quase cinquenta anos, diferentes governos brasileiros, inclusive no período da ditadura militar (1964-1985), conviveram com um processo de conformação da função de proteção ambiental que, visto no longo prazo, se configurou como um período estruturante na criação de políticas públicas ambientais (por exemplo, a Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981), na

1. Este trabalho teve o apoio do Projeto Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Dinâmicas Socioambientais (INCT Odisseia): Sustentabilidade e Adaptação às Mudanças Climáticas, Ambientais e Demográficas, com suporte financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), processo nº 465483/2014-3; da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), processo nº 23038.000776/2017-54; e da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF), processo nº 193.001.264/2017.

2. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: <igor.fonseca@ipea.gov.br>.

3. Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB).

4. Centro de Desenvolvimento Sustentável/UnB; e Departamento de Ciências Ambientais da Universidade de Girona.

5. Centro de Desenvolvimento Sustentável/UnB; e Centre de Recherche et de Documentation sur les Amériques (Creda) da Université Sorbonne Nouvelle.

configuração de um marco normativo (Lei de Crimes Ambientais, de 1998) e na capacidade executiva (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama) (Bursztyn e Bursztyn, 2013).

Tendo 40% de seu território coberto pela maior floresta tropical do planeta, e hospedando parte significativa da sua biodiversidade, o Brasil se tornou um ator importante na política ambiental global a partir dos anos 1990. O país sediou duas relevantes conferências internacionais sobre o tema: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2012. A diplomacia nacional atuou de forma destacada, sendo protagonista em negociações multilaterais sobre tópicos como desertificação, mudanças climáticas, conservação da biodiversidade, entre outros (Viola e Gonçalves, 2019).

Neste contexto, o Brasil se tornou uma referência nas políticas de prevenção e combate ao desmatamento, especialmente na Amazônia, na qual as taxas de desmatamento atingiram picos recordes nos anos 1990 e no início dos anos 2000. Como resposta, no final dos anos 1990, a implementação de políticas florestais, de regulação do uso do solo e de combate ao desmatamento teve como resultado uma redução significativa da destruição da floresta, com destaque para o período entre 2004 e 2012. A redução de 58% no desmatamento entre 2004 e 2007 representa, até a redação deste capítulo, a maior contribuição individual já feita por um único país para a mitigação das mudanças climáticas (Capobianco, 2021).

Um marco na política florestal para a Amazônia brasileira foi o estabelecimento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), lançado em 2004, que foi um inédito (e bem-sucedido) exemplo de atuação integrada de distintos ministérios do governo federal, em um nível estratégico de coordenação e prioridade dentro do aparato estatal (Maia *et al.*, 2011; Arima *et al.*, 2014; Mello e Artaxo, 2017; Capobianco, 2021).

Se está claro que existem marcos e decisões que impulsionam a construção de políticas públicas, também existem marcos que explicam seu desmantelamento[6] (Bauer *et al.*, 2012; Bauer e Knill, 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013). O novo Código Florestal, aprovado em 2012, pela Lei nº 12.651,[7] pode ser considerado um marco simbólico da desconstrução de políticas florestais. Ali, a conjuntura foi marcada pela coexistência de um governo federal menos preocupado com a proteção ao meio ambiente que seus predecessores e o fortalecimento de uma *coalizão de defesa* (Sabatier e Weible, 2007; Weible e Nohrstedt, 2012) das ações de desmantelamento, que vinha crescendo e se estruturando há alguns anos.

6. Neste capítulo, os termos desconstrução, desmonte e desmantelamento são tratados como sinônimos, tendo como base o conceito adotado por Bauer *et al*. (2012).

7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 1º fev. 2022.

Entre 2016 e 2018, houve uma nova inflexão positiva na curva de crescimento de alguns indicadores-chave associados à mudança de uso da terra, como a taxa de desmatamento na Amazônia, as áreas de mineração ilegal em terras indígenas e o número de conflitos rurais e de aprovação de agrotóxicos (Inpe, 2021; MAPBiomas, 2021; Ibama, 2022). No entanto, as medidas de desconstrução entre 2012 e 2018 tiveram alcance limitado, pois coexistiram com certa estabilidade institucional e com novas políticas que eram, em certa medida, herdeiras do processo de construção que marcou as últimas décadas. Ademais, mesmo implicando alguns retrocessos, as estratégias de desmantelamento não eram explícitas. Quase todos os integrantes do governo federal (mesmo aqueles que agiam em prol do desmonte) se manifestavam explicitamente a favor do meio ambiente e do discurso politicamente correto do desenvolvimento sustentável, usufruindo dos benefícios simbólicos de se associar aos cânones da sustentabilidade.[8]

A administração Bolsonaro, iniciada em 2019, representou uma nova e mais profunda inflexão nesse processo, tanto do ponto de vista discursivo quanto da promoção de iniciativas explícitas de desconstrução. Eleito com um discurso antiambiental claro, mostrou-se fiel ao compromisso pré-eleitoral que assumiu com os *lobbies* antiambientalistas. O processo de desmonte promovido a partir de 2019 segue uma agenda que se manifesta em diferentes aspectos: na base legal, no descumprimento das normas, no sucateamento das estruturas de implementação, na intimidação dos servidores públicos e do pessoal qualificado, na indisponibilidade de recursos para ação, na sabotagem à produção e à disseminação de dados, na negação de dados e fatos cientificamente comprovados e na promoção de pseudociência e de falsas controvérsias acadêmicas (Rajão *et al*., 2022).

A desconstrução das políticas florestais tem como protagonista uma versão ainda mais perversa da velha *coalizão de pilhagem* que historicamente se reproduz às custas da captura do Estado e por meio da promoção de políticas públicas espúrias (Bursztyn, 1990). Ao mesmo tempo em que representa um marco persistente do patrimonialismo que configurou o Estado brasileiro, a coalizão de pilhagem surge com roupagem mais atual, na medida em que não está estritamente vinculada apenas à velha oligarquia rural (Bursztyn, 1994). A novidade, nessa nova versão, não são as políticas que levam à apropriação privada dos benefícios, sem que o bem comum seja considerado. Sob o manto da política ambiental, e paradoxalmente, se promove de forma explícita a degradação do meio ambiente. Atos governamentais como a liberação de agrotóxicos em grande escala (Salati, 2021), incentivos ao desmatamento e a queimadas (Prizibisczki, 2021) com garantia tácita de impunidade, ofensivas contra comunidades indígenas e a integridade de seus

8. Ver, por exemplo, Fonseca e Bursztyn (2007).

territórios (Ferrante e Fearnside, 2020), e o incentivo e tolerância com a exploração de garimpos ilegais,[9] são exemplos desse fenômeno.

A coalizão de pilhagem é formada por atores do Estado e da sociedade que priorizam a exploração dos recursos naturais em relação à conservação e ao seu uso sustentável. Compondo tal coalizão estão setores atrasados do agronegócio, latifundiários, mineradores, madeireiros, defensores do garimpo ilegal, lobistas de atividades intrinsecamente poluidoras ou potencialmente nocivas ao meio ambiente e/ou à saúde humana. Destaca-se aqui o papel de parlamentares membros das bancadas ruralistas do Congresso Nacional e de lideranças do Poder Executivo federal, que indicaram servidores não técnicos e ideologicamente comprometidos com a coalizão de pilhagem para gerir instituições governamentais e coordenar (ou desmantelar) políticas públicas que teriam como finalidade explícita a sustentabilidade ambiental.

A coalizão de pilhagem atua em pelo menos três dimensões: a captura do Estado (inclusive do Poder Judiciário, já que parte dos cargos máximos da Justiça brasileira são nomeados pelo Executivo, com aval do Legislativo); o aparelhamento das instituições, o que em grande medida se traduz em ganhos financeiros por parte de executivos nomeados para o exercício de funções públicas; e a pilhagem dos recursos naturais, na medida em que contam com a complacência do poder público para converter danos ao patrimônio comum em ganhos privados. Nada mais emblemático da desconstrução da política florestal – e ambiental – brasileira do que o discurso do então ministro do meio ambiente Ricardo Salles, em 22 de abril de 2020: "Precisa ter um esforço nosso aqui, enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só se fala de covid, e ir passando a boiada, e mudando todo o regramento (ambiental), e simplificando normas".[10]

O objetivo deste capítulo é analisar, de forma qualitativa, as estratégias de desconstrução da política florestal federal, com ênfase nas políticas de combate ao desmatamento na Amazônia Legal. As fontes consultadas foram a mídia, dados e documentos, tanto oficiais quanto produzidos pela sociedade civil, bem como literatura científica.

Aqui vale ressaltar algumas limitações deste estudo. Embora a literatura de referência aborde os conceitos de desmantelamento de políticas (Bauer *et al.*, 2012; Bauer e Knill, 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013) e de coalizões de defesa (Sabatier e Weible, 2007; Weible e Nohrstedt, 2012), vai além dos objetivos deste capítulo uma análise detalhada das características dos membros das coalizões de

9. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/garimpo-ilegal-de-ouro-atrai-familias-e-cria-cidade-flutuante-no-rio-madeira-dw/>. Acesso em: 21 fev. 2022.

10. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54364652>. Acesso em: 21 fev. 2022.

pilhagem e pró-ambiente. Também não é foco deste texto identificar de que forma as variáveis institucionais incidem na direção das mudanças nas políticas florestais. Neste capítulo, o foco é essencialmente apresentar uma tipologia de estratégias adotadas (e exemplos) tanto para o desmonte das políticas florestais federais quanto pela resistência a tais iniciativas de desmantelamento.

Ressalta-se, também, o foco no processo de desmantelamento ativo das políticas florestais. No Brasil, este processo coincide com o mandato do presidente Jair Bolsonaro, iniciado em 2019. Momentos anteriores (tais como os períodos de construção das políticas e do início de um processo inercial de desmonte) não estão detalhados aqui. Este capítulo está dividido em seis seções, sendo a primeira esta introdução. A seção 2 traz uma breve digressão sobre o papel regulador do Estado, assim como explora, de modo sucinto, a literatura em torno do desmantelamento de políticas públicas. A seção 3 trata das estratégias adotadas pela coalizão de pilhagem: o desmantelamento por redução de densidade, com ênfase no aspecto normativo e formal das políticas federais; e o desmantelamento por redução de intensidade, em que é discutido o corte de recursos humanos e financeiros para a implementação das políticas, assim como o aparelhamento das instituições ambientais com servidores não técnicos.

A política de desconstrução não é, no entanto, feita sem resistências. Apesar de um sucesso relativo nas iniciativas de desmonte, as pressões e os repertórios de ação de coalizões favoráveis à sustentabilidade ambiental têm conseguido evitar danos maiores, em especial ao conter o desmantelamento formal da legislação e das normas de proteção ao meio ambiente. Ainda que de forma não exaustiva, as formas de reação ao desmonte serão analisadas na seção 4, com ênfase na atuação dos poderes Legislativo e Judiciário federais, e na seção 5, que aponta as reações de setores progressistas do agronegócio. As considerações finais são apresentadas na seção 6.

2 A COALIZÃO DE PILHAGEM E AS ESTRATÉGIAS DE DESMANTELAMENTO

As políticas públicas seguem um ciclo que tem pelo menos quatro fases (Mureddu *et al.*, 2014). A primeira delas é a que começa com a definição de agenda, ou seja, o surgimento de alguma questão como foco da ação pública. A segunda é a formulação da política. A terceira corresponde à implementação. Na quarta fase se dá o monitoramento e a avaliação, de modo a checar se a política está no rumo certo e se os objetivos estão sendo atingidos. Como resultado da quarta fase, a própria definição de agenda é revista, com implicações sobre as fases subsequentes do ciclo, considerando eventuais correções de rumo e adaptações. As duas primeiras fases se dão na esfera da política, enquanto as duas seguintes são de natureza técnica.

Há variações em relação às prioridades dadas às funções reguladoras do Estado. Um governo pode dar maior atenção ao aumento da produção do setor primário (agropecuária e mineração), em detrimento do avanço na proteção ao meio ambiente, sem necessariamente promover a desestruturação do arcabouço político-institucional desta última função. Em democracias consolidadas, que pressupõem os três poderes devidamente sólidos e independentes, as mudanças de prioridades tendem a ser "suaves", ou seja, mediante valorização de alguma atividade, sem necessariamente desmantelar a estrutura que lhe regula.

No processo de desconstrução da política florestal brasileira, a coalizão de pilhagem subverte por inteiro o ciclo da política pública. Diferentemente do que foi descrito, o encadeamento de quatro fases, sendo as duas primeiras de natureza política e as seguintes de natureza técnica, agora as quatro fases passam ao controle da esfera política. Assim, a razão técnica é subsumida ou, no mínimo, neutralizada pelos desígnios dos interesses da coalizão. Funcionários do Estado são substituídos, na prática, por operadores, designados pelo governo, que não têm competência técnica e que agem no sentido oposto às missões das instituições públicas.

Ao capturar por inteiro o ciclo das políticas públicas, a coalizão de pilhagem que apoia o (e se apoia no) governo Bolsonaro rompe com princípios básicos do Estado moderno, entre os quais, cabe ressaltar: universalidade, isonomia, direitos humanos, melhorias da qualidade de vida, redução das desigualdades, enfim, com a promoção do bem comum. Promove a cisão entre grupos que, por princípio, deveriam ser partes integrantes da sociedade civil e, nesse sentido, protagonistas de solidariedade e cooperação. Nesse sentido, Bolsonaro rompe com a noção de sociedade civil, na acepção hegeliana do termo. Para Hegel, o conceito de sociedade civil é baseado em dois princípios: o de *pessoa concreta*, formado pelo conjunto de necessidades e pela combinação de necessidades naturais e vontade arbitrária; e o de *universalidade*, já que "cada pessoa particular está, por essência, em relação com a particularidade análoga das outras, de maneira que cada uma se afirma e se satisfaz por meio das outras" (Hegel, 1979, p. 218). Trata-se de um governo de uns contra os outros, o oposto da democracia.

O papel das coalizões (Sabatier e Weible, 2007; Weible e Nohrstedt, 2012) é central nas análises sobre o desmantelamento de políticas públicas (Bauer *et al*., 2012; Bauer e Knill, 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013). Nas últimas décadas, ancorada em uma abordagem institucionalista, a análise da construção de políticas públicas enfatizou o conceito de *path dependence.* Nessa perspectiva, é importante reconhecer a historicidade inerente às estruturas sociais (Skocpol, Evans e Rueschemeyer, 1985, p. 28), a partir da premissa de que escolhas e decisões tomadas no início da construção e em momentos críticos da trajetória da política

reduzem os caminhos possíveis e delimitam, em certa medida, a trajetória futura da política pública (Pierson, 2000).

O conceito de *path dependence* é especialmente útil na análise da inércia institucional e dos mecanismos de *lock-in* que, ao mesmo tempo que influenciam a trajetória da política, tornam-na mais difícil de ser desmantelada. No entanto, o conceito de *path dependence* parece ser pouco útil na análise do desmantelamento de estruturas que, em muitos casos, não parece ser tão excepcional e difícil como a perspectiva do *path dependence* sugeria (Kay, 2005; Greener, 2005; Dobrowolsky e Saint-Martin, 2005).

É possível apontar aqui uma diferença fundamental entre as abordagens do *path dependence* e aquela do desmantelamento de políticas públicas. Enquanto a primeira tende a enfatizar o papel das estruturas, ou seja, das instituições capazes de conformar as regras do jogo, a segunda tende a enfatizar a agência, ou seja, o papel ativo de indivíduos e grupos em levar adiante suas crenças e modelos de ação (Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013).

É importante ressaltar que tais perspectivas não são antagônicas, mas complementares. Em políticas públicas, há espaço tanto para a análise das estruturas institucionais quanto para a agência de indivíduos e grupos. No entanto, no estudo do desmantelamento (e das resistências ao desmonte) o papel da agência assume centralidade. É nessa linha que Bauer *et al.* (2012) apontam que os distintos atores, grupos e coalizões definem e executam, muitas vezes de forma relativamente coordenada e com métodos claros, um conjunto de estratégias para o desmantelamento de determinadas políticas.

As iniciativas de desmantelamento atuam por duas diferentes formas: pela densidade e pela intensidade (Bauer e Knill, 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013). Uma diminuição na densidade significa uma redução no número de políticas e/ou instrumentos. Em cada área, existe um conjunto de normas, instrumentos legais, departamentos e agências governamentais, protocolos de ação, entre outros. A redução de densidade é o desaparecimento de uma ou mais estruturas, instrumentos ou funções relevantes para a orientação, gestão, implementação e supervisão da política. A redução de densidade tende a ser imediatamente perceptível, pois altera diretamente o desenho institucional ou as condições básicas de *enforcement* da iniciativa.

Já a redução da intensidade implica uma mudança no nível de "generosidade" ou de restrição de determinada política (Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013). Em políticas sociais, isso pode ser o valor de um benefício social, ou seu público-alvo. Em políticas de perfil regulatório, como grande parte das políticas ambientais, a intensidade pode ser, por exemplo, os limites de emissões atmosféricas ou o percentual da área em cada propriedade rural destinada à preservação.

A redução de recursos destinados à implementação e os impactos na capacidade empírica de monitoramento e avaliação também fazem parte do rol de dimensões presentes no desmantelamento por redução de intensidade. De um modo geral, a redução de intensidade pode ser promovida por formas mais "ocultas", não imediatamente perceptíveis, o que pode não chamar tanta atenção da opinião pública e mesmo gerar uma menor reação das coalizões de defesa.

Bauer e Knill (2012) e Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013) definem quatro tipos ideais de estratégias de desmantelamento. A primeira é denominada *dismantling by default* (desmantelamento por inércia). Trata-se de uma estratégia indireta e gradual de desmantelamento, com pouca ação ativa por parte dos políticos e com baixa visibilidade pela sociedade e/ou coalizões de defesa, por exemplo o fato de não atualizar os recursos de determinada política conforme a inflação. A segunda estratégia, denominada *dismantling by arena shifting* (desmantelamento por deslocamento de arena), é também marcada por baixa visibilidade e tende a gerar reações menores das coalizões de defesa. No entanto, esta requer ações ativas por parte dos políticos. Em tal estratégia, funções em torno da gestão ou implementação da política são transferidas de arena, pela criação ou repasse de responsabilidades para novos órgãos ou níveis de governo que, em geral, têm condições mais limitadas de gerir a política. A terceira é denominada *dismantling by symbolic action* (desmantelamento por ação simbólica). Nesta estratégia, os políticos fazem questão de receber créditos pelo desmantelamento, tendo alta visibilidade. Contudo, a própria ação de desmantelar é relativamente frágil, pois restrições institucionais ou cálculos políticos ocultos impedem ou condicionam os políticos a não agirem diretamente para o desmantelamento. Trata-se de uma forma indireta de desmantelamento, em que a retórica em prol do desmantelamento é maior do que o desmantelamento em si. Por fim, temos o *dismantling by active action* (desmantelamento por ação ativa), sendo a forma mais clara, direta e agressiva de desmantelamento. Em tal estratégia, os políticos promovem ações concretas e efetivas para a redução de densidade e intensidade das políticas e instrumentos, e tal ação é feita de forma aberta, com o objetivo de ganhar créditos políticos.

As próximas seções refletem sobre essas diferentes estratégias e o papel dos distintos atores da coalizão de pilhagem no desmantelamento das políticas florestais e de combate ao desmatamento na Amazônia Legal.

3 AS ESTRATÉGIAS DE DESMONTE DA POLÍTICA FLORESTAL FEDERAL

As políticas florestais, em especial aquelas relacionadas à Amazônia, se tornaram ainda mais urgentes quando foi observado um forte aumento das taxas de desmatamento do bioma no início dos anos 2000. Tal aumento pode ser atribuído a

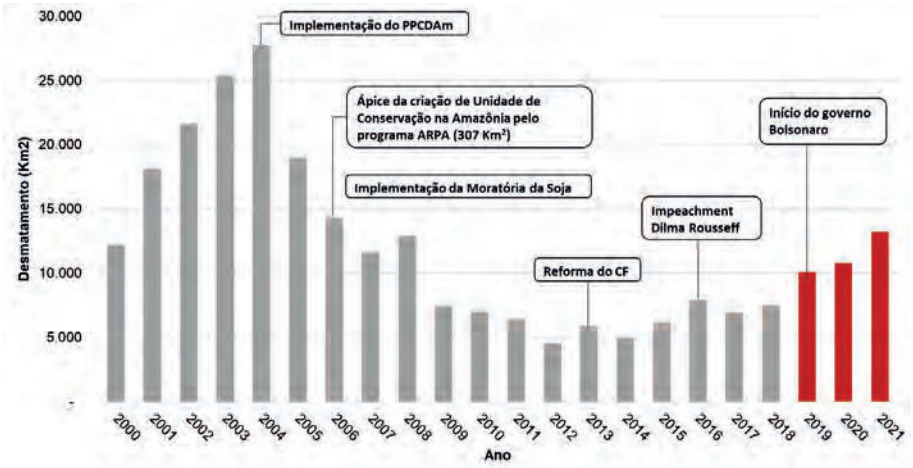
distintos fatores: por um lado, elementos de mercado, como o aumento da demanda por *commodities* – tais como soja e carne –, associados à desvalorização cambial da moeda brasileira (Morton *et al.*, 2006; Albernaz, Soares-Filho e Nelson, 2006; Laurance, 2007; Barona *et al.*, 2010; Laurance *et al.*, 2011; Barber *et al.*, 2014); por outro lado, transições governamentais marcadas por elevado grau de incerteza, em um ambiente institucional incipiente de políticas públicas diretamente focadas na questão (Rodrigues-Filho *et al.*, 2015).

As preocupações relacionadas às altas taxas de desmatamento e seus efeitos levaram à formulação e implementação de políticas florestais, que seguiram um contínuo processo de criação de capacidades estatais e de aumento da densidade institucional (Fonseca, Lindoso e Bursztyn, no prelo). É possível identificar uma série de medidas normativas tomadas entre 2000 e 2010, que levaram a uma maior institucionalização das políticas de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia Legal, com destaque para o PPCDAm, cuja implementação foi iniciada em 2004. O estabelecimento e implementação de tais políticas coincide com um ciclo de queda das taxas de desmatamento, entre 2005 e 2012 (gráfico 1).

A análise das principais alterações institucionais mostra que, a partir de 2012, ocorre um processo de desmonte de estruturas e atos normativos, iniciando um novo ciclo de aumento das taxas de desmatamento que continua até o momento de redação deste capítulo (2022). O ano de 2012 foi marcado pela aprovação e entrada em vigor de um novo Código Florestal. A reforma, embora tenha apresentado em si algumas inovações institucionais – por exemplo, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) – com potencial para a redução do desmatamento se adequadamente implementadas (Soares-Filho *et al.*, 2014), mostrou-se na prática uma versão mais branda do código anterior, sendo mais flexível em relação à definição das regras de uso do solo em áreas de preservação permanente (APPs) e reservas legais, além de anistiar grande parte do desmatamento ilegal anterior a julho de 2008 (Azevedo *et al.*, 2017; Brancalion *et al.*, 2016; Moutinho *et al.*, 2016; Roriz, Yanai e Fearnside, 2017). Os anos de 2012 a 2018 podem ser classificados como um período no qual predominou a estratégia de desmantelamento por inércia (Bauer *et al.*, 2012), uma vez que medidas pontuais de desmonte e flexibilização institucional coexistiram com uma certa estabilidade das políticas construídas na década anterior. Não obstante, houve um acréscimo médio de 11% ao ano nas taxas de desmatamento entre 2013 e 2018.

É possível notar, no entanto, uma intensificação das iniciativas de desconstrução a partir de 2019, em que um conjunto de medidas normativas de desmonte e de redução de densidade institucional enfraqueceu o arcabouço institucional de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia Legal. Ele se manifestou, entre outras formas, em uma inflexão na tendência de alta das taxas de desmatamento.

GRÁFICO 1
Evolução do desmatamento da Amazônia Legal (2000-2021)



Fonte: Inpe (2021).
Elaboração dos autores.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Por limites de espaço e de recorte de pesquisa, as medidas de construção e desmonte que tiveram lugar entre 2000 e 2018 não serão analisadas em detalhes neste capítulo. Uma reflexão mais aprofundada sobre esse período, com a identificação das políticas e atos normativos que ali tiveram lugar, pode ser conferida em Fonseca, Lindoso e Bursztyn (2022). Este capítulo terá como foco o processo de desmantelamento ativo promovido a partir de 2019.

3.1 A redução de densidade: atos normativos, planos e programas

Na tipologia de desmantelamento desenvolvida por Bauer *et al.* (2012), Bauer e Knill (2012) e Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013), as mudanças em atos normativos – leis, decretos, portarias, entre outros – podem levar a alterações de densidade em políticas públicas. Com modificações nas regras do jogo, o funcionamento dos sistemas de políticas é impactado por normativas mais ou menos densas, mais ou menos restritivas. No entanto, realizar mudanças normativas não é um processo trivial, o que explica as tendências ao *path dependence* (Pierson, 2000; Mahoney, 2000). Cada categoria de ato normativo segue um rito próprio – e um grupo diferente de atores envolvidos – para sua criação, supressão ou modificação. Isso implica que, a depender do tipo de ato, existe uma maior ou menor dificuldade para que o desmonte seja efetivado.

No caso brasileiro, em nível federal, leis são mais difíceis de serem modificadas que decretos ou portarias, por exemplo. Leis necessitam da atuação conjunta – e

direta – tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo. Já decretos, portarias, instruções normativas, entre outros, estão predominantemente na alçada do Poder Executivo. Todas as mudanças em atos normativos podem impactar a densidade e a implementação de políticas públicas, mas sua "força" institucional varia, caso a caso.

Do ponto de vista normativo, a aprovação do novo Código Florestal, em 2012, pode ser considerada um marco simbólico da intensificação do desmantelamento das políticas florestais. Naquele momento, após mais de uma década em que predominou o *path dependence* e o aumento de densidade das políticas florestais, houve o fortalecimento da reação contrária ao rigor das políticas de prevenção e combate ao desmatamento. Após a legislatura iniciada em 2011, a bancada ruralista no Congresso Nacional foi fortalecida em número e capacidade de atuação. De 120 parlamentares membros, na legislatura 2007-2011, aquela bancada passou a contar com 160 membros, a partir de 2011 (Hochstetler, 2021). Já a drástica aceleração do desmantelamento das políticas ambientais federais após 2019 está associada à eleição e ao início do mandato do presidente Jair Bolsonaro. O presidente foi eleito com um discurso claramente antiambiental, a partir das propostas tais como a extinção do Ministério do Meio Ambiente (MMA), a alteração das regras de uso do solo, a anistia das multas resultantes de infrações ambientais e a exploração da terra e dos recursos minerais em terras indígenas (Ferrante e Fearnside, 2019; 2020). Trata-se de um governo populista de direita, com base ideológica calcada na negação e deslegitimação das agendas climáticas e da conservação, e sustentada por pseudociência (Rajão *et al.*, 2022; Miguel, 2022). As questões ambientais são apresentadas como não relevantes, "elitistas" e contrárias aos interesses nacionais (Lockwood, 2018; McCarthy, 2019). A partir de então, o desmantelamento das políticas ambientais federais tornou-se um processo explícito, combinando várias estratégias de desmonte, mas com predominância do desmantelamento ativo (Bauer e Knill, 2012), em que não há mais o comprometimento – nem mesmo formal – com a retórica ambientalmente correta.

Desmantelar estruturas institucionais, contudo, não é tarefa simples. Se é verdade que está claro o desmonte no governo Bolsonaro, também o está que as estratégias de desmantelamento e seu sucesso variaram ao longo do tempo. No contexto eleitoral, as promessas de extinção de estruturas ministeriais ambientais e de mudanças em leis federais predominaram. No entanto, a intensificação de reações nacionais e internacionais às promessas de campanha fizeram com que o MMA fosse mantido, contrariamente ao que fora prometido por Bolsonaro. Recorrentes tentativas de mudar o marco legislativo sobre as políticas florestais encontraram forte resistência no Congresso Nacional, após uma inédita coalizão entre distintas correntes de parlamentares ambientalistas (Araújo, 2020). Apesar da bancada ruralista ser a mais ampla em todo o Congresso, a capacidade de reação da

frente ambientalista mostrou-se relevante para impedir mudanças drásticas nas leis ambientais federais. Como mostraremos na seção 5, parte do agronegócio (empresas e organizações representativas), preocupada com a má imagem ambiental do Brasil em nível internacional, também reagiu e gradualmente se distanciou do governo.

O cenário do desmonte, contudo, foi diferente no que tange aos instrumentos infralegais, tais como decretos e portarias ministeriais. Ao perceber as dificuldades de desmantelar por via legislativa, o governo federal redirecionou sua estratégia de desmonte, enfatizando as medidas que poderiam ser tomadas no âmbito do Poder Executivo federal. A extinção ou o deslocamento de arena de órgãos ambientais e a alteração ou a edição de novos decretos, portarias e instruções normativas foram o *locus* principal do desmantelamento das políticas florestais federais a partir de 2019.

Tal estratégia foi bem-sucedida. Como demonstrado por Vale *et al.* (2021), nos primeiros 21 meses da presidência de Bolsonaro o governo federal já tinha promovido 57 alterações em políticas públicas ambientais federais no sentido de torná-las mais flexíveis ou inoperantes, sendo que mais da metade delas ocorreu após o início da pandemia.

Um exemplo claro da adoção de estratégias mais sutis para o desmonte ativo é o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Dentro do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), é o Conama o responsável por determinar critérios técnicos necessários para a implementação da legislação ambiental. Por meio de suas resoluções, são determinados níveis de restrições e critérios em relação ao uso do solo, por exemplo. De autoria do Poder Executivo federal, o Decreto nº 9.759/2019[11] teve o objetivo de extinguir todos os colegiados participativos federais, para que fossem posteriormente restabelecidos somente aqueles que "comprovassem sua necessidade". A proposta da referida medida era extinguir o Conama, assim como os demais conselhos de políticas públicas. Contudo, após reações da sociedade civil e do Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que conselhos previstos em lei (como o caso do Conama) não poderiam ser extintos por meio de decretos.

Em seguida, houve uma mudança de curso de ação e o presidente da República assinou o Decreto nº 9.806/2019,[12] com objetivo de alterar a composição e o funcionamento do Conama. As mudanças diminuíram o número de membros e aumentaram o controle governamental do colegiado. As representações da sociedade civil foram reduzidas de 23 para quatro conselheiros; o mecanismo de seleção para os conselheiros da sociedade civil foi alterado. As eleições no âmbito

11. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em: 31 jan. 2022.
12. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm>. Acesso em: 11 fev. 2021.

da sociedade civil, realizadas periodicamente para a escolha dos conselheiros, foram substituídas por um sorteio entre as entidades ambientalistas; e o mandato dos conselheiros da sociedade civil foi limitado a apenas um ano, sendo proibida a renovação, o que reduz a capacidade de "aprendizado" e as margens para a atuação da sociedade civil.

Assim, com maior controle governamental, o Conama passou a ser um ator explicitamente ativo na política de desconstrução. Exemplos disso foram as revogações de resoluções do próprio conselho, tais como as de números 302 e 303, que entraram em vigor em 2002. A primeira determinava critérios para o estabelecimento de APPs em áreas urbanas e rurais no entorno de reservatórios artificiais. A segunda regulava artigos do Código Florestal que restringiam o desmatamento em áreas de mangues, restingas e dunas. Tal revogação teria o potencial de ampliar atividades degradadoras, notadamente a aquicultura.

Esse exemplo deixa clara uma mudança na estratégia de desmonte e de redução de densidade das políticas ambientais. Não é necessária a mudança de leis ou atos normativos "superiores" para que um significativo desmantelamento seja produzido. O desmonte infralegal, por meio de decretos, portarias, instruções normativas e outros atos de responsabilidade do Poder Executivo federal, foi capaz de promover redução de densidade das políticas florestais.

Uma estratégia frequentemente adotada pelo governo Bolsonaro é o desmantelamento de estruturas de implementação de planos, programas e fundos. Este é o caso do PPCDAm. Formalmente, o plano ainda existe, mas, na prática, toda a sua estrutura de governança foi desmantelada. Pelo seu reconhecimento nacional e internacional, uma atitude de desmonte formal do plano certamente suscitaria reações em grande escala. Em vez disso, a estratégia foi extinguir a Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas, que era a estrutura responsável pela coordenação e articulação de ações do plano.[13] O Departamento de Florestas e Combate ao Desmatamento, vinculado à secretaria, também foi extinto. O golpe final que desmantelou a estrutura de governança do PPCDAm foi a extinção de sua Comissão Executiva e do Grupo de Trabalho Interministerial permanente que desenhou o plano e era responsável por seu acompanhamento e pela proposição de novas ações e políticas.[14] Estratégia semelhante, com foco na estrutura de governança, foi adotada no desmonte da Política Nacional de Mudança do Clima

13. Medida Provisória (MP) nº 870, de 1º de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 31 jan. 2022.
14. Decreto nº 9.922, de 3 de julho de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9922.htm>. Acesso em: 1º fev. 2022.

(PNMC) e em demais instituições relacionadas à questão das mudanças climáticas no Brasil (Hochstetler, 2021).

O desmonte da estrutura de governança também foi notado no principal fundo brasileiro para a promoção de ações sustentáveis no bioma amazônico: o Fundo Amazônia. Logo após o início do mandato, o então ministro Ricardo Sales questionou o modelo de gerenciamento de recursos do fundo, paralisando a implementação de novos projetos, mesmo com recursos disponíveis. Do ponto de vista normativo, o governo federal extinguiu o Comitê Orientador do Fundo da Amazônia (Cofa), assim como o Comitê Técnico do Fundo da Amazônia (CTFA). Ambos os comitês foram extintos pelo já mencionado Decreto nº 9.759/2019, que levou a termo diversos conselhos e comitês na administração pública federal. O rompimento da estrutura de governança do Fundo Amazônia levou à suspensão das doações internacionais da Noruega e da Alemanha, os dois principais doadores de recursos. A implementação de outro relevante fundo ambiental federal – o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) – também foi afetada a partir da exclusão dos representantes da sociedade civil de seu conselho deliberativo.[15]

Em linha com estratégias inerciais de desmantelamento, mudanças normativas foram implementadas no sentido de garantir uma estratégia de inação deliberada do Estado (McConnell e Hart, 2019). É o caso do Decreto nº 9.760/2019, que suspendeu a cobrança de multas aplicadas pelo Ibama referentes ao desmatamento ilegal.[16] Com tal decreto, as multas aplicadas não puderam ser cobradas até que processos de conciliação entre o governo e o infrator fossem realizados. A lentidão na realização de tais conciliações (e seus múltiplos recursos possíveis) inviabilizou, na prática, a cobrança das multas, ampliando a sensação de impunidade em relação às infrações ambientais e ao desmatamento ilegal. A intencionalidade de tal estratégia de desmonte foi explicitada e comemorada em fala do presidente Jair Bolsonaro em janeiro de 2022, ao afirmar que "paramos de ter grandes problemas com a questão ambiental, especialmente no tocante à multa. Tem que existir? Tem. Mas conversamos e nós reduzimos em mais de 80% as 'multagens' no campo".[17]

15. Decreto nº 10.224, de 5 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10224.htm>. Acesso em: 1º fev. 2022.

16. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9760.htm>. Acesso em: 1ºfev. 2022.

17. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-comemora-reducao-de-80-das-multas-no-campo--paramos-de-ter-problemas-com-questao-ambiental-25357722>. Acesso em: 1º fev. 2022.

A sensação de impunidade é ainda mais clara quando o governo federal torna indeterminado o prazo para que os produtores rurais registrem sua propriedade no Cadastro Ambiental Rural (CAR).[18] Assim, reduzem-se as pressões legais para que os produtores rurais regularizem sua situação.

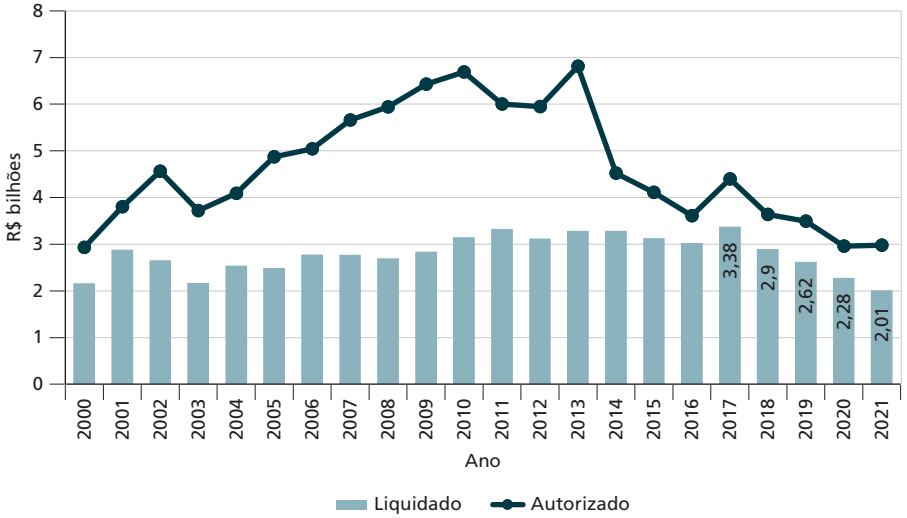
As medidas até aqui apresentadas são ilustrativas, e não têm a pretensão de representar todas as iniciativas que o governo Bolsonaro tem empreendido na direção do desmonte das políticas florestais. Não obstante, o conjunto de medidas permite ilustrar as diversas *estratégias de desmantelamento por redução de densidade* adotadas pelo referido governo. No entanto, é a *coalizão de pilhagem* que vai além, adotando também estratégias de desmantelamento por redução de intensidade, que serão ilustradas na sequência.

3.2 A redução de intensidade: recursos humanos e financeiros

A redução do orçamento do MMA é ilustrativa do desmantelamento por redução de intensidade. Desde 2013, o orçamento autorizado da pasta vem diminuindo e, após uma ligeira recuperação em 2017, o processo se intensificou nas últimas duas gestões federais. O mesmo se observa para o orçamento liquidado (ou seja, que foi efetivamente executado), que atingiu, em 2021, o valor mínimo da série histórica (R$ 2,1 bilhões), correspondendo a uma redução de 40% em apenas quatro anos. Valores equivalentes só haviam sido observados no início da década de 2000 (gráfico 2), com a ressalva de que o número de programas e ações e a estrutura operacional desse período eram muito menores. Isso permite afirmar que o orçamento de 2021 é o pior da série histórica quando se adota o custo de manter a política ambiental vigente em operação como perspectiva.

18. Lei nº 13.887, de 17 de outubro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13887.htm>. Acesso em: 1º fev. 2022.

GRÁFICO 2
Evolução do orçamento autorizado e liquidado pelo MMA atualizado pelo IPCA (2000-2021)
(Em R$ bilhões)



Fonte: Werneck *et al.* (2021).
Obs.: IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

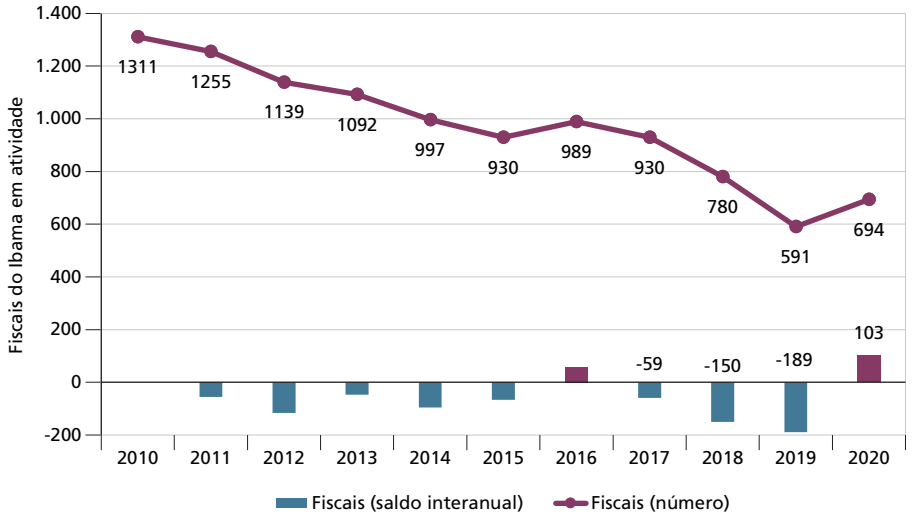
As consequências para a capacidade institucional do MMA na execução das suas políticas são diversas. Nos dois primeiros anos da gestão Bolsonaro, o Ibama, por exemplo, teve uma redução de 23,5% do seu orçamento discricionário liquidado, atingindo o menor patamar desde 2015 (Werneck *et al.*, 2021). Isso impactou nos recursos destinados à fiscalização ambiental e se somou a outros fatores que favoreceram o recrudescimento das taxas de desmatamento na Amazônia Legal, conforme indicado no gráfico 1.

O desmantelamento também se manifesta no desmonte e/ou ingerência no corpo técnico responsável pela execução da política ambiental. Ele pode ser ativo, como na substituição dos superintendentes do Ibama por policiais militares. Historicamente chefiadas por servidores de carreira, nos dois primeiros anos da gestão de Jair Bolsonaro, 11 das 27 superintendências estaduais do órgão estavam sob o comando de policiais militares ou militares da reserva (Seibt, 2020). A "militarização" dos cargos de alto escalão foi um processo generalizado no MMA e autarquias. Em outubro de 2020, um total de 49 militares (2 da ativa e 47 da reserva) ocupavam cargos de chefia no Ibama, no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e no MMA. Outro exemplo é a nomeação de um militar para assumir a diretoria do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) (responsável pela análise e publicação dos dados sobre desmatamento na

Amazônia), depois que seu diretor, Ricardo Galvão, foi exonerado do cargo, em 2019, após reagir às críticas e acusações de fraude do presidente Bolsonaro aos dados de desmatamento publicizados por meio do sistema Prodes.

O desmonte do corpo técnico também pode acontecer por inércia, sendo mais sutil de ser identificado. É o caso da não reposição de servidores que, por algum motivo, se desligam dos órgãos (por aposentadoria, por exemplo). Conforme indica o gráfico 3, o número de fiscais do Ibama sofreu uma redução de 55% em seu efetivo entre 2010 e 2020, quando atingiu um mínimo de 591 fiscais (Ibama, 2020). As perdas mais intensas ocorreram entre 2018 e 2019, com a saída de 339 fiscais. Apesar da incorporação de 139 novos agentes em 2020, o número está aquém da necessidade do órgão e foi insuficiente para repor as perdas dos últimos anos.[19]

GRÁFICO 3
Evolução do número de fiscais do Ibama e saldo interanual (2010-2020)



Fonte: Ibama (2020).

4 RESISTÊNCIAS AO DESMONTE DA POLÍTICA FLORESTAL: LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO E SOCIEDADE CIVIL

As políticas florestais federais sofrem um processo ativo e explícito de desmantelamento por parte da coalizão de pilhagem. No entanto, o desmonte de tais políticas não é feito em um vácuo de reações institucionais, políticas e sociais.

Se é fundamental mapear as estratégias de desmantelamento, também é necessário identificar as estratégias de resistência ou de reação diante do desmonte.

19. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8994389&disposition=inline>. Acesso em: 18 ago. 2022.

A resistência é promovida pela atuação de uma *coalizão de defesa pró-ambiente*, atuando em distintos níveis e esferas. Uma característica marcante desta coalizão é sua heterogeneidade, pois é composta por múltiplos atores, vinculados a distintas ideologias políticas e com variados repertórios de ação. A força e a intensidade do desmantelamento foi, contudo, capaz de unir e promover uma articulação entre atores que estavam anteriormente em polos distintos do campo político.

As estratégias de desmonte recentes são apoiadas por setores da sociedade civil interessados no enfraquecimento das políticas ambientais, atuando em sinergia com atores no interior do Estado – em especial as bancadas ruralistas do Congresso Nacional e lideranças do Poder Executivo federal, no cargo desde a eleição de Bolsonaro.

De forma semelhante, as estratégias de resistência são levadas a cabo por um grupo heterogêneo de atores sociais, tanto dentro como fora do Estado. São servidores públicos de carreira; acadêmicos e cientistas; organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais; artistas nacionais e internacionais; povos indígenas; membros do Legislativo e do Judiciário federal; setores da mídia e mesmo alas progressistas de setores produtivos, tais como nichos do agronegócio interessados em manter e ampliar mercados de consumo internacionais orientados por valores sustentáveis, ou empresas que buscam uma imagem corporativa associada a posturas de proteção ambiental.

Um importante lócus de resistência ao desmantelamento das políticas ambientais federais se concentra no Congresso Nacional. A atuação da Frente Parlamentar Ambientalista (FPA) é central para explicar por que, mesmo após muitas tentativas, nenhuma alteração de grande porte na legislação ambiental federal foi posta em prática durante os três primeiros anos do governo Bolsonaro. Apesar de inúmeras alterações no marco infralegal (por meio de decretos, portarias, instruções normativas, entre outros), o marco regulatório central das políticas florestais e de uso do solo permanece em vigor, ao menos formalmente.

A FPA não é comparável – em número de parlamentares e em força política – à bancada ruralista no Congresso Nacional.[20] No entanto, está entre as mais institucionalizadas do Congresso e conseguiu, por meio de instrumentos como vetos, pedidos de vista e críticas públicas às tentativas de desmantelamento, preservar a legislação federal (Araújo, 2020).

As promessas eleitorais de Bolsonaro, orientadas no sentido de alterar as regras de uso do solo e de extinção e reversão de terras indígenas e unidades de conservação, não conseguiram avançar no âmbito legislativo. Um exemplo disso foi o caso da MP nº 910, assinada por Bolsonaro em dezembro de 2019 e popularmente

20. Em 2020, a FPA contava com 15 parlamentares, em contraposição à 118 da bancada ruralista (Araújo, 2020).

conhecida como "MP da grilagem". Esta medida teria como objetivo promover alterações substantivas nas políticas de uso do solo, pois alteraria dispositivos da Lei nº 11.952/2009, que trata da regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

A referida MP permitia que propriedades rurais de até quinze módulos fiscais – que, na Amazônia Legal, equivalem a 1.500 ha – tivessem procedimentos de registro e regularização simplificados, baseados fundamentalmente em autodeclaração do suposto proprietário. Além disso, a MP ampliaria o prazo para que terras ocupadas até 2014 pudessem ser beneficiadas pela regularização fundiária. A manutenção da MP facilitaria a regularização de áreas griladas e fruto de desmatamento ilegal na Amazônia, anistiando crimes ambientais e incentivando novas ações de desmatamento. Após forte atuação da FPA – em articulação com ONGs ambientalistas e setores da mídia –, a MP nº 910/2019 perdeu validade por decurso de prazo.

Outro exemplo de articulação promovida pela FPA foi a carta aberta, assinada por oito ex-ministros do Meio Ambiente,[21] que atuaram em todos os mandatos federais desde a redemocratização brasileira, criticando a "série de ações, sem precedentes, que esvazia a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas do MMA".[22] A articulação entre ex-ministros de diferentes correntes políticas retrata uma profunda transformação no subsistema de políticas ambientais federais, em que se nota um realinhamento e aumento da cooperação entre setores ideologicamente distintos, mas que passaram a conformar a coalizão pró-ambiente (Capelari *et al.*, 2020), na medida em que a coalizão de pilhagem tornou-se dominante no direcionamento das políticas ambientais.

Outra tentativa de desmantelamento por via legislativa envolve o Projeto de Lei (PL) nº 191/2020, em tramitação na Câmara dos Deputados, e que autorizaria atividades de mineração em terras indígenas. A ação da FPA, em articulação com demais atores da coalizão pró-ambiente, foi suficiente para impedir o avanço do projeto, que ainda continuava em fases iniciais de sua tramitação legislativa no momento de escrita deste trabalho.[23]

O sucesso em barrar o avanço do PL nº 191/2020 ilustra bem a mudança de estratégia do governo Bolsonaro nas iniciativas de desmantelamento. Em fevereiro de 2022, o governo federal publicou o Decreto nº 10.966/2022,[24] que institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal. Segundo

21. Carlos Minc, Edson Duarte, Gustavo Krause, José Carlos Carvalho, Izabella Teixeira, Marina Silva, Rubens Ricupero e Sarney Filho.

22. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/em-encontro-inedito-sete-ex-ministros-do-meio-ambiente-denunciam-desmonte-da-pasta-no-governo-bolsonaro-23650311>. Acesso em: 21 fev. 2022.

23. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2236765>. Acesso em: 21 fev. 2022.

24. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10966.htm>. Acesso em: 21 fev. 2022.

organizações ambientalistas, o referido programa teria como um de seus objetivos promover o garimpo ilegal na Amazônia, muitas vezes realizado em terras indígenas. O Poder Judiciário cumpre papel importante no direcionamento das ações da coalizão pró-ambiente, ainda que não faça parte da coalizão. Neste contexto, o STF tem exercido seu papel de contrapeso institucional aos avanços da coalizão de pilhagem. Em última instância, muitas ações de desmantelamento têm sido contidas (ou suavizadas) em decisões e processos remetidos ao tribunal, muitos dos quais iniciados por parlamentares vinculados à coalizão pró-ambiente. A série de decisões daquele tribunal em relação ao desmonte do Conama é ilustrativa de como mesmo os decretos e demais medidas infralegais de autoria do Executivo Federal podem ser contidos.

Em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, o STF limitou o alcance do Decreto nº 9.759/2019, que extingue os colegiados participativos federais.[25] Pela decisão da suprema corte, o referido decreto não pode extinguir colegiados mencionados em leis, tais como o Conama e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). A estratégia seguinte – de esvaziar e cooptar o Conama por meio do Decreto nº 9.806/2019, que reduz o número de membros do colegiado, com especial incidência na participação da sociedade civil – também foi questionada judicialmente. Tal decreto encontra-se suspenso por liminar deferida pelo STF, a partir de proposição feita pela Procuradoria-Geral da República (PGR) e apoiada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).[26]

Em abril de 2022, os magistrados do STF aprovaram a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 651,[27] proposta pelo partido Rede Sustentabilidade e apoiada pela FPA, que invalidou três decretos: o de nº 10.224/2020, que reduzia a participação da sociedade civil no conselho deliberativo do FNMA; o de nº 10.239/2020, que excluiu a participação de governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; e o de nº 10.223/2020, que extinguiu o Cofa. O Partido Socialista Brasileiro (PSB) também moveu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) (nº 6.808), questionando a MP que permitia a concessão automática de licença ambiental de atividades de risco médio. Em abril de 2022, o STF decidiu pela inconstitucionalidade da MP.

Outros mecanismos, como as Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade por Omissão (ADOs), também foram impetrados pelos partidos com membros na FPA. Em conjunto, PSB, Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), PT e Rede

25. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751490560>. Acesso em: 21 fev. 2022.

26. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1352955144/medida-cautelar-na-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-623-df-7000615-1520191000000/inteiro-teor-1352955171>. Acesso em: 21 fev. 2022.

27. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5853176>. Acesso em: 9 maio 2022.

ajuizaram no STF a ADO nº 59, alegando omissão inconstitucional da União objetivando paralisar o Fundo Amazônia. Em outra frente, a ADO nº 54, questiona a omissão do governo federal no combate ao desmatamento da Amazônia Legal. O julgamento desta ação foi agrupado à ADPF nº 760, que reclamava a retomada do PPCDAm. A relatora do caso na corte – a ministra Cármen Lúcia – reconheceu a procedência das ações, mas o julgamento foi suspenso depois de pedido de vistas de um dos ministros (André Mendonça) e não havia sido concluído até o fechamento deste capítulo.

Por fim, as tentativas de desmonte promovidas pela revogação das resoluções do Conama nºs 302 e 303 (sobre limites de APPs) foram declaradas inconstitucionais pelo plenário do STF após seus efeitos terem sido suspensos por liminar, como resultado de ADPFs protocoladas por partidos que compõem a FPA.[28,29]

Não está no escopo deste capítulo elaborar uma lista exaustiva das ações de resistência. Não obstante, as estratégias ilustradas nesta seção apontam no sentido da relevância da coalizão pró-ambiente em conter (ainda que parcialmente) o desmonte. Com o apoio de organizações ambientalistas e divulgação na mídia, a atuação do Legislativo no âmbito judicial consegue dificultar a tramitação, limitar e reverter efeitos deletérios a partir da mobilização do arcabouço legal e institucional desenvolvido nas últimas décadas.

5 A REAÇÃO DE PARTE DO AGRONEGÓCIO: EMPRESAS E ORGANIZAÇÕES REPRESENTATIVAS

Além da resistência parlamentar e da sociedade civil ao desmonte da política florestal, é interessante analisar a reação de setores do agronegócio, especialmente porque não é o que primeiro vem à mente quando se trata de resistência. Embora os atores do agronegócio tenham apoiado maciçamente a eleição de Jair Bolsonaro,[30] devido a um discurso e promessas favoráveis aos seus interesses, reações e distanciamentos foram observados desde o início de seu mandato.[31]

Ao contrário da imagem homogênea que se tem geralmente do agronegócio, principalmente devido ao forte *lobby* "ruralista" dentro do Congresso Nacional, existem várias nuances, ideias e visões dentro do agronegócio e daqueles que o

28. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6019001>. Acesso em: 21 fev. 2022.
29. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6016616>. Acesso em: 21 fev. 2022.
30. Em 2 de outubro de 2018, a Frente Parlamentar da Agropecuária oficializou seu apoio ao então candidato Jair Bolsonaro. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/eleicoes/frente-parlamentar-da-agropecuaria-oficializa-apoio-a-jair-bolsonaro/>. Acesso em: 21 fev. 2022.
31. As reservas expressadas na mídia em diversas ocasiões pelo ex-ministro da Agricultura e grande produtor de soja, Blairo Maggi, são um exemplo. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Politica/noticia/2018/10/saida-do-brasil-do-acordo-de-paris-seria-traumatica-diz-blairo-maggi.html>. Acesso em: 21 fev. 2022.

representam. Há vários anos, parte do agronegócio optou por não se opor sistematicamente ao aprofundamento da política ambiental e participar das negociações ao lado da coalizão pró-ambiente, como foi no caso das moratórias da soja, em 2006, e da carne, em 2009.[32] Este grupo, que é difícil de definir ou delimitar, é referido como agro "avançado" ou "moderno", em oposição ao agro "atrasado", tanto pelos principais atores envolvidos, como pela mídia e certos pesquisadores.[33]

Seguindo a proposta de tipologia apresentada por Pompeia (2021), que distingue cinco "faces ambientais" do agronegócio, podemos dizer que o agronegócio avançado abrange uma heterogeneidade de empresas e organizações representativas do setor, incluindo atores com pleitos "volúveis", comprometidos com as moratórias e a rastreabilidade, e que no entanto não condenam propostas antiambientais, outros defendendo posicionamentos "descarbonizadores" e a transição para uma economia de baixo carbono, e uma minoria defendendo posições "socioambientais" ainda mais avançadas.

Embora geral e ampla, adotaremos nesta seção esta definição do agronegócio avançado. Mostramos primeiro os motivos que levaram esses atores a distanciar-se do governo e veremos como tem se manifestado este distanciamento.

5.1 Agronegócio e governo Bolsonaro: os motivos do distanciamento

Identificamos quatro tipos de motivos principais de distanciamento. O primeiro remete à retórica agressiva do presidente. Enquanto, desde meados da década de 2000, o dito agronegócio avançado vem tentando promover uma nova imagem, com ênfase em alta tecnologia e abertura ao diálogo sobre questões ambientais, os discursos do presidente e de seus ministros têm mostrado uma abordagem diferente. Recusando-se a dialogar, o presidente demonstrou uma postura fechada, alternando entre a defensiva e o ataque. Esta atitude foi particularmente evidente em 2019 e 2020, durante episódios de incêndios e queimadas que receberam atenção da mídia nacional e internacional. O segundo motivo é a reativação da ideia de uma conspiração internacional e suas consequências. Acusados internacionalmente de não fazer o suficiente para conter o desmatamento, o presidente e membros de seu governo multiplicaram as provocações, convidando os europeus a visitar a Amazônia

32. A moratória da soja é fruto de um pacto ambiental entre organizações representativas do setor e ONGs. Seu objetivo é impedir a comercialização da soja produzida em terras desmatadas após 26 de julho de 2006 (data posteriormente alinhada com o novo Código Florestal, ou seja, 22 de julho de 2008), por meio de um sistema de rastreamento baseado em análise de imagens de satélite, CAR e embargos do Ibama. Com o mesmo espírito, a moratória da carne, que teve origem no estado do Pará e hoje é aplicada em diversos estados amazônicos, visa responsabilizar os frigoríficos pela verificação da ausência de desmatamento ilegal na sua cadeia de produção e comercialização.

33. Em webinário, Eduardo Viola evocou três setores do agronegócio: *i)* o setor tecnologicamente avançado que incorporou o risco climático em seu planejamento e investimentos; *ii)* o setor tecnologicamente atrasado que tem pouca sensibilidade ambiental; e *iii)* o setor tecnologicamente atrasado que não valoriza as questões ambientais (a categoria em que ele classifica a maior parte do *lobby* rural). O webinário está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=iMMwt7JAwks>. Acesso em: 17 fev. 2022.

para ver o trabalho de conservação realizado no Brasil,[34] ou por meio da postura de que os europeus não teriam "nenhuma lição a dar" ao Brasil. Em uma ruptura com a disposição de governos anteriores e de parte de empresas e organizações representativas do agronegócio em participar de negociações internacionais e de fazer do Brasil um líder internacional do meio ambiente, o presidente interrompeu o diálogo e optou pelo isolamento. Tais atitudes tiveram consequências para o Brasil e seu setor agrícola, sendo o momento mais simbólico a suspensão do Acordo de Livre Comércio entre Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União Europeia (em agosto de 2019).

O terceiro motivo de distanciamento é a reativação do velho dilema entre desenvolvimento e meio ambiente. O governo Bolsonaro defende a flexibilização das regras ambientais em nome do desenvolvimento do setor agrícola, como se a legislação impedisse tal desenvolvimento. Diversas medidas foram justificadas pela necessidade de produzir e alimentar o mundo, reativando um antigo dilema que faz do meio ambiente o inimigo do desenvolvimento, como quando o novo ministro do Meio Ambiente, Joaquim Leite, traçou um paralelo entre "floresta" e "pobreza".[35]

Embora uma parte significativa do agronegócio ainda subscreva esta visão, o fato é que a reativação desse antigo antagonismo não é do interesse do setor agrícola moderno. Empresas e organizações representativas do agronegócio avançado subscrevem a construção de um novo paradigma em que não só o meio ambiente e o desenvolvimento podem andar de mãos dadas (agricultura de baixo carbono), mas no qual a conservação ambiental se torna uma oportunidade econômica (certificação, pagamento por serviços ambientais).

O último motivo de distanciamento foi a revisão de compromissos assumidos e amplamente aceitos durante os mandatos anteriores. A questão do Código Florestal é um bom exemplo. Embora a maioria das iniciativas para mudar o texto tenha vindo do Congresso, o governo esteve muito ativamente envolvido nesta questão. Um exemplo disso ocorreu quando o então ministro Ricardo Salles gerou polêmica no que diz respeito à aplicação do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) no bioma Mata Atlântica, que é regido por outra lei federal mais restritiva (Lei nº 11.428/2006). Em abril de 2020, o Despacho nº 4.410/2020[36] autorizou a aplicação das regras para a consolidação de áreas degradadas nas APPs do bioma, suspendendo de fato as multas contra os proprietários de terras responsáveis por passivos ambientais. Após finalmente retirar seu texto,

34. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/09/4950699-assembleia-geral-da-onu.html>. Acesso em: 21 fev. 2022.

35. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/extra/2021/11/10/Ministro-%C3%A9-criticado-por-associar-floresta-e-pobreza-na-COP26>. Acesso em: 21 fev. 2022.

36. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/despacho-n-4.410/2020-251289803>. Acesso em: 21 fev. 2022.

sob pressão da coalizão pró-ambiente, ele abriu a ação de inconstitucionalidade nº 6.446[37] no STF, cujo resultado ainda não é conhecido.

Essas razões, consideradas em conjunto, levaram gradualmente a um certo constrangimento por parte de empresas e organizações do agronegócio avançado. Mais do que discordâncias ideológicas, foram a estratégia agressiva e o método empregados pelo governo que levaram setores do agronegócio a se distanciar, ou mesmo a adotar uma posição de oposição.

5.2 A reação de atores do agronegócio avançado: objetivos e formas de atuação

Empresas e organizações representativas do agronegócio têm manifestado sua reação de diferentes formas, visando prevenir e contrariar a redução de densidade e intensidade da política florestal.

As ações da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura,[38] composta por empresas do agronegócio, ONGs, empresas de consultoria, *think tanks* e bancos, e contando com mais de 320 membros, são explícitas nesse sentido. A coalizão já publicava regularmente "posicionamentos", destinados ao governo e ao Congresso, antes da eleição de Bolsonaro, principalmente no intuito de pressionar a implementação do Acordo de Paris e para acelerar a implementação do Código Florestal. No entanto, o tom endureceu gradualmente durante o mandato de Bolsonaro, principalmente em torno de três questões: a grilagem de terras,[39] o Código Florestal[40] e o desmatamento.

Embora seja difícil mensurar o impacto de posicionamentos da Coalizão Brasil, sua difusão na mídia nacional e internacional é um fato relevante. Além da estratégia reativa, a Coalizão Brasil também tem sido proativa, produzindo relatórios contendo propostas de ação. Por exemplo, em abril de 2021, enviou ao Parlamento Europeu um documento contendo "seis ações para a rápida queda do desmatamento",[41] uma tentativa de exercer pressão sobre o governo federal.

Ao lado da coalizão, outras iniciativas merecem destaque. Em 2020, por exemplo, foi lançada Uma Concertação pela Amazônia pelo cofundador da em-

37. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1100349799/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-6446-df-0094770-9520201000000/inteiro-teor-1100349829>. Acesso em: 21 fev. 2022.

38. Disponível em: <https://www.coalizaobr.com.br/home/>. Acesso em: 18 maio 2022.

39. Disponível em: <https://sejalegalcomaamazonia.org.br/>. Acesso em: 17 fev. 2022.

40. Disponível em: <https://www.coalizaobr.com.br/home/index.php/o-que-propomos/posicionamentos-coalizao/1907-codigo-florestal-e-hora-de-implementar-nao-de-modificar>; e <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,lideres-do-agronegocio-e-do-meio-ambiente-condenam-projetos-que-mudam-codigo-florestal,70002802937?fbclid=IwAR3QEz5PV-8DxYrGdwyrzXpDaEy-jTY2cvRvvVwu2FR7Af8ONM5zpga-J-0>. Acesso em: 21 fev. 2022.

41. Disponível em: <https://www.coalizaobr.com.br/home/index.php/boletim-n-50/805-coalizao-brasil-lanca-6-acoes-para-a-queda-rapida-do-desmatamento>. Acesso em: 21 fev. 2022.

presa Natura e pelo Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), organização que reúne mais de sessenta empresas. O movimento reúne 250 organizações, das quais 38% são do setor privado,[42] e visa "levar a um novo patamar um debate plural e democrático sobre a preservação e o desenvolvimento sustentável da região", uma forma clara de criticar a ação e, sobretudo, a inação do governo.[43]

Em agosto de 2021, sete importantes organizações do agronegócio[44] publicaram uma carta para exigir "estabilidade, segurança jurídica, harmonia (...) para poder trabalhar". Em setembro de 2021, o CEBDS enviou uma carta ao presidente da Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-26), destacando a mobilização do agronegócio em torno das questões da conferência, enfatizando sua capacidade de diálogo e pressionando o governo Bolsonaro, a fim de fazer avançar a discussão sobre os mercados de carbono.[45] Além destas formas de ação, empresas e organizações do agronegócio avançado têm atuado em redes sociais, em *webinars*, e em programas de televisão.[46]

Por fim, contrariando a inércia do governo Bolsonaro e buscando distanciar-se de sua postura de ruptura, algumas empresas anunciaram novos comprometimentos. Como exemplo disso, o grupo Amaggi anunciou, em setembro de 2021, que eliminaria 100% do desmatamento de sua cadeia produtiva até 2025 e que espera alcançar emissões líquidas zero até 2050.[47] Na mesma linha, iniciativas como a Estratégia Produzir, Conservar e Incluir (Estratégia PCI)[48] mostram a vontade de dissociar-se da polarização permanente mantida pelo governo e muito presente no Congresso.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como foco a ideia de que o desmantelamento das políticas florestais no Brasil não se restringe a um conjunto descoordenado e pontual de ações de governantes, com o intuito de reverter as iniciativas de regulação pública de proteção ao meio ambiente. Foram descritas diversas estratégias de desconstrução ativa, que no conjunto conformam um projeto de desmantelamento com método,

42. Disponível em: <https://concertacaoamazonia.com.br/>. Acesso em: 17 fev. 2022.

43. Disponível em: <https://concertacaoamazonia.com.br/o-que-somos/>. Acesso em: 17 fev. 2022.

44. São elas: Abag, Ibá, Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove), Associação Brasileira das Indústrias de Tecnologia em Nutrição Vegetal (Abisolo), Associação Brasileira de Produtores de Óleo de Palma (Abrapalma), Croplife Brasil (representa empresas de defensivos químicos, biológicos, mudas, sementes e biotecnologia) e Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (Sindiveg).

45. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Um-So-Planeta/noticia/2021/09/empresarios-se-descolam-da-politica-ambiental-de-bolsonaro-e-enviam-carta-ao-presidente-da-cop-26.html>. Acesso em: 21 fev. 2022.

46. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9YjP6rLlhi0>. Acesso em: 17 fev. 2022.

47. Disponível em: <https://www.dinheirorural.com.br/amaggi-lanca-meta-para-eliminar-desmatamento-na-cadeia-ate-2025/>. Acesso em: 21 fev. 2022.

48. Essa articulação entre o governo do estado do Mato Grosso, setor privado e organizações da sociedade civil, lançada em 2015, por ocasião da COP-21, visa alcançar objetivos como o desmatamento zero e o reflorestamento de 2,9 milhões de hectares de vegetação nativa até 2030 (Milhorance e Bursztyn, 2018).

passando pelo enfraquecimento das instituições, pelo sucateamento dos recursos humanos e financeiros, pela ocultação de dados, pela substituição e intimidação do pessoal qualificado, pelo negacionismo direcionado a informações cientificamente fundamentadas e internacionalmente reconhecidas, pelas tentativas de reformulação da base legal, por mudanças relevantes nas formas de regulação infralegal, entre outras medidas.

Na execução desse projeto e em articulação direta com o alto escalão do governo Bolsonaro, há uma *coalizão de pilhagem*, que representa uma versão atualizada de velhas práticas e de ações políticas de grupos que historicamente se serviram do Estado em benefício próprio, confrontando o caráter público e universal de suas responsabilidades.

Em contraposição, emerge uma nova configuração de uma *coalizão pró-ambiente*, que hoje congrega uma complexa teia de atores sociais que nem sempre estiveram do mesmo lado, e que inclui ambientalistas, sociedade civil organizada, setores do agronegócio, representantes do Congresso Nacional, membros da academia, da mídia nacional e internacional, com forte atuação no Judiciário e na opinião pública. Mostramos ainda por que e como empresas e organizações representativas do agronegócio "avançado" procuraram se distanciar, reagir e resistir às ações e declarações do presidente em questões ambientais, procurando preservar sua reputação e o acesso a mercados.

Fica claro que, mesmo provocando graves retrocessos institucionais e danos ambientais irreversíveis, a política de desconstrução não logrou todos os efeitos esperados por seus promotores. A coalizão pró-ambiente, em suas diversas representações sociais, constitui um bastião notável de resistência que, ao mobilizar o aparato institucional consolidado nas últimas décadas, tende a garantir algum grau de resiliência à proteção ambiental.

Tal resiliência tem se traduzido em sucessivas neutralizações de desmonte da legislação ambiental, no esclarecimento da opinião pública, na constante produção de informação e de estudos científicos, nas pressões internacionais. Cabe também destacar as "pressões de mercados" pela adoção de práticas mais sustentáveis, que de certa maneira contribuíram para o convencimento e para a adesão de setores da economia que historicamente foram associados à destruição da floresta, como exemplificado no caso do agronegócio.

Podemos dizer que um efeito colateral positivo do desastre institucional promovido pelo governo Bolsonaro é a notável ampliação do leque de setores da sociedade que se identificam na categoria aqui exemplificada pela coalizão pró-ambiente. Tal coalizão cresce, aprende, amadurece sua estrutura e mecanismos de ação e se torna mais efetiva e coesa na medida em que antigas polarizações são

suavizadas e que novos atores (antes vistos como opositores) são incorporados ao campo ambientalista.

Os dados coletados e as análises realizadas neste capítulo apontam em direção a uma lição: a proteção ambiental – aqui exemplificada pelas políticas florestais – veio para ficar. Não é mais um tema a ser considerado por um governo e negado por outro, a depender de ideologias de ocasião; é uma questão de Estado. Ainda que sofra fortes revezes em sua institucionalização e implementação, continuará no centro da agenda de prioridades.

REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, A.; SOARES-FILHO, B.; NELSON, B. **Estratégias de conservação para o Programa Arpa**. Brasília: Ibama, 2006. (Relatório interno).

ARAÚJO, S. Environmental policy in the Bolsonaro government: the response of environmentalists in the legislative arena. **Brazilian Political Science Review**, v. 14, n. 2, 2020.

ARIMA, E. Y. *et al*. Public policies can reduce tropical deforestation: lessons and challenges from Brazil. **Land Use Policy**, v. 41, p. 465-473, Nov. 2014.

AZEVEDO, A. *et al*. Limits of Brazil's Forest Code as a means to end illegal deforestation. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 114, n. 29, p. 7653-7658, 2017. Disponível em: <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1604768114>. Acesso em: 18 ago. 2022.

BARBER, C. *et al*. Roads, deforestation, and the mitigating effect of protected areas in the Amazon, **Biological Conservation**, v. 177, p. 203-209, 2014.

BARONA, E. *et al*. The role of pasture and soybean in deforestation of the Brazilian Amazon. **Environmental Research Letters**, v. 5, n. 2, p. 1-9, 2010.

BAUER, M. W. *et al*. (Ed.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In*: BAUER, M. W. (Ed.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-56.

BRANCALION, P. H. *et al*. A critical analysis of the Native Vegetation Protection Law of Brazil (2012): updates and ongoing initiatives. **Natureza e Conservação**, v. 14, p. 1-15, 2016.

BURSZTYN, M. **O país das alianças**: elites e continuísmo no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1990.

_____. Ser ou não ser: eis a questão do Estado brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 45, n. 3, 1994.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental**: caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

CAPELARI, M. G. M. *et al*. Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1691-1710, 2020.

CAPOBIANCO, J. **Amazônia, uma década de esperança**: como o Brasil controlou o desmatamento entre 2004 e 2014 e está pondo tudo a perder. São Paulo: Estação Liberdade, 2021.

DOBROWOLSKY, A.; SAINT-MARTIN, D. Agency, actors and change in a child-focused future: 'path dependency' problematised. **Commonwealth and Comparative Politics**, v. 43, n. 1, p. 1-33, 2005.

FERRANTE, L.; FEARNSIDE, P. Brazil's new president and 'ruralists' threaten Amazonia's environment, traditional peoples and the global climate. **Environmental Conservation**, v. 46, n. 4, p. 261-263, 2019.

_____. Brazil threatens indigenous lands. **Science**, v. 369, p. 481-482, 2020.

FONSECA, I.; BURSZTYN, M. Mercadores de moralidade: a retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. **Ambiente e Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 169-186, 2007.

FONSECA, I.; LINDOSO, D.; BURSZTYN, M. Land use and deforestation (lack of) control in the Brazilian Amazon: from strengthening to dismantling governmental authority (1999-2020). **Sustainability in Debate**, v. 13, n. 2, p. 12-34, 2022.

GREENER, I. The potential of path dependence in political studies. **Politics**, v. 25, n. 1, p. 62-72, 2005.

HEGEL, G. **Principes de la philosophie du droit**. Paris: Gallimard, 1979.

HOCHSTETLER, K. Climate institutions in Brazil: three decades of building and dismantling climate capacity. **Environmental Politics**, v. 30, p. 49-70, 2021.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Nota Técnica nº 16/2020/Codep/CGGP/Diplan**. [s.l.]: Ibama, 2020.

_____. **Painel de informações dos perfis ambientais de agrotóxicos e afins**. [s.l.]: Ibama, 2022. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/agrotoxicos/paineis-de-informacoes-de-agrotoxicos#painel-perfis-ambientais>. Acesso em: 29 ago. 2022.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes-Inpe)**. [s.l.]: Inpe, 2021. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>.

JORDAN, A.; BAUER, M.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

KAY, A. A critique of the use of path dependency in policy studies. **Public Administration**, v. 83, n. 3, p. 553-571, 2005.

LAURANCE, W. Switch to corn promotes Amazon deforestation. **Science**, v. 318, n. 5857, p. 1721, 2007.

LAURANCE, W. *et al*. Deforestation in Amazonia. **Science**, v. 304, n. 5674, p. 1109-1111, 2011.

LOCKWOOD, M. Right-wing populism and the climate change agenda: exploring the linkages. **Environmental Politics**, v. 27, n. 4, p. 712-732, 2018.

MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MAIA, H. *et al*. **Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (2007-2010)**. Brasília: Cepal; Ipea, 2011.

MAPBIOMAS. **Projeto MapBiomas**. [s.l.]: MapBiomas, 2021. (Série Anual de Mapas de Cobertura e Uso da Terra do Brasil, n. 7). Disponível em: <https://mapbiomas.org/estatisticas>. Acesso em: 29 ago. 2022.

MCCARTHY, J. **Authoritarianism, populism, and the environment**: comparative experiences, insights, and perspectives. [s.l.]: [s.n.], 2019.

MCCONNELL, A.; HART, P. Inaction and public policy: understanding why policymakers 'do nothing'. **Policy Sciences**, v. 52, n. 4, p. 645-661, 2019.

MELLO, N.; ARTAXO, P. Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 66, p. 108-129, 2017.

MIGUEL, J. A "meada" do negacionismo climático e o impedimento da governamentalização ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 37, n. 1, p. 293-316, 2022.

MILHORANCE, C.; BURSZTYN, M. Emerging hybrid governance to foster low-emission rural development in the Amazon frontier. **Land Use Policy**, v. 75, p. 11-20, 2018.

MORTON, D. *et al*. Cropland expansion changes deforestation dynamics in the southern Brazilian Amazon. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 103, n. 39, p. 14637-14641, 2006.

MOUTINHO, P. *et al*. Achieving zero deforestation in the Brazilian Amazon: what is missing? **Elementa**: Science of the Anthropocene, v. 4, 2016.

MUREDDU, S. *et al*. A living roadmap for policymaking 2.0. *In*: SONNTAGBAUER, P. *et al*. **Handbook of research on advanced ICT integration for governance and policy modeling**. Hershey, United States: IGI Global, 2014.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

POMPEIA, C. As cinco faces ambientais do agronegócio. **Folha de S.Paulo**, 25 fev. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/02/as-cinco-faces-ambientais-do-agronegocio.shtml?origin=folha>. Acesso em: 10 maio 2022.

PRIZIBISCZKI, C. Amazônia acumula 73 mil focos de incêndio em 2021, segundo dados do INPE. **O Eco**, 1º dez. 2021. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/amazonia-acumula-73-mil-focos-de-incendio-em-2021-segundo-dados-do-inpe/>. Acesso em: 21 fev. 2022.

RAJÃO, R. *et al*. The risk of fake controversies for Brazilian environmental policies. **Biological Conservation**, 2022.

RODRIGUES-FILHO, S. *et al*. Election-driven weakening of deforestation control in the Brazilian Amazon. **Land Use Policy**, v. 43, p. 111-118, 2015.

RORIZ, P.; YANAI, A.; FEARNSIDE, P. Deforestation and carbon loss in Southwest Amazonia: impact of Brazil's revised Forest Code. **Environmental Management**, v. 60, p. 367-382, 2017.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. New York: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SALATI, P. Liberação de agrotóxicos em 2021 bate novo recorde na série histórica; maioria é genérico. **G1**, 6 dez. 2021. Disponível em: <http://glo.bo/3yBgDcg>. Acesso em: 21 fev. 2022.

SEIBT, T. Militares na gestão socioambiental. **Fiquem Sabendo**, out. 2020. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/meio-ambiente/militares-gestao-socioambiental/>. Acesso em: 18 ago. 2020.

SKOCPOL, T.; EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

SOARES-FILHO, B. *et al*. Cracking Brazil's Forest Code. **Science**, v. 344, n. 6182, p. 363-364, 2014.

VALE, M. *et al*. The covid-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil. **Biological Conservation**, v. 255, 2021.

VIOLA, E.; GONÇALVES, V. Brazil ups and downs in global environmental governance in the 21st century. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 2, 2019.

WEIBLE, C.; NOHRSTEDT, D. The advocacy coalition framework: coalitions, learning and policy change. *In*: ARARAL, E. *et al* (Ed.). **Routledge handbook of public policy**. Abingdon, United Kingdom: Routledge, 2012. p. 143-155.

WERNECK, F. *et al*. Passando a boiada: o segundo ano do desmonte ambiental sob o governo Bolsonaro. **Observatório do Clima**, 22 jan. 2021. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/passando-boiada-o-segundo-ano-de-desmonte-ambiental-sob-jair-bolsonaro/>. Acesso em: 18 ago. 2022.

CAPÍTULO 6

ÁGUAS DOCES E POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS[1]

Estela Maria Souza Costa Neves[2]

1 INTRODUÇÃO

Crises hídricas se multiplicaram no Brasil nas duas últimas décadas, incidindo sobre áreas urbanas e rurais em todas as macrorregiões, envolvendo processos políticos e socioeconômicos relativos à alocação, acesso e disponibilidade de águas doces. Indicadores sobre a disponibilidade física de água mostram tendência de declínio: nos últimos trinta anos, foram perdidos cerca de 16% da superfície de água no território brasileiro, equivalente a mais de 3 milhões de hectares (MapBiomas, 2021). A mudança do clima tem magnificado os desafios, modificando a disponibilidade e distribuição temporal das vazões fluviais, tornando mais imprevisíveis os padrões de distribuição e de precipitação das chuvas e mais frequentes os eventos extremos.

Diagnósticos convergem ao apontar falhas de governança, que evidenciam o despreparo governamental tanto para responder a emergências hídricas e desastres,[3] quanto para elaborar uma abordagem estratégica em resposta a este quadro (Empinotti, Jacobi e Fracalanza, 2016; Jacobi, Cibim e Leão, 2015; Naves, 2021; Quintslr, 2018).

A governança da água é tema em expansão na agenda acadêmica desde a década de 2000. Desde a perspectiva do desmonte de políticas, ainda é tema incipientemente investigado. Neste capítulo, são analisadas mudanças ocorridas em políticas públicas, em abordagem exploratória, visando compreender em que medida as transformações são identificáveis ao desmonte de políticas e quais são suas consequências para a governança das águas doces.

A investigação abrange apenas políticas empreendidas na esfera federal de governo, tendo presente que governos subnacionais estão também envolvidos de acordo com suas competências constitucionais. O período investigado está compreendido entre 2016, ano marcado pelo processo que culminou no *impeachment*

1. Agradeço aos pareceristas anônimos as indicações de ajustes e revisões que em muito contribuíram para o texto final.

2. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPED/IE/UFRJ); e Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED). *E-mail*: <estela.neves@terra.com.br>.

3. Tais como os de Mariana/MG, em 2015; Barcarena/PA, em 2017; e Brumadinho/MG, em 2019.

de Dilma Rousseff e a posse de Michel Temer, e dezembro de 2021, terceiro ano do governo de Jair Bolsonaro.

Na segunda seção são apresentadas as principais referências analíticas adotadas. Na seção 3, são analisadas a moldura institucional da tutela das águas no Brasil, as características e a trajetória de institucionalização de três políticas federais decisivas para a disponibilidade de água doce: as políticas de saneamento básico, gestão de recursos hídricos e meio ambiente. Na seção seguinte são examinadas as trajetórias percorridas no período 2016-2021 e, na quinta seção, as principais mudanças são analisadas desde a perspectiva da governança das águas doces.

2 GOVERNANÇA DAS ÁGUAS E DESMONTE DE POLÍTICAS: REFERÊNCIAS ANALÍTICAS

Os processos de produção e renovação da água doce configuram sistemas complexos de fluxos contínuos de água entre a atmosfera, os oceanos, a vegetação, as águas do solo, os corpos d'água superficiais e subterrâneos. A ação estatal de regulação e gestão das águas abarca várias políticas públicas, envolvendo em complexa trama governos locais, regionais e central, empresários rurais e do setor industrial urbano, usuários de recursos hídricos, organizações da sociedade civil, prestadores de serviços, representantes de cadeias de fornecimento de insumos e infraestrutura – uma miríade de atores estatais e não estatais pautados por interesses, valores e capacidade de intervenção diversos.

Debates sobre os limites encontrados para a gestão efetiva das águas, empreendidos na literatura acadêmica e em instituições governamentais, evidenciaram que a proteção e gestão das águas doces dependem de efetivo regime de cooperação multinível entre governo central e governos subnacionais, e entre governos e demais atores interessados (*stakeholders*), sugerindo o abandono de abordagens hierárquicas em prol de abordagens *bottom-up*, exploradas na literatura sobre governança das águas.

A governança da água constitui um campo de investigação acadêmica que tem se ampliado rapidamente nos últimos vinte anos, no qual são investigadas as falhas e as razões do sucesso de sistemas de gestão de águas doces, o amplo leque de processos que determina a provisão de serviços hídricos para demandas sociais e o contexto no qual é operada a gestão de recursos hídricos (Pahl-Wostl, 2017, p. 2917). O termo é definido por Edelenbos, Bressers e Scholten (2013, p. 3) como os modos de conexão entre organizações, atores e instituições de diferentes setores e políticas para enfrentar problemas e desafios relacionados à água.

Na literatura acadêmica, é consagrado o entendimento do desmonte de política como um tipo particular de mudança, definida como "(...) o corte, a redução, diminuição ou mesmo a completa remoção de uma política" (Bauer *et al.*, 2012, p. v),

podendo envolver "(...) a manipulação de capacidades de implementação e supervisão" (Bauer e Knill, 2012, p. 35).

Entre as diversas abordagens e categorias analíticas propostas, destaca-se a taxonomia de estratégias de desmonte, amplamente utilizadas – desmonte ativo, desmonte por padrão (*by default*), desmonte simbólico e desmonte por mudança de área (Bauer e Knill, 2012). Quanto às categorias relevantes, ao analisar as políticas de proteção hídrica e atmosférica na União Europeia, Steinebach e Knill (2017) consideram que a inatividade regulatória também pode ser considerada uma estratégia de desmonte, equiparável a uma política passiva de desmonte por padrão.

Para o dimensionamento (métrica) do desmonte de política, tem sido amplamente utilizada a distinção entre as dimensões de densidade e intensidade das mudanças (Knill, Schulze e Tosun, 2011; Bauer e Knill, 2012). Gravey e Jordan (2019) destacam que uma diminuição drástica no número de proposições novas e uma maior crítica sobre as normas e procedimentos existentes nem sempre representam iniciativas de desmonte – podem significar tanto uma maturidade do setor quanto o declínio de uma ambição política.

Quanto à análise dos processos de desmonte, Bauer e Knill (2012) enfatizam a importância de se considerarem apenas as mudanças significativas por incidirem sobre todo o campo da política, ou em um de seus setores constitutivos.

Quanto às variáveis a analisar, Bauer e Knill (2014) propõem que mudanças sejam analisadas segundo os produtos (*outputs*) das políticas. Já no modelo analítico desenvolvido por Steinebach e Knill (2017) para análise da política ambiental, são considerados três níveis de análise: itens da agenda, instrumentos e molduras de política (*policy settings*). Gravey e Jordan (2016) tratam o desmonte como um conceito relativo, medido por meio de mudanças no *status quo*, sendo considerado uma das direções possíveis da política, ao lado da expansão ou continuidade do *status quo*.

Bauer e Becker (2020) e Bauer, Peters e Pierre (2021) sublinham a necessidade de consideração das capacidades estatais para a implementação de políticas, aprofundando a vertente de investigação sobre captura da burocracia. Os primeiros autores destacam as estratégias de centralização da estrutura, centralização de recursos, politização do quadro de pessoal, politização das normas e redução da prestação de contas (*accountability*). Os segundos sublinham as medidas de transformações estruturais centralizadoras, redistribuição de recursos, "domesticação" de pessoal, instituição de normas iliberais e desmantelamento da prestação de contas.

No caso da política ambiental – que ocupa lugar central na governança das águas –, a burocracia exerce um papel particularmente relevante na implementação das normas e instrumentos de política. No campo ambiental, a discricionariedade

do poder público para licenciar atividades é um dos princípios característicos da legislação ambiental. Azuela (2006, p. 70, tradução nossa) reflete sobre a inescapável indeterminação da norma ambiental, isto é, sua incapacidade para conter em si mesma todas as condições de sua concretização, por intermédio do conceito de "processo de 'juridificação' da questão ambiental":

> Esta é a manifestação mais importante, ainda que não a única, de uma das características mais importantes da experiência jurídica em sociedades complexas: a indeterminação. (...) Ao 'juridificar-se', a questão ambiental se sujeita às condições próprias do campo jurídico, independentemente de poder introduzir elementos novos.

O autor mostra que vários fatores conduzem à indeterminação do direito ambiental, entre os quais estão a incerteza científica sobre os problemas ambientais, a característica de permanente mudança do conhecimento científico, a presença de elementos não científicos no processo de instituição das normas jurídicas e as diferentes maneiras de raciocínio jurídico nos casos individuais em que as normas devem ser aplicadas.

A indeterminação confere importância crucial ao papel das normas infralegais, as que traduzem para situações concretas as disposições das normas chamadas superiores, para cuja vigência é necessária a aprovação parlamentar. Cabe à burocracia interpretar, "completar" o conteúdo da norma e estabelecer as condições operacionais de implementação em circunstâncias concretas e singulares. A burocracia ambiental atua, ainda que em condição não exclusiva, na qualidade de "copartícipe" da elaboração de normas, pois é um dos principais responsáveis pela extensão de seu processo de criação ao momento de sua implementação.

A pesquisa foi balizada pelas seguintes referências. A governança da água foi analisada em abordagem exploratória desde a perspectiva das políticas públicas que interferem na gestão dos recursos hídricos. Quanto a estas, foram identificadas seis áreas relevantes para a análise: energia, meio ambiente (incluindo mudança do clima), gestão de recursos hídricos, saúde, saneamento básico, e segurança hídrica. Destas, foram selecionadas para análise as políticas de saneamento básico, gerenciamento de recursos hídricos e defesa ambiental. Foi considerada exclusivamente a esfera federal de governo – mantendo presente que, de acordo com a estrutura federativa e as atribuições constitucionais, os governos subnacionais atuam nestas áreas.

Foram adotados dois recortes. No primeiro, de natureza jurídico-institucional, foram identificadas as disposições constitucionais e infraconstitucionais que emolduram as políticas federais diretamente interferentes com a governança da água e que regem seus arranjos institucionais. No segundo recorte foi resgatada a trajetória desenvolvida por cada política até o ano-base de 2016, sendo em seguida mapeadas as alterações ocorridas.

A definição de desmonte, tal como formulada por Bauer *et al*. (2012), é a referência adotada para análise. Foram selecionadas variáveis indicativas de mudança no conjunto ou setor da política, conforme sugerido por Bauer e Knill (2012), sendo incluídos entre os critérios analíticos a direção das mudanças em relação à trajetória da política e a situação de implementação da política no início do período analisado (Gravey e Jordan, 2016).

A análise do processo de mudança foi desenvolvida segundo sete variáveis: princípios e objetivos de política, instrumentos de implementação, instrumentos de participação social e transparência, instâncias de articulação entre atores, normas legais e infralegais, *status* da burocracia e estratégias de conexão entre as três áreas, sendo considerados o contexto, a direção e a amplitude das mudanças. A análise do impacto das mudanças na governança das águas focalizou os aspectos de conectividade entre instituições e entre atores estatais e não estatais.

A investigação foi apoiada em revisão bibliográfica na literatura acadêmica, em análise normativa, em documentos de política e na produção de *think tanks*, além de estatísticas sobre despesa pública e matérias jornalísticas de jornais impressos e eletrônicos. Está fora do escopo do trabalho a investigação sobre os atores e as coalizões promotoras e resistentes a mudanças.

3 ÁGUAS DOCES E POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS (2016)

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trata das águas em diversos capítulos, sem, todavia, dar ao assunto tratamento sistemático. A análise das disposições encontradas em nove títulos da CF/1988 permite discernir elementos estruturadores de uma ordem constitucional sobre as águas, composta por oito abordagens: água enquanto bem de domínio público e objeto de competências distribuídas entre os entes federados, água como bem ambiental, água como insumo para atividades e serviços públicos, água e energia, água para consumo humano, água como objeto de serviço público, água e segurança hídrica, e água como objeto de direitos individuais e coletivos.[4]

A água é patrimônio público[5] sob tutela estatal, sendo definidas para tal múltiplas responsabilidades. As águas doces superficiais são bens sob domínio da União e dos estados, cabendo a estes últimos o domínio das águas subterrâneas. Como elemento constitutivo do meio ambiente, a água é bem de interesse difuso e de uso comum do povo, que deve ser protegido para esta e para as futuras gerações.

4. Essa ordem constitucional foi anteriormente explorada em Neves (2018).

5. Assume-se, neste texto, como sinônimas as expressões patrimônio público e domínio público, seguindo Granziera (2014, p. 67).

De acordo com a distribuição de competências entre as três esferas governamentais, à União cabe, em caráter exclusivo, dispor sobre o uso da água para uso de energia e transporte aquaviário, instituir sistema de gestão dos recursos hídricos e estabelecer diretrizes para saneamento básico.

Além do exercício das competências residuais, cabe aos estados promover o exercício da responsabilidade compartilhada em regiões metropolitanas (RMs), aglomerações urbanas e microrregiões, sobre os assuntos considerados de interesse comum, tais como saneamento, proteção de recursos hídricos e de mananciais.

Os municípios têm a competência sobre os serviços de interesse local, entre os quais se destaca o saneamento básico,[6] ordenamento territorial e o desenvolvimento urbano. As três esferas governamentais detêm responsabilidade compartilhada (competências materiais comuns) para empreender ações em regime cooperativo para proteger a água nas áreas da saúde, meio ambiente, saneamento básico e exploração de recursos hídricos – em especial, o saneamento e o controle da água potável são responsabilidades constitucionais do setor saúde.

A prestação de serviços públicos relacionados à água (provisão de água potável, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais) é responsabilidade do poder público, podendo ser realizada diretamente ou mediante concessão ou permissão. À União cabe legislar sobre calamidades e defesa civil (que se referem à escassez ou excesso de água) e aos estados, sobre a defesa civil e a responsabilidade do setor da saúde para controlar e garantir água potável para consumo humano e atividades produtivas.

Essas disposições constitucionais fundamentam um complexo conjunto de normas, arranjos institucionais, políticas e seus respectivos instrumentos. As responsabilidades envolvem a sociedade, o setor privado, o Ministério Público e as três esferas governamentais, delineando uma rede de conexões que delimita complexo e pouco conhecido campo de atuação do governo e da sociedade. As políticas federais analisadas a seguir correspondem a três abordagens constitucionais da água: água como insumo para usos e atividades econômicas e serviços públicos, água como bem ambiental e água para consumo humano.

6. A titularidade dos municípios sobre os serviços de saneamento básico é municipal, atribuição questionada ao longo dos anos 1990-2000 por setores interessados em caracterizar como estadual o serviço, aproveitando-se da não explicitação da questão no texto da CF/1988. Em 2013, foi consagrado o papel titular dos municípios sobre os serviços de saneamento por meio do Acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842-RJ, ora em caráter exclusivo, ora compartilhando com o Estado as responsabilidades correlatas, como no caso das RMs e aglomerações urbanas.

3.1 O acesso à água potável: a política de saneamento básico

As diretrizes da política de saneamento básico foram instituídas em 2007 por meio da aprovação da Lei nº 11.445, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico. A partir de 2007, é inaugurada uma trajetória de expansão da política federal de saneamento, aparentemente superando um longo e conflituoso processo de embates e duas décadas de inércia do governo federal nesse campo.

Entre as novidades trazidas pela Lei nº 11.445, destacam-se a consagração do saneamento básico como serviço composto por quatro componentes,[7] os princípios da prestação do serviço (em especial a universalização do acesso, a integralidade, a adequação à saúde pública e à proteção ambiental dos serviços, a articulação explícita do saneamento básico com as políticas de desenvolvimento urbano e regional e de habitação), as obrigações do titular dos serviços, o papel do plano de saneamento aprovado em lei como fundamento do contrato da prestação dos serviços, a instituição da regulação, do controle social, a disciplina da prestação regionalizada, as cláusulas de contrato e especificação do conteúdo do planejamento do serviço.

Pela primeira vez dispõe-se de claras balizas para a política federal, que comprometem a ação estatal com a universalização do acesso ao saneamento básico de forma integrada, alinhada à política ambiental e à gestão dos recursos hídricos, definidas as responsabilidades de cada agente na prestação dos serviços e implementação da política (Aguiar e Heller, 2021). Neste marco, cabe à União federal elaborar a política, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) e os planos regionais. A atuação do governo federal é guiada pelo Plansab, publicado em dezembro 2013. Coordenado pelo Ministério das Cidades, foi organizado segundo três programas: saneamento básico integrado, saneamento rural e saneamento estruturante.

Os responsáveis pela implementação da nova política viriam a enfrentar um quadro de conflitos à luz dos quais a aprovação das novas regras teria representado apenas um "armistício" entre os interesses em jogo.[8] Os conflitos giravam em torno da definição da titularidade do serviço e do papel do setor privado, envolvendo setores governamentais, organizações da sociedade civil, movimentos sociais interessados na universalização, associações de gestores e prestadores públicos, associações de empresas privadas operadoras do serviço, associações profissionais, organizações corporativas, fornecedores e empresas de equipamentos e engenharia, confrontando abordagens privatistas, estadualistas e municipalistas.

A estrutura organizacional criada na esfera federal no primeiro governo Lula (2003-2006) tinha como peça-chave o Ministério das Cidades, responsável por coordenar a política por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA),

7. Provisão de água potável, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos e drenagem urbana.

8. O projeto foi aprovado após 862 emendas – a maior parte delas, segundo Sousa e Costa (2016), para demarcar interesses estadualistas.

apoiando diretamente os municípios com mais de 50 mil habitantes, os pertencentes a RMs e a Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides) e participantes de consórcios. Outros ministérios – da Saúde, Meio Ambiente, Integração Nacional, Desenvolvimento Social e Trabalho – participam da implementação da política, definindo padrões de qualidade da água potável, atendendo municípios de pequeno porte e populações rurais, revitalizando bacias hidrográficas, promovendo gestão dos resíduos sólidos e drenagem pluvial urbana.

Ao longo dos nove anos seguintes, são registrados avanços na implementação da política de saneamento básico. Foi pela primeira vez adotada uma concepção de saneamento básico como direito social, a ser concretizada mediante modificações estruturais no setor (Britto, 2019). O governo formulou um plano nacional construindo uma política regulatória estruturante (Britto, 2018), apoiada em uma estratégia de investimentos que trouxe recursos com previsibilidade e regularidade, mesmo consideradas oscilações no financiamento ocorridas a partir de 2014 (Britto e Resende, 2017).

A diminuição do déficit era o desafio central. Entretanto, os resultados alcançados até 2016 se mostraram aquém das expectativas. Segundo Sousa e Gomes (2019), a execução orçamentária se manteve em torno de 20%, tendo avançado a cobertura de água em menos de 5% e a de esgotamento, apenas 10%. Análises acadêmicas e institucionais apontam como fatores causais problemas operacionais de implementação, a lentidão de mobilização do setor, paralisado por décadas (Heller, Montenegro e Silva, 2020), a abordagem tecno-burocrática mesclada à persistência do patrimonialismo (Borja, 2014), o papel reducionista da União, que desconsiderou as precárias capacidades técnicas e políticas dos municípios e estados responsáveis pela execução primária da política de saneamento (Sousa e Gomes, 2019), a oscilação no financiamento (Heller, Montenegro e Silva, 2020), definitivamente paralisado a partir de 2015, ambiguidades do governo federal – ora seguindo a lógica mercantilizadora na política de compromissos, ora a lógica do saneamento como direito social, alinhado com o Plansab (Britto, 2018) – e a debilidade dos movimentos sociais (Borja, 2014).

3.2 A alocação da água: a política de recursos hídricos

O gerenciamento de recursos hídricos abrange a definição de estratégia, planejamento e elaboração de políticas hídricas, o engajamento das partes interessadas, especialmente coordenação, resolução e arbitragem de conflito, proteção, recuperação e desenvolvimento de recursos hídricos (Marques *et al.*, 2022). É uma área de política desenhada de acordo com as determinações explicitadas na CF/1988, disposições por sua vez inspiradas em consenso internacional estabelecido a partir dos anos 1980 sobre o gerenciamento integrado de recursos hídricos.

O marco institucional de gerenciamento dos recursos hídricos foi instituído em 1997: alinhada ao marco jurídico-institucional de defesa do meio ambiente, a chamada Lei das Águas (Lei nº 9.433/1997) estabeleceu as bases da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), criou o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (SINGREH) e o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH), tendo sido posteriormente complementada pela política nacional de segurança de barragens.

As diretrizes para implementação da PNRH compreendem a gestão sistemática dos recursos hídricos, ressaltado o imperativo da gestão intersetorial, tais como a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo e a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Cabe ao SINGREH a coordenação da gestão integrada das águas, o arbitramento administrativo dos conflitos ligados ao uso da água, a implementação da PNRH, o planejamento e regulação do controle do uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos, e a promoção da cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Trata-se de um arranjo institucional pautado pela busca de matricialidade e descentralização, composto por diversas organizações. Os Conselhos de Recursos Hídricos (estaduais e nacional) são órgãos colegiados consultivos, normativos e deliberativos. Os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) são instâncias colegiadas de formulação e deliberação, com participação do poder público e usuários. As secretarias de Estado e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) são as instâncias governamentais de formulação de políticas. A Agência Nacional de Águas (ANA) é uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira e vinculada ao MMA, é o órgão regulador e implementador da política. Além destes, completam o SINGREH os órgãos gestores de recursos hídricos das três esferas governamentais e agências de água.

Cabe ao Poder Executivo federal implementar o SINGREH, a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos nos rios sob seu domínio, e regulamentar a respectiva fiscalização, implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito nacional, integrar a gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Até o início de 2016, a trajetória da política de recursos hídricos foi de contínua expansão e aperfeiçoamento de capacidades, ao longo de duas décadas. Na esfera federal, o sistema está plenamente implementado, por meio das seguintes organizações. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) é a mais alta instância hierárquica do SINGREH, colegiado nacional consultivo, normativo e

deliberativo, composto originalmente por representantes dos usuários de água, do governo e da sociedade civil organizada e representantes dos conselhos estaduais. A Secretaria de Recursos Hídricos e Urbanismo (SRHU), do MMA, coordena e a implementa da PNRH e presta apoio administrativo, técnico e financeiro ao CNRH, integrando a gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, subsidiando a formulação de políticas e normas e a definição de estratégias de implementação, avaliando e mitigando vulnerabilidades ambientais em áreas urbanas, promovendo o saneamento e revitalização de bacias hidrográficas em áreas urbanas, além de formular a Política Nacional de Combate à Desertificação. O MMA responde pela coordenação do Plano Nacional de Recursos Hídricos. À ANA cabe implementar a PNRH e regular o uso da água em corpos d'água de domínio da União, acumulando em 2016 atribuições executivas, antes delegadas ao colegiado do CNRH.

Os principais instrumentos de implementação da política são os planos nacionais de recursos hídricos e planos estaduais, os planos de bacias hidrográficas, a outorga do direito de uso de recursos hídricos, a cobrança pelo uso da água, o cadastro de usuários de recursos hídricos, a fiscalização do uso, o enquadramento dos cursos d'água em classes de uso e o SNIRH.

Os principais desafios nesse momento eram promover a gestão integrada da água e do meio ambiente; aprimorar as bases de dados do saneamento e de recursos hídricos; ampliar a coordenação e a integração intersetorial, interinstitucional e intergovernamental; difundir formas de gestão compartilhada da água e do saneamento; aumentar o investimento em tecnologias e na regulação voltadas para a gestão eficiente, o reuso e o combate a perdas nos sistemas de abastecimento de água, na indústria e agricultura; promover maior envolvimento dos municípios, incluindo capacitação e suporte técnico e financeiro para a gestão da água e do saneamento para os municípios mais carentes; e promover ações educacionais e de comunicação para os usuários da água e saneamento (ANA *et al.*, 2018).

3.3 A proteção das águas e o controle das atividades potencialmente impactantes: a política ambiental

A política ambiental cumpre o papel de proteger corpos d'água, sistemas naturais de produção hídrica e processos relacionados aos serviços ecossistêmicos prestados pela água. Portanto, implica controlar a qualidade da água, disciplinar atividades capazes de poluir ou degradar os corpos hídricos, além de promover a recuperação de ecossistemas, sistemas e áreas de interesse hídrico, e desenvolver estratégias e programas para o enfrentamento da mudança de clima. Trata-se de uma área de política diretamente alinhada com as determinações constitucionais sobre o papel do Estado na defesa ambiental, que contou com três décadas e meia de contínua expansão.

Tal como nos demais países, o marco jurídico-institucional brasileiro do meio ambiente é composto por distintas fontes normativas, marcos políticos e filosóficos. As balizas jurídico-institucionais da defesa ambiental no Brasil foram criadas a partir do início do século XX – tais como o Código de Águas e o primeiro Código Florestal. No período 1960-1980 são adotadas as primeiras normas sobre o controle da poluição industrial. No início da década de 1980, são lançados os fundamentos para proteção do meio ambiente como objeto da tutela estatal *stricto sensu*. Em 1981 é instituída a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (Lei nº 6.938/1981), inaugurando um novo campo de política pública, pertencente à geração da defesa dos direitos transindividuais, englobando o meio ambiente e a água reconhecidos como bens de interesse difuso em 1985, por meio de normas alçadas a disposições constitucionais em 1988 (Granziera, 2014; Neves, 2016). A competência para a defesa ambiental é compartilhada entre as três esferas de governo. O controle das atividades poluidoras e potencialmente degradadoras do meio ambiente é desenvolvido por meio de sistema que integra fiscalização, aplicação de sanções administrativas e licenciamento de atividades potencialmente poluidoras. Cabe ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) a regulamentação dos instrumentos de política, tais como o sistema de licenciamento de atividades potencialmente poluidoras e a classificação de águas doces.

Ao longo das décadas de 1990 e 2000 a política ambiental foi consolidada e teve ampliada sua agenda, à qual foram incorporados problemas ambientais globais tais como mudança de clima, conservação da biodiversidade e desertificação. Infrações ambientais foram reguladas na área criminal (1998) e as categorias de áreas especialmente protegidas foram sistematizadas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (2000). Na primeira década do século XXI, o arsenal de instrumentos de política ambiental se fortalece com o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) e o Plano de Proteção e Controle do Desmatamento da Amazônia (PPCDAm). A gestão de florestas públicas regula a concessão privada (2006). Foram transformadas em políticas nacionais as disposições de convenções internacionais às quais o Brasil aderiu, tais como as convenções do clima e da biodiversidade. São de particular interesse no tema da água a defesa das florestas e controle do desmatamento, a implantação de Unidades de Conservação da Natureza, proteção de biomas – Cerrado, Mata Atlântica e Amazônia –, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), a política de conservação da biodiversidade, o sistema de licenciamento ambiental e as iniciativas de despoluição e revitalização de bacias hidrográficas.

Com mais nitidez a partir de 2010, interesses contrariados pela expansão da política ambiental, representados no Congresso Nacional, promovem instabilização da área por meio de reformas de normas e programas de defesa do meio ambiente (Neves, 2016). São exemplos desta reação, que ganharia cada vez mais força nos anos

seguintes, a revogação do Código Florestal de 1965 em 2012, o enfraquecimento do PPCDAm e a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

4 INFLEXÕES (2016-2021)

O início do período analisado é marcado pela crise política que culminou no *impeachment* de Dilma Rousseff e no exercício interino da presidência pelo vice-presidente Michel Temer, trazendo modificações nas políticas públicas – em especial nas políticas redistributivas e no aparelho administrativo, emergindo nova agenda de corte conservador associada à contenção de gastos. A seguir são discutidas as principais mudanças implementadas nas áreas de política de saneamento básico, recursos hídricos e meio ambiente.

4.1 A política de saneamento: rumo à privatização da operação dos serviços

Logo no início da gestão Temer foram implementadas mudanças na moldura organizacional da política de saneamento: foi extinta a estrutura de participação e controle social da política nacional de saneamento, por meio da supressão das competências do Conselho das Cidades (ConCidades) e da atribuição da Conferência Nacional das Cidades para eleger os membros do colegiado. Em 2016 é instituído o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), e ganha vulto a proposta de desestatização de diversas companhias estaduais de operação de água e esgotos. Após processo de diagnóstico e acórdão com o Tribunal de Contas da União (TCU) em dezembro de 2016, o governo federal encaminha proposta de modificação do setor, com a justificativa de universalizar o acesso aos serviços, expandir investimentos públicos e privados, prover maior segurança jurídica, mais eficiência e qualidade (Britto, 2019). Em 2018 é feita uma primeira tentativa de aumento da participação privada na prestação de serviços do setor, sendo editadas duas Medidas Provisórias (MPs) que perdem a vigência antes de serem votadas. O conteúdo das MPs foi reapresentado sob a forma de projeto de lei (PL), aprovado e sancionado com vetos em julho de 2020, a Lei nº 14.026/2020, apresentada como o novo marco do setor.

A nova norma focaliza predominantemente os componentes de água e esgoto, alterando os marcos regulatórios do saneamento básico, consórcios públicos e gestão de recursos hídricos da política urbana. Na formulação sintética de Aguiar e Heller (2021), as principais mudanças trazidas pela nova norma podem ser sintetizadas em duas diretrizes: a limitação das alternativas disponíveis aos municípios e o incentivo à participação do setor privado na prestação dos serviços de água e esgoto.

A nova norma reduz as possibilidades de atuação dos municípios, sendo vedada a celebração de contratos de programa e condicionada a alocação de recursos

públicos federais e os financiamentos federais à estruturação de prestação regionalizada, a ser definida pelos estados. São reduzidas as metas de universalização: a universalização do acesso passa a ser entendida como de 99% da população para água e 90% para esgoto. As competências da ANA são estendidas à área de saneamento. Novos critérios facilitam a entrada de prestadores privados de serviços. A validade dos contratos passa a ser condicionada à comprovação da viabilidade técnica, econômica e financeira da prestação dos serviços e à definição de metas e prazo para universalização do acesso, obrigando a revisão dos contratos em vigor. O financiamento é verticalizado.

Em direção diversa, em 2021 o Senado Federal aprova por unanimidade o Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6/2021), que torna o acesso à água potável direito fundamental dos brasileiros, fazendo avançar o processo de internalização, no quadro jurídico-institucional brasileiro, do reconhecimento do acesso à água potável e ao saneamento como um direito humano – direito consagrado na arena internacional, em junho de 2010, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, com voto favorável do Brasil.

4.2 O gerenciamento de recursos hídricos: o mercado como solução de conflitos e escassez

No período 2016-2017 foi desenvolvido pela ANA o Projeto Legado (ANA, 2017), uma agenda para superação dos desafios históricos do setor a partir da sistematização de diagnósticos e reflexões da própria ANA. O documento contém propostas para o aperfeiçoamento da moldura jurídico-institucional, cujo consenso entre o setor e seus *stakeholders* foi construído por meio de ampla agenda de consultas. Foram destacados, em especial, os aspectos de coordenação e ação em momentos de crise hídrica, aperfeiçoamento do modelo de governança em relação à gestão descentralizada, participativa e integrada, reconhecimento do acesso à água limpa e segura e ao saneamento como direitos humanos universais, aperfeiçoamento da composição do CNRH, sustentabilidade financeira dos organismos de bacia e instrumentos para gestão sustentável e garantia de usos múltiplos.

Entre esses, destaca-se a dificuldade de articulação intersetorial, tal como apontado em Pagnoccheschi (2016, p. 198):

> (...) Nesse sentido, é preciso reconhecer a falta de um planejamento governamental amplo e conectivo que facilite a articulação entre as diferentes políticas públicas e sirva de elemento mediador entre as incongruências detectadas pelo fato de os setores produtivos construírem agendas que se ignoram mutuamente. A falta de processos que induzam estas articulações e a precariedade das instâncias governamentais que poderiam exercer uma visão prospectiva balizadora das políticas setoriais têm causado deseconomias preocupantes.

Em 2017 foi encaminhada pelo Senado proposta de mudança no regime de gestão de recursos hídricos, por meio da criação de um "mercado de água" (Projeto de Lei do Senado nº 495/2017), abrindo a via para que permissionários de outorga de uso de recurso hídrico possam negociar livremente seu direito de uso com usuários da mesma bacia hidrográfica. Em março de 2018 o projeto Legado foi lançado em evento internacional em Brasília, o Fórum Mundial da Água.

No ano seguinte, as primeiras medidas do governo Bolsonaro trouxeram mudanças drásticas na dimensão ambiental na gestão de recursos hídricos, assim como no caráter democrático dos colegiados do SINGREH, desconsideradas as prioridades e soluções apontadas no projeto Legado para aperfeiçoamento da política. Todos os órgãos do sistema federal de recursos hídricos do MMA foram trasladados para o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), incluindo o CNRH e a ANA. Em setembro 2019 é alterada a composição e as atribuições do CNRH, reduzindo o número de conselheiros e extinguindo a garantia de custeio de diárias e passagens dos membros representantes da sociedade civil.

O escopo das mudanças se amplia ao final de 2021: proposta é encaminhada diretamente pelo governo federal à Câmara sob a forma de PL (PL nº 4.546/2021), visando criar a política nacional de infraestrutura hídrica e organizar serviços hídricos – categorias inexistentes até o momento –, retomando a proposta de cessão onerosa de outorga apresentada em 2017, sob a forma de criação de mercado de água. Sem publicidade prévia de seu texto nem processo de discussão com os participantes e usuários do SINGREH, o projeto propõe modificações substanciais na política nacional de recursos hídricos, tais como a criação de mercados privados de outorgas de uso da água, a associação de prestadores de serviço em associações para estabelecer normas de referências e a retirada da atribuição dos CBHs para aprovar os planos de bacia, além de um plano integrado de infraestruturas de serviços hídricos, um sistema nacional de informações sobre infraestruturas e serviços hídricos, um plano de gestão de infraestruturas hídricas e um programa nacional de eficiência hídrica.

4.3 A política ambiental: a desconstrução da institucionalidade ambiental como política de governo[9]

De 2016 em diante, aprofunda-se a instabilização das políticas interferentes na governança das águas anunciada no início da década por meio da redução do gasto federal no controle ambiental, do abandono do PPCDAm e de propostas de

9. Esta seção se apoia em análise desenvolvida para a política ambiental, apresentada em Neves (2023). Ademais, foi elaborada com base em bibliografia acadêmica e de organizações civis *think tanks*, que fizeram extraordinário trabalho de monitoramento das ações ambientais no período estudado, em particular os trabalhos de Araújo (2020), Araújo e Herschmann (2021), Capelari (2020), Greenpeace Brasil *et al*. (2021), Imaflora, ISA e Artigo 19 (2021), Inesc (2021), Minc *et al*. (2021), Observatório do Clima (janeiro de 2021 e novembro de 2022), Instituto Talanoa (2020), Observatório do Código Florestal e Ipam (2021) e Ricupero *et al*. (2019).

desestruturação do sistema de licenciamento ambiental. Duas MPs visaram reduzir as áreas protegidas (MPs nºs 756 e 758) e uma terceira (MP nº 759), beneficiar a grilagem de terras, além de iniciativas para liberar a exploração de recursos e a mineração em terras indígenas.

Em janeiro 2019, a política ambiental está no centro das prioridades governamentais, em conformidade com as promessas de campanha. Ocorrem importantes mudanças na área ambiental, entre as quais se destacam as medidas a seguir debatidas. O arranjo organizacional ambiental é modificado, sendo suprimidos diversos órgãos, e outros trasladados a outras pastas. No MMA, são extintas a Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas e as unidades administrativas responsáveis pelo combate ao desmatamento e pela educação ambiental. A Secretaria Nacional de Recursos Hídricos e Qualidade da Água (SRHQ) é trasladada para o MDR. No Ministério das Relações Exteriores (MRE), é extinta a instância responsável pela política climática. O Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Cadastro Ambiental Rural (CAR) são transferidos para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), perdendo a gestão das florestas públicas. O MMA perde todo o sistema de recursos hídricos, incluindo a ANA e o CNRH. O Conama sofre alterações em sua composição e redução do número de integrantes.[10] Desde maio de 2020, todas as ações de fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), na Amazônia, passam a ser coordenadas pelo Ministério da Defesa.

Nas instâncias executivas remanescentes, as mudanças conduzem à inércia compulsória. O Ibama foi praticamente paralisado em quase todo o país durante o primeiro ano do novo governo: a maioria das superintendências estaduais foi mantida vacante, assim como cargos de direção no MMA. Equipes de fiscalização do Ibama e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) foram esvaziadas. Os servidores remanescentes na área ambiental foram sujeitos a reiteradas iniciativas de assédio e intimidação. A maioria dos gestores nomeados pelo novo governo é destituída de qualificações técnicas e experiência prévia na área, boa parte deles militares.

Quanto às instâncias de participação da sociedade civil e da transparência, em abril 2019 foi promovido um "revogaço" extinguindo colegiados da administração pública federal – segundo levantamento, mais da metade de 22 colegiados nacionais associados às políticas socioambientais sofreu reestruturações ou foi extinta (Imaflora, ISA e Artigo 19, 2021). Em maio, o Conama foi reformulado, tendo diminuído o número de representantes da sociedade civil,[11] assim como na

10. Essa medida, promovida pelo Decreto nº 9.759, de 11 abril de 2019, foi posteriormente revertida pelo STF por meio da suspensão do decreto.

11. Em dezembro de 2021, o STF suspendeu essa medida, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 623, com a liminar valendo até o tema ser discutido pelo plenário do STF em 2022.

Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio) e no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

Informações sobre programas e projetos são suprimidas do *site* do MMA. Em agosto, aumentam as pressões para interferência na divulgação de informações ambientais, como a publicação da taxa de desmatamento pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Censura é imposta à comunicação institucional do Ibama e do ICMBio.[12] Em 2020 o governo passa a centralizar comunicação dos órgãos ambientais. Processos são tornados sigilosos. A estratégia de censura, intimidação e descrédito focaliza primeiramente gestores ambientais e organizações da sociedade civil, e em seguida a mídia.

No período 2019-2021 são reduzidos os gastos com pessoal e os gastos "na ponta" – as despesas primárias discricionárias. Em 2021, os gastos com pessoal em meio ambiente somam R$ 1,99 bilhão, representando 71% do total executado (contra 65% em 2019), enquanto as despesas primárias discricionárias são da ordem de R$ 620 milhões, representando apenas 25% do total, contra 26% em 2019 (Inesc, 2022, p. 58).[13] Em 2021, o orçamento executado para o meio ambiente representa menos de 25% do valor total destinado às emendas do chamado "orçamento secreto" (Inesc, 2022). São paralisados órgãos de financiamento, tais como o Fundo Amazônia, por conta da extinção do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (Cofa) e do Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA), em abril 2019. O comitê gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima foi dissolvido no chamado "revogaço" de 2019.

Durante os dois primeiros anos de governo a flexibilização de normas relacionadas à política ambiental foi promovida por meio de normas infralegais, cuja edição é de responsabilidade do Executivo, como nos temas de agrotóxicos e regularização fundiária, e por meio da interrupção de programas e paralisação de fundos, como na área climática (Fundo Clima e o Fundo Amazônia). Em 2021, aliança entre o Executivo e a presidência da Câmara federal potencializou a promoção de mudanças via PLs, dando novo fôlego a mudanças disruptivas. Naquele ano a desregulação avançou sobre as Áreas de Preservação Permanente (APPs) em áreas urbanas, sendo permitido aos executivos municipais dispor sobre as APPs nas margens de rios, topos de morro, restingas e mangues em zona urbana (Lei nº 14.285/2021). Foram estruturadas propostas de normas para concretizar um dos objetivos prioritários do Executivo, reformular o sistema de licenciamento ambiental, peça-mestre no exercício do poder de polícia ambiental.

12. Portaria nº 560/2020 determina que qualquer contato com a imprensa deve ser mediado pela Assessoria de Comunicação e que as chefias precisam reportar qualquer tentativa de contato direto dos jornalistas.

13. Valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de dezembro 2021.

Além dessas estratégias, constatou-se a emergência de padrão de comportamento inédito do Executivo federal, ao conduzir a pasta ambiental em desconsideração frontal aos princípios constitucionais de defesa do meio ambiente. Este padrão foi expresso em iniciativas exploratoriamente agrupadas em três vertentes: exercício perverso do poder-dever ambiental, incentivo ao comportamento perverso e uso de informação infundada para justificar decisões de política. A primeira vertente, exercício perverso do poder-dever ambiental, pode ser exemplificada pela redução intencional das atividades de fiscalização: o número de autos de infração por crimes contra a flora aplicados pelo Ibama em 2019 na Amazônia (2.534) foi o menor em duas décadas, queda de 40% em relação a 2017-2018. Multas ambientais aplicadas desde outubro de 2019 não foram mais cobradas a partir da edição do decreto que criou a chamada "conciliação" de multas (Observatório do Clima, 2022).

A segunda vertente, incentivo ao comportamento perverso, é verificável nos pronunciamentos de apoio à invasão de terras indígenas e exercício do garimpo em terras protegidas, em atos de desautorização de gestores ambientais no exercício de suas funções, como os chefes da fiscalização exonerados após operação contra garimpos em terras indígenas do Pará que resultou na destruição de dezenas de equipamentos usados por criminosos. Dentro do aparelho estatal, essa atitude provoca fadiga. Junto à população, provoca o descrédito da norma ambiental e dos agentes que exercem o poder de polícia ambiental. A terceira vertente, uso de informação infundada, pode ser ilustrada pelas declarações do presidente sobre as ameaças à soberania nacional na região amazônica, a iniciativa de desqualificação do Inpe e do físico Ricardo Galvão, diretor, afirmando que o órgão estaria agindo "a serviço de alguma ONG [organização não governamental]" (Observatório do Clima, 2021), além da promoção de argumentos e indicadores enviesados para justificar decisões de política florestal (Rajão *et al.*, 2022), promovendo a desqualificação do conhecimento científico, de técnicos e especialistas cujo saber é reconhecido internacionalmente.

5 A GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NO BRASIL (2022): BALANÇO EXPLORATÓRIO E PISTAS

A pesquisa buscou compreender em que medida as transformações ocorridas nas políticas de saneamento básico, gestão de recursos hídricos e meio ambiente são identificáveis ao desmonte de política e quais são suas consequências para a governança das águas no Brasil. Foram consideradas as alterações que se mostraram capazes de incidir sobre todo o campo da política ou sobre setores significativos. As alterações foram agrupadas segundo as variáveis sumarizadas no quadro 1.

Os resultados permitem afirmar que as três áreas de política estão em processo de desmonte. De acordo com a taxonomia de estratégias proposta por Bauer *et al.* (2012), o conjunto das mudanças ocorridas na área de recursos hídricos é

identificável à estratégia de desmonte por mudança de área, enquanto que nas áreas de saneamento básico e meio ambiente as estratégias são compatíveis ao desmantelamento ativo – ação explícita de reduzir, suspender ou extinguir instrumentos de política pública.

Na política de recursos hídricos, o rompimento com a política anterior se concretizou na inserção do arranjo institucional na área de desenvolvimento regional, suprimidos os vínculos com a área ambiental na qual o arranjo estava enraizado havia 25 anos, e nas iniciativas de redução do número de conselheiros do CNRH. Se comparado com os processos vividos nas demais políticas analisadas, o processo de desmonte da gestão de recursos hídricos se encontra em estágio mais incipiente que os demais, uma vez que a burocracia foi trasladada sem descontinuidades de funções e que, até o momento, as rupturas mais drásticas, que atingem princípios e instrumentos, ainda são propostas em exame no Congresso. Se aprovadas as propostas relativas à mudança do papel do setor privado e ao exercício das responsabilidades estatais assignadas constitucionalmente, a estratégia de desmonte demandará requalificação.

Na área de saneamento básico, o processo de reformas implementadas ao longo do período analisado é identificável à estratégia de desmonte ativo, por abandonar a concepção ancorada na abordagem do saneamento básico como direito social cuja provisão é responsabilidade do Estado, articulada às políticas urbanas e à política ambiental. A curta trajetória da política, inferior a uma década, foi interrompida por meio da extinção do arranjo institucional delineado em 2003, que se estendeu às políticas urbanas, do encapsulamento organizacional da política de saneamento na área de desenvolvimento regional. A paralisação dos processos de monitoramento, avaliação e revisão do Plansab, principal instrumento de implementação da política, sublinha a decisão de descontinuidade.

Representam ruptura com a abordagem anterior a prioridade conferida ao setor privado para a operação dos serviços e o enfraquecimento das capacidades dos detentores da titularidade dos serviços, os municípios, por meio de medidas restritivas tais como a regionalização a cargo dos estados.

QUADRO 1
Águas doces e políticas públicas federais: síntese das mudanças de política, segundo variáveis selecionadas (2016-2021)

Políticas	Saneamento básico	Recursos hídricos	Meio ambiente
Variáveis			
Princípios, objetivos, prioridades	Redução da meta de universalização do serviço Diminuição do papel do setor público no financiamento e na operação da prestação do serviço e do papel dos titulares do serviço Prioridade à entrada do capital privado na prestação de serviços Ruptura da integração com políticas urbanas	Abandono de prioridades identificadas na dinâmica do projeto Legado Proposta de reformulação do modelo de gestão Ruptura com diretrizes da política Ruptura com a integração com a área ambiental	Abandonados os princípios constitucionais da política ambiental, da política de mudança de clima e de proteção da biodiversidade Abandono dos objetivos constitucionais e das prioridades de política
Arranjo institucional e organizações federais	Extinto o arranjo institucional adotado desde 2007 Extinto o órgão responsável pela política Trasladada a competência e os órgãos remanescentes para a área de desenvolvimento regional Centralização da gestão na esfera federal	Extinto o arranjo adotado desde 1997 Trasladados os órgãos federais e competência para a área de desenvolvimento regional Mudança no perfil e na composição do CNRH Proposta de modificação do arranjo institucional em prol de abordagem da gestão de infraestrutura, por meio da criação de novas organizações, planos e competências	Extintos os órgãos responsáveis por mudanças do clima e florestas e as unidades administrativas responsáveis pelo combate ao desmatamento e pela educação ambiental Perda das competências e dos órgãos responsáveis pela gestão hídrica (ANA e SRHQ) e pela gestão de florestas, trasladados a outros ministérios
Instrumentos de política	Paralisação do monitoramento e revisão do Plansab Extintos dois tipos de contratos de prestação de serviço Aumento das exigências para a prestação por companhias estaduais Redução da capacidade de implementação dos municípios Novos instrumentos centralizadores (regionalização)	Abandono do processo de revisão e aprimoramento pactuado com *stakeholders* no período 2016-2018 (projeto Legado) Proposta de introdução de novos sistemas (infraestrutura hídrica, serviços hídricos) e novos instrumentos de política Proposta de retração do papel do poder público na gestão de recursos hídricos	Paralisado o sistema de controle ambiental federal Abandonada a estratégia de controle do desmatamento e o sistema de fiscalização do desmatamento Paralisadas iniciativas de planejamento e criação de áreas protegidas Paralisados mecanismos de financiamento

(Continua)

(Continuação)

Políticas	Saneamento básico	Recursos hídricos	Meio ambiente
Variáveis			
Instâncias de participação social	Desmobilização das instâncias participativas: extinção do colegiado participativo (ConCidades)	Redução de participação da sociedade civil no CNRH Proposta de supressão de atribuições dos CBHs	Redução da representação da sociedade civil no Conama Extinção de diversos colegiados participativos Intimidação e descrédito de organizações da sociedade civil Paralisia de atividades em cooperação com organizações da sociedade civil
Status da burocracia	Trasladada a burocracia para o MDR	Trasladada a burocracia para o MDR	Desestruturação da burocracia ambiental: demissões em cargos de comando, deixados vacantes, esvaziamento de equipes de fiscalização, assédio e intimidação dos quadros remanescentes Novos gestores nomeados sem qualificações técnicas e experiência prévia na área
Financiamento	Abandono do modelo de financiamento via recursos públicos		Reduzido o gasto federal em meio ambiente Paralisados fundos de financiamento de políticas ambientais
Transparência e controle social	Retirado o acesso público aos documentos dos governos anteriores Inércia na implementação dos sistemas previstos de controle social	Proposta de nova norma pelo Executivo diretamente enviada ao Congresso sem participação pública Proposta de associação de prestadores de serviço em regime de autorregulação	Supressão de informações nos *sites* governamentais Pressões para interferência política na divulgação de informações ambientais Censura imposta à comunicação institucional da área ambiental Centralização da comunicação dos órgãos ambientais e processos tornados sigilosos Estratégia de censura, intimidação e descrédito da informação técnica
Conexão entre áreas e atores	Extintas a conexão institucional com a área ambiental e a implementação conjunta de ações Extinta a conexão com a sociedade civil	Extintas a conexão institucional com a área ambiental e a implementação conjunta de ações Enfraquecidas as relações com as organizações de usuários e da sociedade civil	Extintas as instâncias institucionais de implementação de ações em conjunto com as demais áreas Extinta no plano político a conexão com organizações da sociedade civil Reduzida formalmente a participação da sociedade civil

Elaboração da autora.

Na área ambiental as mudanças são drásticas. É interrompida a trajetória de expansão e consolidação contínua por mais de trinta anos. São desconsiderados os princípios e objetivos da política, por meio da extinção ou enfraquecimento dos principais instrumentos, estratégias e programas que dão concretude às disposições constitucionais para a defesa ambiental. É inviabilizada a operação de atividades-fim, particularmente nas áreas protegidas, na recuperação de áreas degradadas e no controle ambiental.

A perda de capacidades administrativas decorrente do tratamento dado à burocracia ambiental paralisa atividades e expressa perdas importantes na cultura das organizações federais. A política ambiental brasileira dispõe de um amplo rol de instrumentos cujo uso cabe a funcionários e gestores públicos qualificados interpretar e implementar, exercendo seu poder discricionário. Associada à edição de normas de validade questionável, a estratégia de assédio e intimidação aos quadros da área inibe a aplicação das normas pelos quadros remanescentes, especialmente no exercício do poder de polícia ambiental.

A paralisação de fundos de financiamento da política, via dissolução de suas instâncias decisórias, desmonta a implementação de estratégias exitosas em curso há mais de uma década, como as de controle e prevenção do desmatamento e mudança de clima e proteção da biodiversidade.

Além dessas, o desmonte ambiental lançou mão de estratégias inéditas, provisoriamente qualificadas nesta pesquisa como um padrão perverso de exercício do poder-dever, ao transgredir as balizas constitucionais que lastreiam a política, merecendo futuramente análise aprofundada sobre as motivações, mecanismos e efeitos.

Em uma primeira exploração, as trajetórias das três políticas apresentam características comuns: o caráter autoritário do desmonte e a retração do papel do Estado. As mudanças promovem a erosão do caráter democrático dessas políticas, ao restringir a participação da sociedade civil em colegiados, seja por meio da sua extinção *tout court* destas instâncias, seja pela redução do peso da sociedade civil nas remanescentes, ou ainda pela ausência de diálogo com a sociedade civil no encaminhamento de mudanças nas políticas. A participação da sociedade civil na política ambiental tem sido reduzida, ainda, por retórica de sistemática desqualificação de organizações civis pelo Executivo federal. As dificuldades de acesso à informação e a inércia em implementar mecanismos de controle social reduziram substantivamente a transparência e o acesso à informação nas três áreas.

Um segundo fator comum à direção do desmonte nas três áreas de política é a redução do papel do Estado, seja por meio do incentivo à participação do setor

privado, pela redução do financiamento federal, do traslado de responsabilidades à iniciativa privada ou ainda omissão, na prática, do exercício do poder de polícia. Nas áreas de saneamento e meio ambiente essa direção é representada por medidas concretas, enquanto na área de recursos hídricos ela está representada por propostas de autoria do Executivo encaminhadas ao Congresso Nacional.

No que diz respeito ao impacto sobre a governança das águas, há que considerar duas ordens de efeitos, os decorrentes de mudanças em cada área de política e nas respectivas capacidades administrativas e políticas, e os incidentes na articulação entre as três políticas.

Na medida em que privilegia os operadores privados, o desmonte da política de saneamento provoca questionamentos sobre a efetividade da nova abordagem para o enfrentamento do déficit, como analisado por Heller, Montenegro e Silva (2020), Britto (2021) e Sousa e Gomes (2019). Embora partidários da privatização defendam que empresas privadas teriam desempenho superior a empresas estatais, até o momento não foram encontrados estudos para comparar o desempenho de diferentes prestadores de serviços de saneamento que sustentem esta hipótese. A operação privada da provisão de águas e esgotamento sanitário cria contexto pouco favorável à redução do déficit, uma vez que a maior parte do déficit está em áreas pobres. Dificilmente a tarifa garantirá o equilíbrio econômico e financeiro dos operadores, pois o aumento da pobreza diminuirá ainda mais a capacidade de pagamento das populações mais vulneráveis. Ao desconsiderar a importância dos governos subnacionais na implementação do saneamento em assentamentos precários, a nova política aumenta as dificuldades a serem enfrentadas. A hipótese de permanência do déficit delineia um cenário de persistência ou agravamento de conflitos na governança das águas, decorrentes da diminuição da oferta de água dotada de qualidade mínima para atividades tais como aquicultura de água para abastecimento doméstico, irrigação e recreação.

O desmonte na área de recursos hídricos inviabilizou as iniciativas de governança que dependem da ação cooperativa com a área ambiental e piorou as condições de participação dos *stakeholders*.

Entre as consequências do desmonte do controle ambiental, vale destacar a inviabilização do controle da poluição hídrica e demais atividades degradadoras de áreas e bens de interesse hídrico, favorecendo iniciativas de degradação e predação dessas áreas. A paralisação dos mecanismos de financiamento inviabiliza a continuidade de estratégias de revitalização de bacias, áreas degradadas e proteção de mananciais e a criação, implementação e gestão de unidades de conservação. O abandono da política climática destrói a capacidade de resposta do sistema de governança das águas em médio e longo prazos.

As capacidades de conexão e articulação essenciais à governança das águas dizem respeito às relações horizontais (entre setores e organizações de um mesmo nível de governo), às relações verticais (entre os níveis de governo), entre governos e organizações da sociedade civil, e entre usuários de recursos hídricos. As inflexões, identificadas a processos de desmonte, desfiguraram a capacidade de conectividade construída ao longo de mais de duas décadas nos sistemas de governança das águas no Brasil. Iniciativas tomadas pelo governo federal nas gestões de Temer e Bolsonaro romperam estratégias e instâncias de articulação entre as três áreas de política e, dentro de cada área, da capacidade de conexão entre gestores e *stakeholders* e entre as esferas nacional e subnacionais de governo. Por exemplo, a mencionada extinção do ConCidades foi decisiva para o afastamento de *stakeholders* do processo decisório. O traslado dos órgãos de gestão dos recursos hídricos do MMA para o MDR extinguiu a articulação entre gestores de recursos hídricos e gestores ambientais. O traslado da gestão de recursos hídricos para o MDR reforçou abordagem monodimensional da gestão de águas como tema de infraestrutura, afastadas as abordagens da água como bem ambiental a ser protegido, e ao qual a população tem direito de acesso.

Do ponto de vista das relações entre Estado e sociedade civil na governança das águas, os processos de desmonte erodiram significativamente o caráter democrático e participativo indispensável a uma governança efetiva das águas.

A análise empreendida desvela quadro inédito nas políticas relacionadas às águas, com diversos aspectos a serem aprofundados em investigações futuras. A investigação exploratória se limitou à identificação de alterações e seus reflexos imediatos, permitindo vislumbrar uma agenda de investigações.

Identificado o processo de desmonte, é crucial dar continuidade ao monitoramento e análise das mudanças, aprofundar os efeitos nos sistemas e regimes de governança das águas, estimar os impactos causados ao patrimônio hídrico e as possibilidades de reversão e reconstrução. É importante a vertente de pesquisa sobre o papel dos governos subnacionais, cruciais no federalismo brasileiro para as três áreas de política, na resistência ao desmonte e na reconstrução futura das capacidades. Merecem análise, finalmente, as implicações, no campo das políticas públicas, decorrentes do inédito exercício do poder-dever ao arrepio da ordem jurídica.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, A. M.; HELLER, L. **Saneamento básico no Brasil**: perspectivas e a saúde das cidades. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. (Textos para Discussão, n. 76)

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Projeto Legado**: propostas para aperfeiçoamento dos marcos constitucional, legal e infralegal da gestão de águas no Brasil. Brasília: ANA, dez. 2017. (Preparação para o 8º Fórum Mundial da Água; documento base, versão Zero4)

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS *et al*. Diálogos sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e os desafios para a gestão da água e do saneamento no Brasil. *In*: Fórum Mundial da Água, 8., 2018, Brasília. **Anais...** Brasília: Conselho Mundial da Água, 2018.

ANDREU, V. Retrocessos na gestão das águas no Brasil. **Jornal GGN**, 15 set. 2019. Disponível em: https://jornalggn.com.br.

ARAÚJO, S. M. V. G. Environmental policy in the Bolsonaro government: the response of environmentalists in the legislative arena. **Brazilian Political Science Review**, v. 14, n. 2, 2020.

_____; HERSCHMANN, S. O desmantelamento da política ambiental e seus reflexos na COP 26. **PEX: Executives, Presidents and Cabinet Politics**, 16 dez. 2021. Disponível em: https://pex-network.com/category/special-reports/special-report-series-bolsonaro-administration-the-disruptive-presidency-in-brazil/. Acesso em: 11 jan. 2022.

AZUELA, A. **Visionarios y pragmáticos:** una aproximación sociológica al derecho ambiental. México, DF: Fontamara; Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, 2006.

BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic backsliding, populism and public administration. **Perspectives on Public Management and Governance**, p. 19-31, 2020.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In*: BAUER, M. W. *et al*. **Dismantling public policy**: preferences, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-45.

_____. 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, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

_____; PETERS, B. G.; PIERRE, J. Pathways to administrative resilience: public bureaucracies ruled by democratic backsliders as a transnational challenge. **STG Policy Analysis**, n. 3, March 2021.

BAUER, M. W. *et al*. **Dismantling public policy**: preferences, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BORJA, P. C. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saúde e Sociedade**, v. 23, p.432-447, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRITTO, A. L. N. P. Estudo Proposições para acelerar o avanço da política pública de saneamento no Brasil: tendências atuais e visão dos agentes do setor. *In*: HELLER, L. (Org.) **Saneamento como política pública**: um olhar a partir dos desafios do SUS. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos/Fiocruz, 2018. Cap. 2. (Futuros do Brasil: textos para debate)

_____. Proposta de um novo marco regulatório para o saneamento: um retrocesso no caminho da universalização do acesso. **Observatório das Metrópoles**, 27 jun. 2019.

_____. Direito humano à água e ao saneamento para a população vulnerável: elementos para pensar marcos legais e políticas públicas. *In*: Silva, J. I. A. (Org.). **O problema da água e do saneamento**: algumas respostas. João Pessoa: EduEPB, 2021. p. 36-62.

BRITTO, A. L. N. P.; RESENDE, S. C. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. **Cadernos Metropolitanos**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 557-581, 2017.

CAPELARI, M. G. M. *et al*. Mudança em larga escala da política ambiental: análise da realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, 2020.

EDELENBOS, J.; BRESSERS, N.; SCHOLTEN, N. (Ed.). **Water governance as connective capacity**. Surrey: Ashgate, 2013.

EMPINOTTI, V. L.; JACOBI, P. R.; FRACALANZA, A. P. Transparência e governança das águas. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 88, p. 63-75, 2016.

GRANZIERA, M. L. **Direito das águas**: disciplina jurídica das águas doces. São Paulo: Atlas, 2014.

GRAVEY, V.; JORDAN, A. Does the European Union have a reverse gear? Policy dismantling in a hyperconsensual polity. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 8, 2016. (Special Issue: Best Papers from the European Union Studies Association 2015 Biennial Conference)

_____. New policy dynamics in more uncertain times? *In*: _____. (eds.). **Environmental policy in the EU**: actors, institutions and processes. London: Routledge, 2019.

GREENPEACE BRASIL; INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE; INSTITUTO SOCIEDADE, POPULAÇÃO E NATUREZA; ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; OBSERVATÓRIO DO CLIMA; SOS MATA ATLÂNTICA; WWF BRASIL. **Principais problemas do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729/2004, de 06 maio 2021**: Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Lei da Não Licença e do Autolicenciamento). 10 maio 2021. Disponível em https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Principais-pontos-criticos-PL-3729--Subs.-Neri-Geller.pdf. Acesso em: 21 nov. 2021.

HELLER, L.; MONTENEGRO, M.; SILVA, E. A. A nova lei de saneamento: atiraram no público, acertaram o privado. **ONDAS Brasil**, 24 ago. 2020. Disponível em: https://ondasbrasil.org/a-nova-lei-de-saneamento-atiraram-no-publico--e-acertaram-o-privado/. Acesso em: 12 jan. 2022.

IMAFLORA – INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA; ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; ARTIGO 19. **Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileiras – 2019 e 2020**. Jan. 2021. Disponível em: https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental_.pdf. Acesso em: 01 abr. 2022.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Dando nome aos bois**: análise das medidas infralegais para o meio ambiente nos primeiros dois anos do governo Bolsonaro. Brasília: Inesc, 2021. Disponível em: https://www.inesc.org.br/dando-nome-aos-bois-analise-das-medidas-infralegais-para--o-meio-ambiente-nos-primeiros-dois-anos-do-governo-bolsonaro/. Acesso em: 21 nov. 2021.

_____. **A conta do desmonte**: balanço do Orçamento Geral da União 2021. Brasília: Inesc, 2022.

INSTITUTO TALANOA. **A política nacional de mudança do clima em 2020**: estado das metas, mercados e governança assumidos na Lei 12.187/2009. Rio de Janeiro: Instituto Talanoa, 2020. (Nota técnica). Disponível em: https://www.institutotalanoa.org/documentos. Acesso em: 01 dez. 2021.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Projeto de Lei Geral do Licenciamento fará desmatamento explodir, diz análise do ISA e UFMG. **Notícias Socioambientais**, 23 nov. 2021. Disponível em: https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/projeto-de-lei-geral-do-licenciamento-fara-desmatamento-explodir-diz-analise-do-isa-e-ufmg?utm_source=isa&utm_medium=manchetes&utm_campaign=.

JACOBI, P. R.; CIBIM, J.; LEÃO, R. S. Crise hídrica na Macrometrópole Paulista e respostas da sociedade civil. **Estudos Avançados**, v. 29, n. 84, p. 27-44, 2015.

KNILL, C.; SCHULZE, K.; TOSUN, J. **Measuring environmental policy change**: conceptual alternatives and research implications. Wien: Institut für Höhere Studien, 2011. (Political Science Series, n. 125)

MAPBIOMAS. **A dinâmica da superfície de água do território brasileiro**: principais resultados do mapeamento anual e mensal da superfície de água no Brasil entre 1985 até 2020. São Paulo, ago. 2021. Disponível em: https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/MapBiomas_Água_Agosto_2021_22082021_OK_v2.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

MARQUES, F. G. *et al*. Os serviços de gestão de recursos hídricos. **Revista de Gestão de Água da América Latina**, v. 19, jan.-dez. 2022.

MINC, C. *et al*. Projeto de lei geral do não licenciamento promove insegurança jurídica e ameaça agravar a crise econômica brasileira**. Greenpeace Brasil,** 10 maio 2021. Disponível em: https://www.greenpeace.org.br/hubfs/Carta_ExMinistrosMMA_PL3729.pdf.

NAVES, R. **Saneamento para todos**: como universalizar serviços sustentáveis de água e esgoto no Brasil pós-pandemia. São Paulo: Palavra Livre, 2021.

NEVES, E. M. S. C. Environmental governance in Brazil: the local government's perspective. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 20, n. 3, p. 492-516, 2016.

_____. **Quem cuida da água?** Governança da água doce: a moldura jurídico-institucional nacional, 2016. [s.l.]: Aliança pela Água, 2018. Disponível em: https://www.aliancapelaagua.com.br/wp-content/uploads/2017/04/relatorio-governanca.pdf. Acesso em: 2 fev. 2022.

_____. Mudança, desmonte de políticas e defesa do meio ambiente no Brasil. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, 2023. No prelo.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Passando a boiada: o segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. **Observatório do Clima**, jan. 2021. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-EN-1.pdf. Acesso em: 21 nov. 2021.

_____. Brasil, 1000 dias de destruição: como Jair Bolsonaro se tornou o negacionista climático mais perigoso do mundo. **Observatório do Clima**, 02 nov. 2021. Disponível em: https://www.oc.eco.br/brasil-1-000-dias-de-destruicao-2/. Acesso em: 25 jan. 2022.

_____. A conta chegou: o terceiro ano de destruição ambiental sob Jair Bolsonaro. **Observatório do Clima**, jan. 2022. Disponível em: https://www.oc.eco.br/en/a-conta-chegou-o-terceiro-ano-de-destruicao-ambiental-sob-jair-bolsonaro/. Acesso em: 21 fev. 2022.

_____; SOS MATA ATLÂNTICA; ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; GREENPEACE BRASIL; IDS – INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE. A lei da não licença e do autolicenciamento: a extinção do licenciamento ambiental. **Greenpeace Brasil**, 06 maio 2021. Disponível em: https://www.greenpeace.org.br/hubfs/Nota_LicenciamentoAmbiental_06.05.2021.pdf. Acesso em 21/11/2021.

OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL; IPAM – INSTITUTO DE PESQUISAS SOBRE A AMAZÔNIA. **Código Florestal**: avaliação 2017/2020. 2021. Disponível em: https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2021/12/O--avanco-da-implementacao-do-Codigo-Florestal-no-Brasil-IPAM_V11-1-1.pdf. Acesso em: 20 ago. 2022.

PAGNOCCHESCHI, B. Governabilidade e governança das águas no Brasil. *In*: Moura, A. M. M. (Org). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. p. 175-199.

PAHL-WOSTL, C. An evolutionary perspective on water governance: from understanding to transformation. **Water Resource Management**, n. 31, p. 2917-2932, 2017.

QUINTSLR, S. As duas faces da crise hídrica: escassez e despolitização do acesso à água na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Sustentabilidade em Debate**, v. 9, n. 2, p. 88-101, 2018.

RAJAO, R. *et al*. O risco das falsas controvérsias científicas para as políticas ambientais brasileiras. **Sociedade e Estado**, v. 37, n. 1, jan.-abr. 2022.

RICUPERO, R. *et al*. Comunicado dos ex-ministros de Estado do meio ambiente. **Observatório do Clima**, 08 maio 2019.

SOUSA, A. C. A.; COSTA, N. R. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **História, Ciências e Saúde – Manguinhos**, v. 23, n. 3, p. 615-634, 2016.

SOUSA, A. C. A.; GOMES, J. P. Desafios para o investimento público em saneamento no Brasil. **Saúde em Debate**, v. 43, n. 7, p. 36-49, 2019.

STEINEBACH, Y.; KNILL, C. Still an entrepreneur? The changing role of the European Commission in EU environmental policy-making. **Journal of European Public Policy**, v. 24, n. 3, p. 429-446, 2017.

CAPÍTULO 7

A AGENDA DA BIODIVERSIDADE EM RISCO? DECODIFICANDO TENDÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO DA NATUREZA NO BRASIL[1]

Marta de Azevedo Irving[2]
Elizabeth Oliveira[3]
Marcelo Augusto Gurgel de Lima[4]

1 INTRODUÇÃO

A Agenda da Biodiversidade representa não apenas a garantia de desenvolvimento, em bases sustentáveis, mas também, e principalmente, uma via para um futuro desejável, em um cenário preocupante de incertezas geopolíticas. Isso porque a manutenção do equilíbrio ecológico representa premissa essencial para a sobrevivência humana e para o futuro da sociedade global (SCBD, 2020a), não só pelo valor intrínseco e sagrado da natureza para a existência de muitos povos e populações tradicionais (Fernandes-Pinto e Irving, 2017), como também pelos denominados "serviços ecossistêmicos", como a regulação climática, entre inúmeros outros benefícios de sua utilização. Assim, os riscos à biodiversidade representam um sério problema a ser enfrentado pela sociedade contemporânea, considerando o sentido de irreversibilidade associado ao processo de extinção de espécies (Joly *et al.*, 2011) e seus efeitos na dinâmica ecológica e socioeconômica. Por essa razão, inúmeros movimentos da sociedade vêm se organizando, nas últimas décadas, para enfrentar essa tendência preocupante do declínio de espécies e de *habitats*, reconhecida como um problema de alcance global desde a década de 1990 (Hannigan, 2009).

Reconhecendo-se ser a pauta da biodiversidade essencial para o próprio futuro da humanidade, no contexto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio-92, foi pactuada a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) (UN, 1992), principal marco jurídico de alcance internacional com esse objetivo que, desde a sua entrada em vigor, em 1993, vem

1. Este trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio de bolsa de produtividade; e da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), por meio de bolsa de pós-doutorado.

2. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail*: <mirving@mandic.com.br>.

3. UFRJ. *E-mail*: <elizabetholiverbr@gmail.com>.

4. Universidade Estadual de Goiás (UEG). *E-mail*: <marceloaglima@gmail.com>.

inspirando políticas públicas nacionais (Bensusan, 2014; Prates e Irving, 2015; Oliveira *et al.*, 2022).

A CDB envolve três objetivos estratégicos: conservação, uso sustentável da diversidade biológica e repartição justa dos benefícios gerados pelo uso dos recursos genéticos. Essa agenda, no entanto, envolve disputas e conflitos decorrentes da sobreposição de interesses econômicos, políticos e geopolíticos, o que faz com que a sua implementação seja permeada por tensões permanentes entre os países signatários (Albagli, 1998).

Em sua dinâmica de implementação, as áreas protegidas (APs)[5] representam caminhos estratégicos para o cumprimento dos objetivos pactuados; mas, como a sua existência interfere nas dinâmicas sociais locais, conflitos representam também uma tônica nos processos de criação e gestão, como discutido por Diegues (1996), Irving, (2010; 2012a; 2012b), Bensusan (2014), Oliveira *et al.* (2022). Nessa arena de conflitos, opera o poder de inúmeros grupos com interesses políticos e econômicos contrários aos objetivos das APs (Irving, 2010; Neves, 2012). Essa dinâmica está na origem de tensões que têm se intensificado recentemente no Brasil, em função de um contexto preocupante de crise econômica e política, e da reemergência de antigos argumentos que advogam que ações de cunho socioambiental constituem obstáculos ao próprio processo de desenvolvimento.

Na contramão dessa lógica equivocada, inúmeros documentos de referência internacional, como o *Global Environment Outlook 6: healthy planet, healthy people* (Unep, 2019), o *Global Biodiversity Outlook 5* (SCBD, 2020a) e o *The Global Risks Report 2021* (WEF, 2021), têm reconhecido ser a proteção da natureza condição essencial para o futuro da humanidade, em bases sustentáveis, sobretudo em cenários de agravamento da crise climática.

Tendo em vista esse cenário de urgência, em 2015 foi também pactuada, no âmbito das Nações Unidas, a Agenda 2030 (UN, 2015a), que envolve dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que não serão alcançados até 2030, como previsto, sem o engajamento efetivo da sociedade global. Entre os ODS merecem destaque o ODS 14, que objetiva a conservação de oceanos, e o ODS 15, que visa proteger, restaurar e promover a utilização sustentável dos ecossistemas terrestres.

Nessa agenda, o Brasil detém a liderança no *ranking* dos dezessete países megadiversos,[6] abrigando pelo menos 13% da biodiversidade global, o que pode

5. AP é "uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação" (UN, 1992).

6. Detém, conjuntamente, 75% da diversidade biológica planetária.

representar 1,8 milhão de espécies, das quais apenas são conhecidas entre 170 mil e 210 mil, segundo estimado por Lewinsohn e Prado (2005; 2006).

Em razão de seu protagonismo global nessa agenda, o Brasil até recentemente vinha se destacando por sua liderança nas discussões diplomáticas que resultaram em importantes acordos com esse objetivo (Tescari e Vargas, 2007). Exemplo disso ocorreu em 2010, na Décima Conferência das Partes da CDB, em Nagoya (Japão), quando foi pactuado o Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 (SCBD, 2010), ao qual se vinculam as vinte Metas de Aichi, entre as quais, a Meta 11, que se dirige especificamente às APs, conforme discutido por Machado *et al.* (2012). Esse momento foi também essencial para a tradução, na cena internacional, dos esforços do país dirigidos à construção de políticas públicas direcionadas à conservação da biodiversidade (Lago, 2006; Medeiros, 2006; Prates e Irving, 2015; Ipea, 2016; Scarano *et al*., 2018).

No entanto, a realidade de um país continental, associado a graves passivos de desigualdades sociais e cujo processo de desenvolvimento vem sendo ancorado no uso insustentável da natureza, tem dificultado, consideravelmente, os esforços dirigidos à Agenda da Biodiversidade, diante do poder crescente de inúmeros interesses econômicos e políticos contrários a esse movimento. Além disso, são recorrentes as contradições no âmbito de políticas públicas nacionais, cujas diretrizes, muitas vezes, são conflitantes (UICN, WWF-Brasil e IPÊ, 2011). Essa tensão vem se expressando, claramente, nas tentativas recorrentes de desmonte dos dispositivos legais dirigidos à pauta socioambiental nos últimos anos, com ênfase no arcabouço destinado à criação e gestão de APS, em função dos interesses envolvidos na expansão da fronteira agropecuária e na implementação de obras de infraestrutura energética, viária, entre outras (Seixas *et al*., 2020, WWF-Brasil, 2017; 2018).

Nesse cenário pulsante e incerto, vale mencionar que estava em curso, até o momento de redação deste trabalho, as discussões sobre as próprias Metas de Aichi, no âmbito da 15ª Conferência das Partes (COP-15) da CDB, prevista para ser concluída ainda em 2022, em Montreal, no Canadá. Nessa COP se pretende definir os próximos passos para conter a perda de biodiversidade, que segue, globalmente, em ritmo acelerado, apesar dos esforços empreendidos internacionalmente, desde a pactuação da CDB (SCBD, 2020a). Para tal, um primeiro esboço do documento Estrutura Global de Biodiversidade Pós-2020 (SCBD, 2020b) servirá de base para as negociações de um novo acordo, para as décadas compreendidas entre 2030 e 2050, no sentido da denominada "civilização ecológica". Esse encaminhamento será essencial para o alcance das diretrizes previstas no documento Visão 2050, conforme enfatizado no Quinto Panorama Global da Biodiversidade (GBO-5) (SCBD, 2020a). Nele foram sintetizados avanços e retrocessos globais, em relação ao cumprimento das vinte Metas de Aichi, não alcançadas integralmente por nenhum dos países signatários.

Foram também reconhecidos os esforços brasileiros, entre 2004 e 2012, com relação à prevenção e ao combate ao desmatamento na Amazônia, com a redução desse processo em 84%, no periodo mencionado. Porém, ao que tudo indica, nos últimos anos, esse movimento foi desmobilizado e têm sido recorrentes os alertas com relação ao desmonte da agenda socioambiental brasileira, uma tendência que vem tendo consequências graves, inclusive para a própria imagem do país no plano internacional.

Considerando a amplitude desse fenômeno, também no plano global, muitos autores têm discutido o significado de desmonte em políticas públicas (*policy dismantling*). Para Bauer *et al.* (2012), essa noção parte de abordagens diversas, que incluem a análise de quais são e como são traçadas as escolhas das estratégias, em termos de rupturas, redução de seu alcance ou, ainda, extinção de políticas públicas, e os possíveis efeitos que essas ações podem gerar. Nesse sentido, Bauer *et al.* (2012) e Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013) compreendem o desmonte como uma via de mudança política. Segundo Bauer e Knill (2012, p. 35), o processo de desmonte envolve uma "mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica" que altera, minimiza ou enfraquece a intensidade de políticas públicas em um determinado campo de atuação. Com esse direcionamento, o processo se associa a uma mudança na postura política, de acordo com uma nova orientação ideológica governamental (Korte e Jörgens, 2012).

Tendo essa base conceitual como inspiração, e considerando o caso brasileiro em particular, não se pode negligenciar a conjuntura de turbulência política desde 2016, ano que representou um verdadeiro "divisor de águas" no plano das prioridades governamentais. Essa instabilidade política, bem como a mudança de direcionamento no plano de políticas públicas, vem gerando efeitos evidentes à Agenda da Biodiversidade, com ênfase nas Metas de Aichi, entre as quais, a Meta 11, foco deste capítulo.

Essa conjuntura de desmonte da Agenda da Biodiversidade constitui, assim, o foco deste capítulo, que se inspira nas seguintes questões: *i)* Quais as evidências desse desmonte?; *ii)* De que maneira ele vem se materializando por meio da ação pública?; e *iii)* Quais os mecanismos de resistência e atores sociais envolvidos nesse processo?

Tendo esses antecedentes como terreno de reflexão e reconhecendo a importância desse tema para o desenvolvimento do país, em bases sustentáveis, o objetivo deste capítulo é descrever e interpretar, criticamente, como a Agenda da Biodiversidade, com foco nas APs, vem sendo conduzida no Brasil, por meio de duas vias metodológicas: *i)* análise da cobertura jornalística, entre 2017 e 2018, período paradigmático de transição política e, também, momento de inflexão, no que se refere à pauta socioambiental, a partir de Oliveira *et al.* (2022); e *ii)* análise

dessa pauta, entre 2017 e 2021, à luz da Agenda 2030 (UN, 2015a), por meio da decodificação das narrativas dos denominados *Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*.

O capítulo está estruturado em seis seções principais, além desta introdução. Na segunda seção, busca-se apresentar, resumidamente, a trajetória metodológica da pesquisa. Na terceira, pretende-se contextualizar os desdobramentos da CDB, em relação ao Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 (SCBD, 2010) e às Metas de Aichi. A quarta seção aborda o posicionamento do Brasil com relação a esse pacto. Na quinta seção, busca-se decodificar a narrativa da cobertura jornalística sobre essa agenda, entre 2017 e 2018, e, na sexta, a do movimento social, por meio da análise dos relatórios Luz entre 2017 e 2021 (GT Agenda 2030, 2017; 2018; 2019; 2020; 2021). A sétima e última seção sintetiza a reflexão sobre a Agenda da Biodiversidade, no caso brasileiro.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Considerando o atual contexto de incertezas políticas, na origem do acesso limitado aos instrumentos e à dinâmica da gestão pública com relação à Agenda da Biodiversidade, o percurso metodológico adotado envolveu as seguintes etapas principais: *i)* pesquisa bibliográfica e documental; *ii)* mapeamento da cobertura jornalística em mídias digitais brasileiras, entre março de 2017 e março de 2018, a partir de Oliveira *et al.* (2022); e *iii)* mapeamento e análise das narrativas das publicações do *Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil,* entre 2017 e 2021, com foco nos ODS 14 e 15 (GT Agenda 2030, 2017; 2018; 2019; 2020; 2021).

O levantamento bibliográfico foi conduzido principalmente a partir dos compromissos brasileiros pactuados no contexto do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 (SCBD, 2010), sendo o foco prioritário de análise direcionado à Meta 11 de Aichi, referente ao compromisso de ampliação de APs. A pesquisa se desenvolveu, sobretudo, na base *online* de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), tendo como recorte temporal o período de 1992, ano de pactuação da CDB, a 2021, ano de conclusão da pesquisa, sendo as buscas orientadas pelos termos-chave, em português: áreas protegidas, unidades de conservação, Convenção sobre Diversidade Biológica e Metas de Aichi.

Para a análise documental, os dispositivos de políticas públicas foram mapeados, sobretudo, nos *websites* da CDB, do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), no recorte temporal mencionado.

No que se refere ao levantamento das matérias jornalísticas, o processo envolveu um mapeamento via internet, por meio do buscador Google, em mídias digitais brasileiras, sendo que as buscas foram orientadas pelos mesmos termos-chave, entre março de 2017 e março de 2018, conforme discutido. Para essa etapa metodológica, foram selecionadas, mensalmente, as matérias para análise, após acesso ao filtro de notícias no buscador Google, por meio das palavras-chave mencionadas. O universo analisado envolveu 110 matérias jornalísticas, veiculadas por 42 mídias digitais brasileiras, nas quais estão inseridos 17 veículos de comunicação de massa, oito de produção independente, dez portais de organizações não governamentais, quatro *sites* de universidades e outras instituições acadêmicas, além de três *sites* de instituições governamentais.

A etapa de mapeamento e análise das publicações do *Relatório Luz* envolveu a leitura crítica do conjunto de documentos disponíveis entre 2017 e 2021 (GT Agenda 2030, 2017; 2018; 2019; 2020; 2021) e, a partir dela, a construção de uma matriz síntese, considerando-se, especificamente, os ODS 14 e 15, conforme previamente justificado.

3 DA CDB AO PLANO ESTRATÉGICO PARA A BIODIVERSIDADE 2011-2020

A CDB representa um marco de centralidade em políticas públicas globais (Prates e Irving, 2015), sendo classificada como Convenção Quadro[7] no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). Esse foi o primeiro instrumento jurídico de valor internacional a abordar, especificamente, a tutela da biodiversidade, estabelecendo princípios para normatizar, no plano global, a proteção à diversidade biológica, orientando a sua conservação e uso sustentável, com o compromisso de repartição justa e equitativa de seus benefícios (Derani, 1997). Além disso, nele se reconhece, pela primeira vez, no direito internacional, que a conservação da biodiversidade constitui uma "preocupação comum da humanidade", assegurando aos países signatários a soberania e o controle do acesso aos recursos genéticos.

Considerando os riscos à biodiversidade global, a CDB consagra, em seu art. 8º, o compromisso de estabelecimento de um sistema de APs, consideradas estratégias essenciais para se conter a perda da biodiversidade (Pimm *et al.*, 2001), uma vez que elas desempenham um papel vital para o fornecimento de alimentos e água para a sociedade, para o controle de doenças infecciosas e para a regulação do clima, além do seu significado cultural, espiritual e recreativo, como discutido por Stolton e Dudley (2010). Assim, um esforço global tem sido dirigido à ampliação do processo de criação de APs e, em 2010, durante a Décima Conferência das Partes (COP-10) da CDB, foi aprovado o Plano Estratégico para a década passada, envolvendo um conjunto de metas, entre elas a Meta 11 de Aichi. Essa

7. Dispositivo jurídico no qual não são previstas sanções para o não cumprimento das diretrizes estabelecidas.

meta estabeleceu que pelo menos 17% das áreas terrestres e de águas continentais e 10% das áreas costeiras e marinhas deveriam estar conservadas, até 2020, por meio de sistemas de APs ecologicamente representativas e geridas de maneira efetiva e equitativa.

Não se pode negligenciar, contudo, que, no caso da Meta 11, incidem inúmeros interesses conflitantes e são também ilimitadas as controvérsias e os riscos, no plano de políticas públicas, ante o modelo econômico vigente, como discutido no quarto Panorama Global da Biodiversidade (GBO-4) (SCBD, 2014). Este constitui o terreno de ancoragem para abordar o contexto brasileiro.

4 O CONTEXTO BRASILEIRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A META 11 DE AICHI

O Brasil é reconhecido globalmente como país estratégico para a Agenda da Biodiversidade, não apenas por sua condição de megadiversidade biológica, mas também pelo contexto de pressões crescentes sobre esse patrimônio natural, de valor inquestionável para o processo de desenvolvimento, em bases sustentáveis. Assim, o país vem se confrontando com uma missão desafiadora para responder aos compromissos assumidos no âmbito da CDB (Machado *et al.*, 2012; WWF-Brasil, 2018).

Nesse sentido, diversas iniciativas de políticas públicas vêm sendo estabelecidas pelo governo brasileiro, desde a década de 1990, conforme sistematizado no quadro A.1 do apêndice. Esse movimento se iniciou com o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio) e a Política Nacional de Biodiversidade (PNB) (Brasil, 2002), ambos reconhecidos como resultados diretos da CDB (Medeiros, 2006). Nessa sequência, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc) (Brasil, 2000; 2002) passou a representar o principal marco legal para a criação e gestão de unidades de conservação (UCs) desde então. Em 2003, vale mencionar a criação da Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio), colegiado estabelecido com a missão de promover a implementação da PNB. Além desses dispositivos, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) (Brasil, 2006) foi instituído na mesma década, buscando fortalecer esse processo, com base no compromisso de governança democrática.

Nesse movimento merecem menção as denominadas Metas Nacionais de Biodiversidade, em 2013, em resposta ao Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 (SCBD, 2010), que culminaram, em 2017, com a publicação do documento *Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade: Epanb 2016-2020* (Brasil, 2017). Essas iniciativas, em seu conjunto, constituem os principais dispositivos de políticas públicas dirigidos à implementação da CDB, no caso brasileiro (WWF-Brasil, 2018).

Especificamente com relação à Meta 11 de Aichi, cabe enfatizar a postura ambiciosa do país, que se comprometeu, em 2010, a conservar ao menos

30% da Amazônia, 17% dos demais biomas terrestres e 10% de áreas marinhas, por meio de UCs e de outras categorias de APs, como áreas de preservação permanente (APPs), reservas legais e terras indígenas (TIs) (Brasil, 2016c). Até aquele ano, quando foram pactuadas as Metas de Aichi, as áreas terrestres abrangidas por UCs, no Brasil, já correspondiam a 16%, enquanto as áreas marinhas e costeiras totalizavam apenas 1,5% do território nacional, segundo o *Quinto Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica* (Brasil, 2016c). No entanto, de acordo com essa fonte, o processo foi desigual nos diferentes biomas, com 26,1% na Amazônia; 9,3% na Mata Atlântica; 8,3% no Cerrado; 7,5% na Caatinga; 4,6% no Pantanal; e 2,7% no Pampa. Embora nos anos seguintes o país tenha até mesmo superado, em termos percentuais, a Meta 11 de Aichi, no caso específico das APs marinhas, que passaram de 1,5% para 26,36%, entre 2011 e 2018 (Brasil, 2020), nem todos os biomas terrestres foram contemplados da mesma maneira.

Segundo o *Sexto Relatório para a Convenção sobre Diversidade Biológica* (Brasil, 2020), até 2018, os percentuais de proteção para os diferentes biomas terrestres permaneciam desiguais: Amazônia (28,08%); Mata Atlântica (9,50%); Caatinga (8,83%); Cerrado (8,26%); Pantanal (4,55%); e Pampa (3,14%), o que parece confirmar que, com exceção da Amazônia, o país não havia alcançado, até então, a Meta 11 de Aichi em nenhum dos demais biomas brasileiros. Além disso, no mesmo ano, o país não havia sequer cumprido as próprias metas nacionais para as APs, anteriormente mencionadas.

Sendo assim, questiona-se: o que faz com que metas ambiciosas, em um primeiro momento, sejam desmobilizadas no processo e quais as tendências em curso no plano de políticas públicas, com relação à Agenda da Biodiversidade? Quais as evidências de desmonte dessa pauta a serem enfrentadas, no futuro, para que o país volte a ter um papel de liderança no plano da CDB?

5 A NARRATIVA DA COBERTURA JORNALÍSTICA: DELINEANDO TENDÊNCIAS

Partindo da metodologia descrita, a análise da cobertura jornalística, no período de março de 2017 a março de 2018, com base em Oliveira *et al.* (2022), está a seguir sintetizada.

Ainda que essa não tenha sido uma pesquisa de viés quantitativo, é importante mencionar que das 110 matérias mapeadas, 89 incidiram, diretamente, sobre os retrocessos relacionados à Agenda da Biodiversidade. Nesse contexto, o aumento do desmatamento foi o tema central abordado, sobretudo na região amazônica, embora outros biomas também tenham sido recorrentemente mencionados como alvos do processo.

No contexto amazônico foi enfatizado que, entre agosto de 2015 e julho de 2016, o desmatamento na região já havia alcançado crescimento recorde de cerca de 30%, quando aproximadamente 8 mil quilômetros quadrados já haviam sido eliminados do bioma, o que ilustra não ser essa uma tendência recente. Esse movimento resultou, principalmente, da pressão para a recategorização de UCs, da ocupação ilegal de terras públicas e fomento a projetos de elevado impacto socioambiental, no entorno de APs, entre eles os de mineração e expansão agropecuária, amplamente discutidos como graves ameaças à integridade dos sistemas ecológicos brasileiros.

Os principais retrocessos reconhecidos nessa pauta foram também vinculados às tentativas deliberadas de desmonte do arcabouço legal e dos instrumentos de políticas públicas, em função dos inúmeros interesses econômicos e políticos em disputa. Assim, ações contrárias ao arcabouço legal vigente para a conservação e uso sustentável da biodiversidade e, sobretudo, com relação aos compromissos assumidos pelo país no âmbito das Metas de Aichi receberam, também, ênfase considerável no contexto das matérias pesquisadas.

Essa afirmação foi ilustrada pela tramitação, no Congresso Nacional, de Projetos de lei (PLs) autorizando a caça em parques nacionais ou propondo a extinção de UCs em antigas áreas privadas, cujos proprietários não haviam sido indenizados. Esses PLs exemplificam o movimento liderado pelo Congresso Nacional inclusive para desmobilizar a existência do Snuc (Brasil, 2000). Não por acaso, em 2017, o lançamento do dossiê *Unidades de Conservação sob Risco: ofensiva contra áreas protegidas abrange uma área quase do tamanho de Portugal* (WWF-Brasil, 2017) já alertava sobre os interesses de parlamentares e do próprio governo, impulsionados por produtores rurais e pela mineração, na origem de graves prejuízos ao processo de proteção da natureza no país.

Nesse sentido, o retrocesso do contexto político e institucional, após uma década de ação efetiva para a consolidação dessa agenda, foi também reafirmado nas matérias analisadas, como causa dos inúmeros recuos na legislação ambiental. Segundo alguns especialistas, esse movimento teria sido deflagrado pelo próprio governo, por meio do corte superior a R$ 42,1 bilhões no orçamento público (conforme anunciado em abril de 2017), uma decisão que atingiu, diretamente, o MMA, uma das pastas que vem sendo, desde então, objeto frequente desse tipo de ação governamental.

A desmobilização das ações de fiscalização foi mencionada, também, como causa potencial de riscos para a agenda socioambiental brasileira, sobretudo na Amazônia. Isso porque foram recorrentes as dificuldades enfrentadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) para

realizar as operações de fiscalização em campo, justamente em um período em que se acelerava o processo de desmatamento na região.

Contudo, para além da Amazônia, outros biomas brasileiros passaram também a ser fortemente impactados pelo desmatamento, segundo a cobertura jornalística. A partir do Projeto de Mapeamento Anual da Cobertura e Uso do Solo no Brasil (MapBiomas), foi possível ilustrar, em 2017, as principais transformações ocorridas no país, entre 2000 e 2016. Nesse período, o Pantanal já havia perdido 14 mil quilômetros quadrados, com a vegetação natural reduzida de 86% para 73%, em razão da plantação de pastagens e intensificação da pecuária. No Pampa, a redução foi de 38%, com relação à cobertura original, enquanto a área de agricultura cresceu 30% no mesmo período. O Cerrado perdeu 50% de sua vegetação original e pode desaparecer ainda neste século, caso perdure o modelo de exploração econômica vigente.

No caso especifico do Cerrado, as matérias jornalísticas chamaram a atenção para a conexão entre desmatamento e expansão da fronteira agrícola. Nesse sentido, o incêndio no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (Goiás), em outubro de 2017, representou um claro alerta e entre 2000 e 2015, o Cerrado já havia perdido 11% da vegetação nativa ou 236 mil quilômetros quadrados, o que ilustra a pressão do *agrobusiness.* Nesse contexto, o limitado esforço governamental para o estabelecimento de UCs em áreas nativas do Cerrado foi também mencionado, na cobertura jornalística, como um problema grave, uma vez que estas são responsáveis pela proteção de 8% do bioma. Além disso, a maior parte do desmatamento desse bioma ocorre em terras privadas, em descumprimento às próprias diretrizes do Código Florestal (Brasil, 2012).

No entanto, uma questão ainda mais preocupante nas matérias mapeadas se dirigiu ao aumento do desmatamento ilegal, especificamente em APs, tendência que teria motivado o Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) a divulgar, trimestralmente, um relatório sintético, com as principais ameaças identificadas na região, no caso das UCs e das TIs.

Esse argumento foi também ilustrado em um estudo internacional publicado em 2018 (Senra, 2018) que avaliou a situação de 62 UCs em Rondônia, um dos três estados com maiores taxas de desmatamento na região. Porém, o destaque da cobertura jornalística foi atribuído às perdas de dez UCs do estado, que alcançaram cerca de 8 mil quilômetros quadrados, para as obras das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, casos emblemáticos, na região.

A pressão de desmatamento de APs, no contexto de vários outros biomas foi também recorrentemente abordada na cobertura jornalística. Na Caatinga foi mencionado um trabalho de monitoramento de catorze UCs (Fachin, 2017), que indicou que inúmeras delas haviam sofrido algum nível de degradação nos

quinze anos precedentes, sendo o desmatamento e a caça predatória os principais fatores de pressão, agravados pela deficiência nos processos de gestão dessas APs. Além das pressões exercidas pelo *agrobusiness,* pela agenda energética e pela caça predatória, na cobertura jornalística um destaque foi ainda dirigido aos projetos de mineração, como importantes fontes de risco às APs. Essa tendência parece claramente agravada pelas dinâmicas observadas no próprio Congresso Nacional. Dessa forma, propostas para a ampliação de UCs foram literalmente travadas, ante a oposição da bancada ruralista, com grande poder de influência, no cerne de inúmeras controvérsias captadas nesta análise. Um exemplo, nesse sentido, envolveu o processo de ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, permeado por inúmeras tensões, em função de interesses contrários à agenda socioambiental brasileira.

O movimento de ocupação ilegal de terras públicas, para a legalização de titularidade, *a posteriori*, denominado popularmente de grilagem, foi também mencionado na cobertura jornalística, por sua forte vinculação com o desmatamento na Amazônia. Em várias matérias foi enfatizado o risco de agravamento dessa tendência envolvendo, inclusive, alterações de limites de UCs.

Como principal ilustração desse processo, a controversa tramitação, no Congresso Nacional, das medidas provisórias (MPs) nº 756 (Brasil, 2016a) e nº 758 (Brasil, 2016b) mereceu forte repercussão na cobertura jornalística. Na região amazônica, em particular, a MP nº 756 (Brasil, 2016a) modificaria os limites do Parque Nacional do Rio Novo e da Floresta Nacional do Jamanxim, no Pará. Esse processo teria sido conduzido sob a alegação de resolução de conflitos fundiários, sendo que parte da área das UCs seria desmembrada para a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Jamanxim, no mesmo estado. Por meio da MP 758 (Brasil, 2016b) seriam alterados os limites do Parque Nacional de Jamanxim e da Área de Proteção Ambiental (APA) do Tapajós, também no Pará. A justificativa para tal movimento envolveu a construção, já em curso no período, da Estrada de Ferro 170, denominada Ferrogrão, para atender aos interesses do setor agropecuário.

Por diversas razões, a disputa política envolvendo o processo de tramitação dessas MPs, no Congresso Nacional, no primeiro semestre de 2017, teve ampla repercussão na cobertura analisada. As MPs foram também alvos de inúmeras emendas aprovadas na Câmara dos Deputados e no Senado, que modificaram as proposições do Executivo e que comprometeram, ainda mais, os seus objetivos já amplamente questionados. Um exemplo, nesse sentido, foi a proposta de redução de 10,4 mil hectares do Parque Nacional de São Joaquim (Santa Catarina), também no âmbito da MP nº 756[8] (Brasil, 2016a).

8. Conforme analisado por Molinaro e Leal (2018).

Essas propostas foram interpretadas nos veículos pesquisados como tentativas deliberadas de enfraquecimento do Snuc (Brasil, 2000), com riscos graves de abertura de precedentes para novas ocupações ilegais de terras públicas, tornando a Amazônia e demais regiões do país ainda mais vulneráveis aos crimes ambientais, inclusive nos limites das UCs.

O viés político, associado à tentativa de regularização de terras públicas invadidas, a partir de alteração de limites de UCs, foi também mencionado em uma importante matéria com base em Ângelo (2017). Nela foram discutidas as análises de 93 processos de redução, reclassificação ou desclassificação de APs, entre 1981 e 2012, no Brasil. Segundo essa fonte, naquele período, 5,3 milhões de hectares de APs foram alterados no país, o que parece ilustrar a tendência descrita, o alcance, a magnitude e a gravidade do processo.

No entanto, esse contexto de descaso com a Agenda da Biodiversidade, particularmente em relação à Meta 11 de Aichi, e a pressão crescente dos setores agropecuário, energético e mineral sobre essa pauta trouxeram à cena principal o protagonismo da sociedade civil, na tentativa de enfrentar o problema e assumir a liderança do processo. Nesse caso, a forte pressão exercida pelas organizações ambientalistas nos bastidores das votações do Congresso Nacional, nas campanhas públicas pelo veto presidencial após a aprovação das MPs pelo Legislativo e na mobilização internacional foi mencionada, nas matérias analisadas, como uma fonte de resistência à dinâmica em curso.

Essa afirmação pode ser pedagogicamente ilustrada pela comentada visita do então presidente Michel Temer à Noruega, em junho de 2017, momento entendido pelo movimento ambientalista como uma oportunidade para ampliar a pressão popular pelo veto presidencial às MPs em discussão, considerando a visibilidade que o aumento do desmatamento da Amazônia havia alcançado internacionalmente. Importante mencionar que, já naquele momento, a condução da política ambiental brasileira era interpretada como equivocada pela Noruega, um dos principais financiadores de ações dirigidas ao combate ao desmatamento na Amazônia. Como os recursos repassados pela Noruega ao governo brasileiro se baseiam em resultados alcançados, as autoridades norueguesas manifestaram, naquele momento, evidente preocupação com o aumento do desmatamento provocado por atividades ilegais na região.[9] Assim, ainda em 2017, um alerta já parecia ter sido lançado ao governo brasileiro, com relação ao Fundo Amazônia.

Também por essa razão e, diante das pressões da sociedade civil em favor da agenda socioambiental, às vésperas de sua viagem à Europa, o então presidente da República teria optado pelo veto às MPs (integral para a MP nº 756 e parcial

9. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2017/06/Letter-Helgesen-to-minister-environment-Brazil-June-2017.pdf>. Acesso em: 25 set. 2018.

para a MP nº 758), em discussão no Congresso Nacional. Mas esse desfecho gerou desconfiança junto ao movimento social, em razão de negociações que estariam ocorrendo nos bastidores políticos, sentimento esse expresso em uma nota de protesto, assinada por inúmeras organizações ambientalistas. Isso porque estaria em curso um processo de negociação entre representações governamentais e integrantes da bancada ruralista para que um novo PL fosse enviado ao Congresso pelo Executivo, substituindo o contexto do veto às MPs mencionadas, com o intuito de atender aos mesmos interesses políticos na origem do processo.

Com o risco desse novo PL no Congresso, a visita presidencial à Noruega teve como tônica o futuro do Fundo Amazônia, uma vez que, até aquele momento, o governo norueguês já havia doado mais de R$ 2,8 bilhões para o financiamento de projetos na região e teria sinalizado um eventual corte de cerca de R$ 200 milhões nos repasses ao país, o que parece ter gerado um claro constrangimento diplomático para o governo brasileiro. Esse desconforto no plano da diplomacia teve desdobramentos internos, como a decisão do MMA de que a recategorização de UCs, no Pará, seria decidida com base em parecer técnico do ICMBio e, apenas se esse órgão decidisse pela redução dos limites das UCs, o PL seria enviado ao Congresso. Mas esse posicionamento causou grande inquietação aos movimentos favoráveis à recategorização dessas UCs, inclusive com protestos que resultaram no bloqueio da BR-163 e em incêndios de veículos do Ibama, o que ilustra o nível de tensão que permeia essa pauta.

Não obstante toda a polêmica causada pelo veto integral à MP nº 756 (Brasil, 2016a), o governo federal enviou ao Congresso Nacional, em julho de 2017, o PL nº 8.107/2017,[10] desfecho esse interpretado, na cobertura jornalística, como resultado da eficiente mobilização da bancada ruralista. O novo PL, mais problemático do que o anterior, previa uma área ainda maior da Floresta Nacional do Jamanxim, a ser transformada em APA, uma categoria de manejo mais flexível, em termos de uso da biodiversidade. Com a eliminação de 349.085 ha (na MP original a redução seria de 304 mil hectares), a floresta ficaria apenas com 953.613 ha, ao invés de 1,3 milhão de hectares de seus limites originais. O mais irônico nesse caso foi a justificativa para o PL: a recorrência de conflitos fundiários e a existência de inúmeras atividades ilegais na região, entre as quais está a extração de madeira e o garimpo, vinculados à grilagem de terras, na área da Floresta Nacional do Jamanxim.

Como seria de se esperar, essa justificativa governamental foi muito mal recebida pelas organizações ambientalistas, que divulgaram uma Nota Técnica,[11]

10. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=28B14D5228ADC2C36FFA98A96CEFF88A.proposicoesWebExterno2?codteor=1579401&filename=PL+8107/2017>. Acesso em: 25 set. 2018.

11. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_conjunta_ongs_pl_jamanxim_final_26jul2017.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

alertando para os riscos socioambientais e econômicos envolvidos no referido PL, encaminhado ao Congresso Nacional pelo Executivo. Nesse pedido de rejeição da proposta pelo Congresso foi argumentado que o PL implicaria exatamente o acirramento de conflitos e o aumento do desmatamento, inviabilizando, dessa forma, a sustentabilidade do desenvolvimento na região paraense em disputa. Segundo essa leitura, o PL beneficiaria apenas grandes proprietários de terra, uma vez que a área média reivindicada pelos ocupantes da floresta, para a regularização fundiária, seria de 1.700 ha, diante dos 75 ha reconhecidos como padrão em lotes de agricultura familiar na região. Além disso, nessa área que se pretendia legalizar havia registro de 312 embargos ambientais resultantes de operações anteriores de fiscalização pelo Ibama. Assim, a titulação de terras evidenciaria o movimento deliberado do governo federal e do Congresso Nacional no sentido do desmonte de políticas públicas de proteção da natureza e a desmoralização das próprias agências governamentais com essa competência.[12]

Nesse contexto preocupante, outro tema abordado na cobertura jornalística foi a revisão do Código Florestal (Brasil, 2012) e os riscos socioambientais dela resultantes, como o aumento do desmatamento. Em uma das matérias mapeadas se argumentou que a revisão desse dispositivo da legislação, ocorrida em 2012, teria contribuído para o aumento do desmatamento na Amazônia, tendo sido esse o marco para o início de um processo deliberado de desmonte do arcabouço ambiental brasileiro e o primeiro grande êxito da bancada ruralista para a defesa dos seus interesses, na flexibilização do quadro legal vigente, entendido como impeditivo para a expansão das atividades agropecuárias no Brasil.

Na esteira de retrocessos legais, outra faceta abordada nas matérias se referiu a um impasse jurídico, entre novembro de 2017 e fevereiro de 2018, no Supremo Tribunal Federal (STF), quando foram julgadas quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) contra grande parte dos artigos do Código Florestal, em sua versão revisada de 2012. Naquele momento, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) teria recomendado ao STF a análise de estudos científicos para embasar as decisões a serem tomadas, sobretudo com relação à anistia aos proprietários rurais que haviam desmatado áreas de suas propriedades, que legalmente deveriam estar protegidas. Ocorre que, mesmo com a mobilização do movimento social e da academia, em particular, a anistia aos proprietários rurais foi confirmada pelo STF, de maneira que foram liberados de recuperar 41 milhões de hectares desmatados ilegalmente, o que representaria o perdão às multas, de R$ 8,4 bilhões. Esse desfecho gerou sérias frustrações aos especialistas envolvidos, que consideraram essa decisão judicial uma clara sinalização de retrocesso no arcabouço legal vigente, além de um evidente convite à impunidade.

12. Argumentação que encontra respaldo em pesquisa de Araújo *et al.* (2017).

Por todas essas razões, diversas matérias analisadas enfatizaram os inúmeros impasses associados à implementação do denominado Novo Código Florestal, entre eles o Cadastro Ambiental Rural (CAR), uma base de dados para apoiar a sistematização das informações sobre os imóveis rurais brasileiros, para viabilizar um diagnóstico realista sobre as áreas florestais das propriedades em não conformidade com a legislação vigente e que, por essa razão, deveriam ser recuperadas, sendo esse processo efetivado por meio do Programa de Regularização Ambiental (PRA). No período analisado, o cadastramento rural já enfrentava resistência de diversos setores, e continha apenas informações fornecidas pelos próprios proprietários rurais, não validadas em campo, tendo como consequência informações fraudulentas, origem de um claro sentimento de desconfiança do movimento ambientalista. Além disso, como apreendido pela cobertura analisada, os proprietários rurais pleiteavam, de maneira recorrente, o adiamento dos prazos para o cadastramento de seus imóveis no CAR e no PRA, bandeira claramente defendida pela bancada ruralista no Congresso Nacional, onde um movimento deliberado passou a ser empreendido, no sentido de inviabilizar a implementação das diretrizes contidas nesse dispositivo legal. Assim, o próprio Código Florestal é colocado em xeque, diante de uma tendência clara de desmonte da Agenda da Biodiversidade liderada pelo Legislativo.

Apesar de todos e recorrentes retrocessos amplamente discutidos pela cobertura jornalística no período da pesquisa, alguns avanços com relação à Agenda da Biodiversidade mereceram registro nas matérias mapeadas. O processo de ampliação de APs marinhas, como parte dos compromissos assumidos pelo Brasil, no âmbito das Metas de Aichi, foi sem dúvida o tema de maior destaque na cobertura jornalística analisada. Também nesse caso o papel do movimento ambientalista, por meio de ações diretas junto ao MMA e também da academia, no apoio ao processo, foi enfatizado como essencial na condução dessa pauta. Cabe destacar, nesse contexto, uma carta aberta[13] assinada por mais de cem cientistas do país, enviada ao Palácio do Planalto, em março de 2018, em apoio à proposta de criação de APs marinhas, em arquipélagos no Espírito Santo e em Pernambuco.[14] Como resposta a esse movimento, que resultou da articulação entre a academia e o movimento social, o governo brasileiro formalizou, em 2018, a criação de UCs marinhas, envolvendo os arquipélagos de São Pedro e São Paulo (Pernambuco) e Trindade e Martim Vaz (Espírito Santo). Juntas, essas APs totalizaram 92 milhões de hectares, ampliando, assim, a extensão de APs marinhas no país de 1,5% para mais de 25% naquele ano,

13. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Carta-Aberta-dos-Cientistas-ao-PR.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2018.

14. O processo de consulta pública envolveu organizações da sociedade civil e pesquisadores favoráveis às APs marinhas em discussão.

movimento esse em sintonia direta com os compromissos assumidos pelo país no âmbito da Meta 11 de Aichi.

Também nesse caso, contudo, o processo foi permeado por tensões, ilustradas pelo fato de o desenho final dessas UCs ter excluído algumas áreas vulneráveis, de elevada biodiversidade, o que já naquele momento causou surpresa e perplexidade aos especialistas da academia que haviam participado do processo. Isso porque tal medida teria sido o resultado de pressões sofridas pelo governo federal, envolvendo importantes interesses pesqueiros nos dois arquipélagos em questão. Assim, foi usado como argumento para tal medida a necessidade de se buscar compatibilizar as questões de proteção da natureza àquelas de defesa nacional.

Ainda no plano dos limitados avanços dessa agenda, destaque foi atribuído à superação da meta de conservação de 60 milhões de hectares, em 2017, relativa ao programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa),[15] a maior estratégia global para as APs. A contribuição do programa Arpa foi reconhecida como fundamental para o cumprimento dos compromissos internacionais, no âmbito da CDB, entre eles proteger 30% da Amazônia, até 2020. Um outro ponto de destaque na cobertura foi a liberação de US$ 60 milhões do projeto Paisagens Sustentáveis da Amazônia,[16] para fortalecer a criação de novas UCs e a consolidação das existentes, além de apoiar mecanismos para a sustentabilidade financeira.

Apesar desses avanços, os retrocessos na Agenda da Biodiversidade, tendo as APs como foco prioritário, foram a tônica da cobertura jornalística no período analisado, em resposta às pressões exercidas por setores hegemônicos junto ao Congresso Nacional e, em resposta aos próprios interesses do Executivo, em aliança com esses grupos. De maneira direta e/ou indireta, o Executivo e o Legislativo estiveram na liderança desse desmonte, por meio de cortes orçamentários, da alteração do arcabouço legal vigente, de desmobilização do processo de fiscalização, de desconstrução da capacidade estatal associada a essa agenda e, ainda, pelo convite à impunidade.

Sendo assim, os argumentos defendidos na cobertura jornalística parecem não deixar dúvidas sobre a tendência de desmonte relativa à Agenda da Biodiversidade, que embora não recente, parece ter se consolidado, com clareza, nos últimos anos. A pesquisa confirma, ainda, a existência de inúmeros conflitos e campos de disputa nos processos de negociação sobre a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, como discutido por Neves (2012) e Seixas *et al*. (2020). Assim, tem-se uma agenda marcada, permanentemente, por conflitos e jogos de força e poder (Albagli, 1998).

15. Disponível em: <http://arpa.mma.gov.br/>. Acesso em: 10 jul. 2018.

16. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/projetos-sobre-a-biodiveridade/projeto-gef-paisagens-sustent%C3%A1veis.html>. Acesso em: 15 set. 2018.

Nessa arena de disputas parece evidente o protagonismo do movimento social e da academia, para o enfrentamento do processo deliberado de desmonte da Agenda da Biodiversidade. Os dados da pesquisa reafirmam, também, a importância do papel da mídia para a difusão e discussão da agenda socioambiental brasileira, para a disseminação de informações qualificadas, e para viabilizar o monitoramento das ações governamentais pela própria sociedade, como advogam Dovers *et al*. (2015), Hamú *et al*. (2004), Hesselink *et al*. (2007), Oliveira e Irving (2011) e Oliveira *et al*. (2018).

6 COM A PALAVRA, O MOVIMENTO SOCIAL: RISCOS NO HORIZONTE DA AGENDA 2030

A análise anterior ilustrou a dinâmica de retrocessos com relação à Agenda da Biodiversidade, entre março de 2017 e março de 2018, momento crítico de inflexão da política ambiental, principalmente a partir de governo de transição, no pós-*impeachment*. Mas a questão a ser respondida, a partir daqui, é em que medida essas tendências se mantiveram e quais as transições associada ao novo governo, oficialmente eleito a partir de 2018. Para tal, no entanto, vale enfatizar que o período de mudança de governo foi permeado por um contexto de graves descontinuidades administrativas e, também, pelo cerceamento da sociedade em seu acesso às informações e às próprias interlocuções da gestão pública. Sendo assim, para se pesquisar a condução da Agenda da Biodiversidade, a partir de 2018, foi necessário recorrer à pesquisa documental, tendo como fonte de consulta o próprio movimento social, por meio das publicações do *Relatório Luz,* elaboradas, a partir de 2017, por um conjunto de organizações da sociedade com o objetivo de avaliar avanços e retrocessos com relação à implementação da Agenda 2030 e do conjunto dos ODS que a compõem, entre os quais, os ODS 14 e 15, que incidem, respectivamente sobre a biodiversidade costeira e marinha e a biodiversidade terrestre, como anteriormente contextualizado. A síntese desse levantamento está apresentada no quadro A.2 do apêndice.

Pode-se afirmar que a tônica desses relatórios entre 2017 e 2021 foi de alertas sucessivos com relação à Agenda da Biodiversidade e às tendências de desmonte das políticas públicas de proteção da natureza.

Os limitados avanços, com relação ao ODS 14, se referem à ampliação de APs marinhas e/ou oceânicas, à criação do Instituto Nacional de Pesquisas Oceânicas (Inpo) e à publicação do documento *Quarta Contribuição Nacional de Avaliação da Mudança Climática*,[17,18] organizado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e pela Rede Clima. No caso da biodiversidade terrestre, no

17. Reconhece a "acidificação", como causa de vulnerabilidade para os ecossistemas marinhos e costeiros.
18. Buscando apoiar a geração de conhecimento sobre os oceanos.

entanto, poucos são os avanços observados, embora no início do período o Brasil tenha assumido, no plano internacional, pelo menos em tese, o compromisso com as metas de recuperação de florestas, sobretudo por meio do dispositivo Contribuição Nacional Determinada, no âmbito do Acordo de Paris (UN, 2015b*)*. A retomada do processo da demarcação de TIs pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), após decisão do STF, parece também ter tido importância simbólica, com relação ao direito de povos e populações tradicionais, que vem sendo colocado em xeque nas arenas políticas.

A tônica dos relatórios, contudo, se referiu aos retrocessos de políticas públicas, concretizados por meio de cortes orçamentários, pelo enfraquecimento dos órgãos de competência ambiental e pela deliberada desmobilização das estruturas de participação social e governança democrática. O descaso e a falta de visão estratégica com relação a essa agenda estão evidentes em todos os relatórios da série analisada, em contradição direta aos pactos firmados pelo país, no plano global.

Esse quadro preocupante se agrava, ainda, em razão do esvaziamento das competências do MMA, e do repasse de atribuições estratégicas para outras pastas, visando favorecer interesses de setores contrários à conservação da biodiversidade, desmobilizando, progressivamente, a agenda socioambiental brasileira.

No caso dos ODS 14 e 15, pode-se afirmar que, à exceção da ampliação de UCs costeiras e marinhas (ODS 14), no início do período analisado, em todos os demais biomas os riscos foram agravados, com relação à integridade das demais UCs e ao próprio Snuc.

O aumento do desmatamento em praticamente todos os biomas e o seu avanço evidente em UCs e TIs, a flexibilização da legislação ambiental para atender aos interesses contrários à conservação e ao sustentável da biodiversidade, os acordos de bastidores entre os poderes Executivo e Legislativo, o descaso com o patrimônio nacional e a desmobilização deliberada das instâncias de governança democrática e controle social, das ações de fiscalização e ciência e tecnologia parecem não deixar dúvidas de que a Agenda da Biodiversidade está sob sério risco. Além das iniciativas lideradas pelo movimento social, com o apoio da academia e da própria mídia, poucas são as razões para otimismo com relação a essa agenda. Em outras palavras, percebemos não apenas a negação dessa agenda como prioridade, mas também movimentos de políticas públicas na contramão de todas as tendências globais e das eventuais oportunidades que poderiam emergir para o desenvolvimento do país, em bases sustentáveis, por meio da reafirmação de sua condição de megadiversidade biológica.

7 CONSIDERAÇÕES NÃO FINAIS: EM BUSCA DA AGENDA PERDIDA

Os dados obtidos na pesquisa não deixam dúvidas sobre o processo de desmonte da Agenda da Biodiversidade, embora não seja possível afirmar, com precisão, quando esse processo foi iniciado, uma vez que essa tendência já vinha sendo observada anteriormente a 2017. No entanto, tudo parece indicar ter sido a revisão do Código Florestal, em 2012, um marco simbólico para o agravamento desse processo, entendido como uma vitória do *agrobusiness* brasileiro, um dos protagonistas do desmonte progressivo dessa agenda, desde então. Essa desmobilização gradual de políticas públicas, por meio da desconstrução das capacidades estatais, tem gerado a degradação de todos os biomas brasileiros, sendo a Amazônia claramente o de maior repercussão nos planos nacional e internacional.

Assim, o movimento deliberado de desmonte dessa agenda não é recente, mas vem se consolidando, nos últimos anos, por meio de inúmeras estratégias, no plano de políticas públicas. Esse movimento se efetiva no sentido de inviabilizar os dispositivos legais vigentes ou ressignificá-los em favor dos interesses contrários à conservação da biodiversidade ou, ainda, na tentativa de desmobilização das agências governamentais e das ações necessárias com esse direcionamento. Essa dinâmica vem tendo respaldo nas diferentes instâncias de governo e, claramente, nas alianças de bastidores entre o Executivo e o Legislativo e parece ter se consolidado como prática e estratégia política daí em diante.

Essa estratégia governamental vem se efetivando, de maneira decisiva, nos últimos anos, por inúmeras vias: cortes orçamentários sistemáticos, enfraquecimento e esvaziamento de competências dos órgãos vinculados à pauta socioambiental, retrocessos evidentes, com relação à legislação vigente, negligência com ciência e tecnologia, desmobilização das instâncias de controle social ou, ainda, por meio de construção de narrativas desfavoráveis às políticas públicas de proteção da natureza.

Para tal, se utilizam argumentos em prol do desenvolvimento e da necessidade de equacionamento de conflitos com os demais setores da sociedade. Esse quadro preocupante parece estar no centro de um sentimento geral de impunidade que, por sua vez, tem favorecido um movimento orquestrado para o desmatamento, em praticamente todos os biomas brasileiros, com riscos evidentes à integridade de UCs e TIs, e que coloca em xeque o próprio Snuc. Coloca em risco, também, os compromissos assumidos pelo país no âmbito da Agenda 2030 (sobretudo com relação aos ODS 14 e 15) e as salvaguardas com relação ao direito de povos e populações tradicionais.

Esse contexto de tensões e retrocessos posiciona o Brasil na contramão de todos os acordos internacionais com relação à Agenda da Biodiversidade, sobretudo quanto aos compromissos previamente assumidos no âmbito da CDB, com ênfase na Meta 11 de Aichi. Importante enfatizar, nesse sentido, que este representa um

agravante, no plano global, quando se considera que estão em curso, no contexto da CDB, as negociações para a Visão 2050, tendo como perspectiva a construção de uma "civilização ecológica". Isso significa igualmente que, apesar de sua condição de megadiversidade biológica, o país abdica de sua liderança no processo e também das oportunidades que poderiam surgir, considerando o seu papel potencial na construção de caminhos possíveis para o desenvolvimento, em bases sustentáveis.

Ironicamente e, nesse cenário de turbulências políticas, cabe destacar a potência das organizações da sociedade civil que, em aliança com a academia, vêm buscando se posicionar, sistematicamente, contra o movimento de desmonte das políticas públicas de proteção da natureza liderado pelos poderes Executivo e Legislativo. Ao mesmo tempo em que tiveram um papel significativo no sentido de informar e alertar a sociedade brasileira para os sérios riscos à agenda socioambiental, traduziram, por meio de diversas ações e estratégias, uma multiplicidade de vozes, que buscaram, com o apoio da academia e da mídia, se contrapor a esse cenário preocupante de retrocessos de toda a ordem.

Também por essa razão é importante enfatizar a força dos diversos movimentos contrários ao arcabouço legal vigente, muitos dos quais liderados por setores da sociedade brasileira com forte aderência no Congresso Nacional. Igualmente por este motivo, a cobertura jornalística, no período analisado, teve o papel de trazer à cena principal da arena política os movimentos sociais, e a própria academia, reivindicando o cumprimento dos compromissos vinculados à Agenda da Biodiversidade. Assim, algumas vitórias foram possíveis, também em termos de repercussão internacional, o que parece indicar que, mesmo no cenário adverso de fortalecimento de setores retrógrados da sociedade brasileira, a potência do movimento social, em sua articulação com a mídia e a academia, representa, ainda, uma esperança para essa pauta.

Nesse sentido, é importante que se resgate, uma vez mais, o papel da mídia na difusão dessa agenda. A pesquisa realizada ilustrou, com clareza, a importância da cobertura jornalística e reafirmou que muitos dos embates e interesses em jogo, nos bastidores das políticas públicas de proteção da natureza, provavelmente não teriam alcançado a sociedade brasileira sem a sua participação direta.

Porém uma questão que permanece sem resposta é em que medida o compromisso assumido pelo Brasil com relação à Meta 11 de Aichi, contrário aos interesses de importantes setores do país, como o *agrobusiness*, o setor energético ou a mineração, vem sendo a causa ou o deflagrador desse processo deliberado de desmonte da agenda socioambiental brasileira.

Embora não existam respostas precisas para essa questão complexa, parece fundamental que se reflita sobre o tema em foco, tendo em vista o cenário político-institucional e as incertezas que se traduzem nesse debate.

Além disso, não se pode negligenciar as tendências dos pactos previstos, no âmbito da CDB, para as décadas compreendidas entre 2020 e 2030, quando se espera, inclusive, que se amplie o sistema global de APs. Nesse sentido, o papel a ser desempenhado pelo Brasil, no plano diplomático, parece ainda representar uma incógnita.

Não seria um equívoco histórico, contudo, a opção pelo modelo vigente e obsoleto de desenvolvimento, diante das ilimitadas possibilidades de um país de megadiversidade biológica e cultural, que poderia assumir a sua liderança na direção da "civilização verde", como advoga a CDB?

Embora não haja respostas objetivas para essa questão, pela pesquisa realizada foi possível apreender que, apesar dos inúmeros obstáculos inerentes ao processo histórico de desenvolvimento do país, caracterizado por um expressivo passivo socioambiental, avanços importantes na agenda em foco vinham sendo obtidos nas últimas décadas. Também por essa razão, o país vinha ocupando um importante papel, em termos de liderança global, em políticas públicas dirigidas à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade. Porém, com a tendência que se observa nos últimos anos, ilustrada pelos resultados dessa pesquisa, ainda que esse quadro possa ser revertido, no futuro, um longo caminho terá que ser percorrido para a recuperação da "Marca Brasil" na cena internacional, também no plano da Agenda da Biodiversidade.

Cabe ainda mencionar que essa foi apenas uma pesquisa inicial, circunscrita em um período limitado de análise. Por essa razão, necessitaria se desdobrar em novas investigações acadêmicas, que possam apreender o que vem acontecendo desde então, e como essas tendências vêm sendo decodificadas pela sociedade brasileira.

Sendo assim, algumas questões permanecem ainda abertas para reflexão: em que medida o Brasil, em sua condição de megadiversidade biológica, optará por fortalecer a sua liderança global no âmbito da CDB ou escolherá o caminho mais fácil dos acordos político-partidários oportunistas e de curto prazo, para alimentar os ciclos eleitorais? Conseguirá o país recuperar o seu protagonismo no âmbito da CDB, ou optará pelo ostracismo, abdicando de seu papel estratégico na cena internacional? Decisões no presente terão consequências óbvias no futuro e, nesse caso, resta um legado ainda incerto às futuras gerações. Essas são questões que permanecem sem resposta e que poderão inspirar novas pesquisas.

REFERÊNCIAS

ALBAGLI, S. **Geopolítica da biodiversidade**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1998.

ANGELO, Cláudio. Redução de floresta do Jamanxim seria a maior da história. **O Eco**, 2 jul. 2017.

ARAÚJO, E.; BARRETO, P.; BAIMA, S. Gomes. **Unidades de conservação mais desmatadas da Amazônia Legal, 2012-2015**. Belém, PA: Imazon, 2017.

BAUER, M. W. *et al*. **Dismantling public policy**: preferences, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In*: BAUER, M.W.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRITIER, A. (ed.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-51.

BENSUSAN, N. Diversidade e unidade: um dilema constante: uma breve história da ideia de conservar a natureza em áreas protegidas e seus dilemas. *In*: BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. L. (orgs.). **A diversidade cabe na unidade?** Áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, 2014. p. 30-81.

BRASIL. **Programa Nacional de Diversidade Biológica (Pronabio)**. Decreto n. 1.354/94. Institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, o Programa Nacional da Diversidade Biológica, e dá outras providências. Brasília, 1994.

_____. **SNUC**. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências. Brasília, 2000.

_____. **Política Nacional da Biodiversidade**. Decreto n. 4.339, de 22 de agosto de 2002. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Brasília, 2002.

_____. **Decreto n. 4.703/2003**. Dispõe sobre o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio) e a Comissão Nacional da Biodiversidade, e dá outras providências. Brasília, 2003.

_____. **Decreto n. 5.758**, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, Brasília: Ministério de Meio Ambiente, 2006.

_____. **Código Florestal**. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Estabelece normas para proteção da vegetação nativa em áreas de preservação permanente, reserva legal, uso restrito, exploração florestal e assuntos relacionados. Brasília, 2012.

_____. **Resolução Conabio n. 6**, de 3 de outubro de 2013. Dispõe sobre as Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020. Brasília, 2013.

_____. **Medida Provisória n. 756**. Altera os limites do Parque Nacional do Rio Novo, da Floresta Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental do Jamanxim. Brasília, 2016a.

_____. **Medida Provisória n. 758**. Altera os limites do Parque Nacional do Jamanxim e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós. Brasília, 2016b.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Quinto Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica**. Brasília: MMA, 2016c.

_____. **Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade:** Epanb 2016-2020. Brasília: MMA, 2017.

_____. **Sixth National Report for the Convention on Biological Diversity**. Brasília: MMA, 2020.

DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Nupaub/USP, 1996.

DOVERS, S.; FEARY, S.; MARTIN, A.; McMILLAN, L.; MORGAN, D.; TOLLEFSON, M. Engagement and participation in protected area management: who, why, how and when? *In*: WORBOYS, G. L. *et al*. (eds.). **Protected area governance and management**. Canberra: ANU Press, 2015. p. 413-440.

FACHIN, P. Aproximadamente 22% das Unidades de Conservação da Caatinga sofreram degradação ambiental em 15 anos. Entrevista especial com Neison Cabral Ferreira Freire**. Revista IHU On-line**. 21 jun. 2017. Disponível em: https://bit.ly/2YNbKvP. Acesso em: 22 fev. 2022.

FERNANDES-PINTO, E; IRVING, M. A. Sítios naturais sagrados: valores ancestrais e novos desafios para as políticas de proteção da natureza. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 40, p.275-296, 2017.

GT AGENDA 2030 – GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030. **Relatório Luz da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável Brasil, 2017**. Disponível em: https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2017/. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **Relatório Luz da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável Brasil, 2018**. Disponível em: https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2018/. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **Relatório Luz da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável Brasil, 2019**. Disponível em: https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2019/. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **IV Relatório Luz da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável Brasil, 2020**. Disponível em: https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2020/. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **V Relatório Luz da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável Brasil, 2021**. Disponível em: https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2021/. Acesso em: 22 fev. 2022.

HAMÚ, D.; AUCHINCLOSS, E.; GOLDSTEIN, W. (eds.). **Communicating protected areas**. Cambridge, UK: Commission on Education and Communication/IUCN, 2004.

HANNIGAN, J. **Sociologia ambiental**. Petrópolis: Vozes, 2009.

HESSELINK, F. J. *et al*. **Comunicación, educación y conciencia pública:** una caja de herramientas para personas que coordinan las estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica. Montreal: SCDB; UICN, 2007.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Meio ambiente na agenda internacional**: implementação no Brasil das convenções do Rio sobre biodiversidade, clima e desertificação. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para discussão)

IRVING, M. A. Áreas protegidas e inclusão social: uma equação possível em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil? **Sinais Sociais**, v. 4 n. 12, p. 122-147, 2010.

_____.. Desatando nós: a relação entre conservação da biodiversidade, sociedade e cultura na gestão de áreas protegidas. *In*: Fundo Vale para o Desenvolvimento Sustentável (org.). **Áreas protegidas.** Rio de Janeiro: Fundo Vale, 2012a. v. 1, p. 42-48. (Série Integração, Transformação e Desenvolvimento)

_____. Parcs nationaux au Brésil: une interprétation du contexte de la gestion et des défis en politiques publiques. **Revue d'ethnoécologie**, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2012b.

JOLY, C. A.; HADDAD, C. F. B.; VERDADE, L. M.; OLIVEIRA, M. C. de; BOLZANI, V. da S.; BERLINCK, R. G. S. Diagnóstico da pesquisa em biodiversidade no Brasil. **Revista USP**, n. 89, p.114-133, 2011.

JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

KORTE, S.; JÖRGENS, H. Active dismantling under high institutional constraints? *In*: BAUER, M.W.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRITIER, A. (ed.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LAGO, A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2006.

LEWINSOHN, T. M.; PRADO, P. I. Síntese do conhecimento atual da biodiversidade brasileira. *In*: LEWINSOHN, T. M. (ed.). **Avaliação do estado do conhecimento da biodiversidade brasileira**. Brasília: MMA, 2006. p. 21-109.

_____. How many species are there in Brazil? **Conservation Biology**, v. 19, n. 3, p. 619-624, 2005.

MACHADO, F. S.; MERICO, L. F. K.; PÁDUA, S. M.; DELILES, C.; CHIARAVALLOTI, R. M.; BRITO, M. C. W. de. Metas brasileiras de biodiversidade para 2020: exemplo de construção participativa no marco da Convenção de Diversidade Biológica (CDB/ONU). **Análise e Dados**, v. 22, n. 3, p. 469-484, 2012.

MEDEIROS, R. Desafios à gestão sustentável da biodiversidade no Brasil. **Floresta e Ambiente**, v. 13, n. 2, p. 1-10, 2006.

MOLINARO, C. A.; LEAL, A. A. F. O caso da Floresta Nacional do Jamanxim: uma análise jurídica da Medida Provisória n. 756/2016 e do Projeto de Lei de Conversão n. 5/2017. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 9, n. 1, p. 244-268, 2018.

NEVES, E. M. S. C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p. 137-150, 2012.

OLIVEIRA, E.; IRVING, M. A. Convenção sobre Diversidade Biológica pós-Nagoya: desafios para a mídia em um país de megadiversidade. **Razón y Palabra**, n. 75, p. 1-26, 2011.

OLIVEIRA, E.; IRVING, M. A.; LIMA, M. A. G.; FAICO, G. F. A Meta 11 de Aichi da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB): avanços e retrocessos em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil, à luz da cobertura jornalística. **Desenvolvimento em Debate,** v. 10, n. 3, p. 71-95, set.-dez. 2022.

OLIVEIRA, E.; IRVING, M. A.; PUNZO, L. F. Comunicação e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB): uma leitura sobre o Parque Estadual da Ilha Grande (Rio de Janeiro, Brasil) e o Parque Natural da Maremma (Toscana, Itália). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 46, p. 61-83, 2018.

PIMM, S. L. *et al*. Can we defy nature's end? **Science**, v. 233, p. 2207-2208, 2001.

PRATES, A. P. L.; IRVING, M. A. Conservação da Biodiversidade e Políticas Públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às Metas de Aichi. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015.

SCARANO, F. R.; SANTOS, A. S.; KAHN, S.; NOBRE, C. A. (eds.). **Potência ambiental da biodiversidade**: um caminho inovador para o Brasil: sumário para tomadores de decisão. Rio de Janeiro: PBMC/COPPE-UFRJ, 2018.

SCBD – SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Strategic plan for biodiversity 2011-2020 and the aichi targets**: living in harmony with nature. Montreal: SCBD/UN, 2010.

_____. **Global biodiversity outlook 4**. Montreal: SCBD/UN, 2014.

_____. **Global biodiversity outlook 5**. Montreal: SCBD/UN, 2020a.

_____. **Zero draft of the post-2020 global biodiversity framework**. Montreal: SCBD/UN, 2020b.

SEIXAS, C. S. *et al*. Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, p.1-21, 2020.

SENRA, R. Áreas de conservação desmatadas na Amazônia estão perdendo proteção do governo, aponta estudo nos EUA. **BBC News Brasil,** 2018. Disponível em: https://bbc.in/2SQOxF9.

STOLTON, S.; DUDLEY, N. (eds.). **Arguments for Protected Areas**: multiple benefits for conservation and use. London: Earthscan, 2010.

TESCARI, A. S.; VARGAS, E. V. Biodiversidade como recurso estratégico: uma reflexão do ângulo da política externa. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais,** v. 2, ano 6, 2007.

UN – UNITED NATIONS. **Convention on Biological Diversity,** 1992. Disponível em: https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. **Transforming our world**: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Paris: UN, 2015a. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf . Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. **Paris Agreement**. Conference of the parties twenty-first session Paris: UN, 12 dez. 2015b. Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_. pdf . Acesso em: 20 fev. 2022.

UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. **Biodiversidade brasileira**: análise de situação e oportunidades (Documento-base). Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.

_____. **Metas de Aichi**: situação atual do Brasil. Brasília: WWF-Brasil, 2011.

UNEP – United Nations Environment Programme. **Global Environment Outlook 6**: healthy planet, healthy people. Nairobi: Unep, 2019.

WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Risks Report 2021:** 16th edition. Geneve: WEF, 2021.

WWF-Brasil. **Unidades de Conservação sob risco**: ofensiva contra áreas protegidas abrange uma área quase do tamanho de Portugal. Brasília: WWF-Brasil, 2017.

_____. **O Brasil caminha para um futuro em harmonia com a natureza?** A situação do país em relação às metas da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Brasília: WWF-Brasil, 2018.

APÊNDICE

QUADRO A.1
Marcos de políticas públicas nacionais vinculadas à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) (1994-2020)

Marco	Ano	Instrumento legal
Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio) Decreto nº 1.354/94 (Brasil, 1994)	1994	Visou promover a parceria entre o poder público e a sociedade civil para a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos seus benefícios.
Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc) Lei nº 9.985/2000 (Brasil, 2000; 2002)	2000	Estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão de Unidades de Conservação (UCs).[19]
Política Nacional de Biodiversidade (PNB) Decreto nº 4.339/2002 (Brasil, 2002)	2002	Visou à internalização das diretrizes da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), no contexto brasileiro.
Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio) Decreto nº 4.703/2003 (Brasil, 2003)	2003	Objetivou coordenar, acompanhar e avaliar as ações do Pronabio.
Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) (Brasil, 2006)	2006	Buscou orientar ações estratégicas para o estabelecimento de um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado até 2015.
Metas Nacionais de Biodiversidade Resolução Conabio nº 6/2013 (Brasil, 2013)	2013	Objetivaram interromper ou reduzir as pressões diretas sobre a biodiversidade, incentivando o seu uso sustentável.
Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade (Epanb) 2016 (MMA, 2017)	2017	Objetivou o monitoramento das ações em resposta aos compromissos nacionais previstos no Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020.

Elaboração dos autores.

19. No caso brasileiro, o termo áreas protegidas envolve, além das UCs, terras indígenas e outros dispositivos da legislação.

QUADRO A.2
Matriz síntese sobre os retrocessos relativos à Agenda da Biodiversidade (ODS 14 e 15) (2017-2021)

ODS/ano	2017	2018	2019	2020	2021
ODS 14	Carência de dados atualizados sobre a dinâmica da ZEE.; Ausência de estudos sobre acidificação nos oceanos; Carência de dados sistemáticos sobre produção pesqueira; Descompasso governamental na integração entre a ciência e as políticas setoriais; Dificuldades na implementação de políticas e realização de pesquisas por falhas de comunicação institucional; Controle e normatização da pesca insuficientes ou inexistentes; Precariedade de recursos logísticos, humanos e financeiros; Lacuna na proteção de espécies e ecossistemas por APs; Problemas de gestão e efetividade de UCs; Baixa capacidade de resposta com relação às metas do IX Plano Setorial para os Recursos do Mar; Desempenho aquém do esperado na diplomacia da pesca; Estímulo à indústria pesqueira sem as necessárias salvaguardas; Subsídios à pesca de alto risco à conservação costeira e marinha; Paralisia governamental para a sustentabilidade dos territórios pesqueiros; Carência ou ausência de diálogo sobre o tema da pesca no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura gerou lacuna institucional; Posições do país em política pesqueira na contramão das políticas globais de conservação.	Escassez de políticas públicas frente ao crescimento populacional e à degradação da Zona Costeira; Esforço governamental limitado diante dos efeitos das mudanças climáticas nos ecossistemas marinhos; Incapacidade de gestão dos recursos que sustentam a pesca artesanal e o turismo ecológico; Falta de planejamento e articulação intersetorial para monitorar, fiscalizar e avaliar ecossistemas; Carência de indicadores específicos para avaliar a governança da pesca; Ausência de financiamento para o alcance das metas pactuadas e seu controle social.	Limitada disponibilidade de dados geoespaciais e dificuldade para a sua integração; Intensa erosão e urbanização em cerca de 60% dos territórios costeiros; Falta de regulação sobre resíduos sólidos nas águas continentais e marinhas; Extinção de estruturas essenciais à gestão eficiente e à governança democrática; Restrição da participação da sociedade civil nas instâncias governamentais; Posição governamental contrária ao manejo sustentável dos ecossistemas costeiros e marinhos; Desinteresse governamental em parcerias com a academia e a sociedade civil; Danos à pesca artesanal pela perda da qualidade ambiental; Política pesqueira sujeita à instabilidade político-institucional; Cortes orçamentários e controle ideológico das Instituições de Ensino Superior, limitando o conhecimento científico em apoio ao ODS 14.	Falta de informações sobre o total de resíduos sólidos em águas brasileiras; Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar reduzido a ações operacionais de limpeza de praias; Impactos da pandemia da covid-19 agravados para os pescadores da Bacia do Rio São Francisco e do Nordeste; Negação aos pescadores artesanais de inúmeros direitos e do apoio para a criação de Resex e RDS; Pesquisas limitadas pelas restrições orçamentárias; Ações da gestão ambiental deficitárias em termos de efetividade e governança; País deficitário em termos de gestão marinha em razão do contexto político; Descompromisso governamental em termos de fiscalização e impunidade com relação aos crimes ambientais. Flexibilização do licenciamento ambiental e exclusão da sociedade civil dos conselhos e colegiados (Decreto Federal n. 10179/2019).	Falta de investimento governamental em desenvolvimento científico e tecnológico; Carência de política de educação sobre Ciência do Mar desde o ensino fundamental; Avanço imobiliário em áreas protegidas costeiras em virtude dos cortes orçamentários e da falta de fiscalização; Falta de uma rede unificada de estações de medição de acidificação dos oceanos e de sistema de monitoramento da pesca; Baixo índice de tratamento de esgoto e altos índices de despejo de resíduos sólidos no mar; Desmonte dos órgãos de fiscalização e controle; Tentativas de alteração de dispositivos legais sobre proteção de manguezais e restingas; Inexistência de dados pesqueiros e de política nacional de combate à sobrepesca; Falta de reconhecimento governamental sobre o papel das UCs; Subsídios ao setor pesqueiro estimulam a sobrepesca; Dificuldade de ordenamento do setor pela paralisação de novos registros de pesca desde 2013; Negação dos direitos dos pescadores artesanais.

(Continua)

(Continuação)

ODS/ano	2017	2018	2019	2020	2021
ODS 15	ODS não analisado	Megadiversidade em risco, em função da expansão do desmatamento, do uso de agrotóxicos e degradação de solos, extrapolando as fronteiras nacionais; Degradação dos ecossistemas terrestres atingindo as populações mais vulneráveis; Negligência governamental com relação ao compromisso nacional relacionado às *Metas de Aichi*; Lenta implementação do Código Florestal e UCs sob ameaças do Congresso Nacional; Limitados investimentos em estratégias de geração de renda em bases sustentáveis; Resultados irrisórios com relação às iniciativas de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação. Biodiversidade em risco pela perda da diversidade genética e de espécies, o que compromete o seu uso futuro; Limitado esforço governamental para conter a perda da biodiversidade; Limitação de dados e negligencia com relação à dinâmica das espécies ameaçadas em políticas públicas; Falta de visão estratégica do governo sobre a importância do patrimônio genético e suas potencialidades; Vulnerabilidade de 16% do território nacional, suscetível à desertificação; Dados inexistentes sobre a conservação de ecossistemas de montanhas; Cortes anuais no orçamento do ICMBio.	Exclusão do Serviço Florestal Brasileiro e da Agência Nacional de Águas do MMA; Demarcação de Terras Indígenas e de comunidades tradicionais atribuída ao Mapa, órgão com interesses contrários ao direito desses povos à terra; Tentativas recorrentes de desmonte de políticas públicas lideradas pelo próprio MMA; Redução do orçamento do MMA; Declínio sistemático dos investimentos na área ambiental; Tendência à descentralização da gestão ambiental, o que favorece a flexibilização da legislação; Ampliação do uso de agrotóxicos beneficiada pela flexibilização da legislação; Inúmeras propostas em curso para a diminuição, recategorização e extinção das UCs; Redução da capacidade de fiscalização do Ibama e do ICMBio; Recorrentes ameaças sofridas pelos órgãos ambientais e limitações no combate aos crimes ambientais; Aumento do desmatamento em TI; Ampliação da taxa de desmatamento da Amazônia desde 2016; Ações de controle e repressão às atividades ilegais anunciadas, *a priori*, pelo governo; Clara sinalização para a extinção do Fundo Amazônia; Alteração das regras de conversão de multas em serviços ambientais pelo Ibama; Situação grave de erosão dos solos, perda de carbono orgânico e desequilíbrio de nutrientes; Aumento da desertificação, em 482%, em 5 anos; Ausência de dispositivos de políticas públicas para proibir o tráfico de animais silvestres; Facilitação do porte de armas e o fomento à caça; Exclusão de informações relevantes e falta de transparência do site do MMA, o que prejudica o controle social e o campo da pesquisa; Anulação de decretos que asseguravam a participação da sociedade nos processos decisórios; Conama mantido na estrutura de governança, mas com forte recuo em seu papel estratégico, pela alteração de sua composição.	Redução das atribuições formais do MMA; Constrangimento de servidores públicos por parte do governo; Extinção de colegiados ambientais e redução de participação da sociedade em órgãos deliberativos ou consultivos, dentre os quais, o Conama; Paralisação operacional do Fundo Amazônia e do Fundo Nacional de Mudanças do Clima, além de negacionismo científico; Negação do reconhecimento de territórios tradicionais; Ampliação do processo de desertificação na Caatinga; Transformações climáticas em curso negligenciadas pela ineficiência governamental; Perda crescente de ecossistemas nos últimos 2 anos em todos os biomas; Falta de avanço nas estratégias para a prevenção e controle de espécies exóticas invasoras; Estímulo governamental à tramitação PLs e MPs que visam liberar a caça; Estímulo ao armamento aumenta a pressão sobre a biodiversidade; Expansão do tráfico de vida silvestre; Redução contínua dos orçamentos dos órgãos ambientais inviabilizam a agenda da biodiversidade; Gestão ambiental prejudicada pela ausência ou dificuldade de acesso a informações qualificadas.	Enfraquecimento dos órgãos ambientais como estratégia governamental; Crescimento da degradação dos biomas brasileiros; Redução do orçamento do MMA; Redução de investimentos no combate à crise climática e aos crimes ambientais; Falta de transparência com relação às informações sobre a política ambiental; Perda sistemática de área de vegetação nativa entre 1985 e 2019; Aumento do desmatamento da Amazônia Legal e do Cerrado; Negligência com relação à *Meta 11 de Aichi*; Retrocesso nas ações dirigidas à Meta 15.2 e estagnação da meta 15.9; Interrupção ou mudança de rumo das ações governamentais dirigidas às Metas 15a e 15b; Riscos de não cumprimento da Meta 15c; Aumento da desertificação e degradação da Caatinga; Desconhecimento de informações sobre ecossistemas de montanha no Brasil; Ausência de estratégias para prevenção e combate aos crimes ambientais.

Fonte: Relatórios Luz do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GT Agenda 2030).
Elaboração dos autores.
Obs.: ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Parte IV

INFRAESTRUTURA E CT&I

CAPÍTULO 8

POLÍTICA FINANCEIRA DO BNDES: RECONFIGURAÇÃO DO ARRANJO INSTITUCIONAL DO FINANCIAMENTO À INFRAESTRUTURA (2016-2020)[1]

Mauro Santos Silva[2]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo trata sobre a reconfiguração da política financeira do BNDES para o setor de infraestrutura econômica, social e urbana, com ênfase no processo de reconfiguração observado no período 2016-2020. O propósito é entender a estratégia de mudança tomando por base as alterações de densidade e de intensidade de uso dos instrumentos, esclarecer a direção da trajetória de mudanças, a estratégia de atuação e o grau de visibilidade do engajamento do governo. A análise é baseada em evidências mobilizadas em revisão de literatura, documentos oficiais do governo federal e bases de dados elaboradas e disponibilizadas pelo BNDES, que informam sobre operações financeiras relacionadas à mobilização de capital e ao financiamento à infraestrutura.

O BNDES é um banco de desenvolvimento. Instituições financeiras com essa natureza respondem por atividades de políticas financeiras orientadas por propósitos contracíclicos e financiamento de projetos geradores de externalidades positivas relevantes. Nesse perfil estão incluídos os empreendimentos de infraestrutura econômica, social e urbana; os projetos intensivos em pesquisa, desenvolvimento e inovação; as iniciativas empresárias associadas à sustentabilidade ambiental; e o comércio exterior de bens de alto valor agregado. Bancos de desenvolvimento operam, em geral, de modo complementar e articulado ao conjunto das instituições componentes do mercado financeiro (Hermann, 2010, p. 9-12; Pereira e Miterhof, 2018, p. 893).

Este trabalho argumenta que o governo, motivado por razões fiscais, optou por realizar mudanças na política financeira do BNDES que impactaram negativamente a densidade da política e a intensidade dos instrumentos. Houve

1. O autor agradece a Luís Carlos Garcia de Magalhães, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e a Marcelo Miterhof, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pelos comentários e pelas recomendações, isentando-os por quaisquer erros, limites e omissões remanescentes.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia, em exercício no Ipea. *E-mail*: <mauro.santos@ipea.gov.br>.

aceleração da devolução dos recursos captados por operações de crédito que haviam sido contratadas pelo banco junto ao Tesouro Nacional, ampliação da desvinculação das receitas componentes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), direcionadas à constituição de passivo de longa prazo gerenciado pelo banco (Emenda Constitucional – EC nº 93/2016), mudança estrutural na metodologia de determinação da taxa de juros que ampliou o custo financeiro das operações de crédito ofertadas pelo banco (Medida Provisória – MP nº 777/2017, convertida na Lei nº 13.483/2017) e redução das operações de crédito e de capital em empresas do setor de infraestrutura, inclusive desinvestimentos em debêntures e participações acionárias.

Esse processo resulta em um tipo particular de mudança da política (*policy change*): um direcionamento orientado à redução expressiva da escala de participação do banco no apoio financeiro ao desenvolvimento de projetos do setor de infraestrutura. As ações governamentais orientadas ao financiamento de projetos de infraestrutura passaram a reservar atenção especial ao desenvolvimento da oferta de serviços financeiros via mercado de capitais. Os incentivos passaram a ser direcionados ao segmento de dívida corporativa, representada por debênture emitidas por empresas do setor de infraestrutura, viabilizadas por desonerações tributárias que ampliam a rentabilidade auferida pelos investidores (Silva, 2022).[3]

O texto está organizado em seis seções. Após esta introdução, a seção 2 apresenta, em traços estilizados, o perfil dos projetos e a arquitetura do processo de financiamento do setor de infraestrutura, enfatizando a sua natureza híbrida, decorrente da mobilização de instrumentos públicos e privados na gestão de risco e na mobilização de capitais. A seção 3 apresenta a estrutura conceitual de *policy dismantling,* conceito que fundamenta análise da reconfiguração da política financeira do BNDES. A seção 4 apresenta notas sobre a percepção do governo acerca dos custos fiscais de financiamento de investimentos por bancos públicos e da opção de incentivar financiamento de projetos de infraestrutura pelo mercado de capitais. A seção 5 analisa o arranjo de política de estruturação de capital adotado pelo banco para sustentar suas operações, destacando os fatores que afetaram negativamente a capacidade de mobilização de capital. A seção 6 analisa a política financeira pela perspectiva dos arranjos de financiamento e investimento desenvolvidos pelo banco para apoiar projetos do setor de infraestrutura, ressaltando os efeitos da modificação da metodologia de definição da taxa de juros como fator redutivo da competitividade do banco no mercado de crédito. A última seção apresenta considerações finais, enfatizando os principais achados da pesquisa e sugerindo proposições para a agenda de políticas públicas.

3. Para uma análise do mercado de debêntures incentivadas de infraestrutura no Brasil, no período 2012-2020, conferir Silva (2022).

2 INFRAESTRUTURA E ARRANJOS INSTITUCIONAIS HÍBRIDOS

Os projetos de investimento do setor de infraestrutura possuem características que os tornam singulares e demandam modelos de financiamento com grau elevado de complexidade. Essa natureza implica necessidade de conformação de arranjos institucionais híbridos, com múltiplos instrumentos públicos e privados, para viabilizar recursos e compartilhar riscos, em especial na fase pré-operacional dos projetos (*pré-completion*). Nessa fase, o desafio maior é o tratamento da maior diversidade e complexidade da matriz de riscos e incertezas. Na fase operacional (*pós-completion*) o propósito primordial é o desenvolvimento de mecanismos de *funding* capazes de alongar os prazos das exigibilidades dos recursos contratados e viabilizar o equilíbrio adequado entre os fluxos de receitas e os compromissos de pagamento das despesas operacionais e de capital. Esses temas serão desenvolvidos nesta seção.

2.1 Infraestrutura, complexidade e impactos sociais e macroeconômicos

Os projetos de infraestrutura possuem configurações complexas e produzem inúmeros efeitos de externalidades sobre o nível de atividade econômica e o bem-estar social. A complexidade é resultante de características relacionadas à exploração econômica mediante, principalmente, contratos de concessão que articulam interesses públicos e privados, ativos com elevado grau de especificidade, demanda por investimentos financeiros de grande porte, exigibilidade de estruturas de passivos alongadas, exposição a múltiplos fatores de risco e incerteza, subordinação à regulação setorial intensiva, e vinculação a contratos incompletos que exigem mecanismos adaptativos capazes de manter equilíbrio contratual ao longo dos ciclos de concessão.

Projetos com esses atributos demandam, em perspectiva microanalítica, estruturas de governança ou arranjos institucionais híbridos ou especializados,[4] capazes de articular incentivos econômicos e controles administrativos e viabilizar adaptações autônomas e adaptações coordenadas. Contudo, esses arranjos podem ser capazes de "fazer as coisas funcionarem", mas implicam assunção de custos de transação[5] expressivos com elaboração, negociação prévia, solução de controvérsias e constituição de salvaguardas contratuais (Silva, 2018, p. 68).

Os investimentos em projetos de ampliação e de modernização de equipamentos e serviços de infraestrutura são especialmente relevantes por produzirem efeitos positivos em termos de ganhos de produtividade e crescimento econômico e redução da desigualdade de renda e de pobreza.

4. Para uma análise dos atributos das estruturas de governança ver Fiani (2011, p. 101).
5. O conceito de custos de transação é adotado neste texto conforme definição de Williamson (1985, p. 16-18).

Estache e Fay (2007, p. 6), em trabalho de revisão de literatura, comentam sobre o grau elevado de convergência das pesquisas sobre a importância do tamanho do estoque e o padrão de qualidade dos equipamentos e dos serviços de infraestrutura para obtenção de ganhos de produtividade e crescimento econômico de longo prazo. Os efeitos positivos são mais expressivos em economias em desenvolvimento, com modesta disponibilidade de equipamentos e serviços. Por fim, Estache e Fay (2007, p. 10) comentam que a importância da infraestrutura para o crescimento econômico "varia entre os países e ao longo do tempo. Também varia dentro dos países e setores".

Timilsina, Hochman e Song (2020), igualmente em estudo de revisão da literatura, também constatam evidências da relação positiva entre investimento em infraestrutura e crescimento econômico. Os investimentos públicos também contribuem positivamente para ampliação da produtividade das empresas. O impacto positivo é mais expressivo em países de baixa renda. A literatura também revela que investimentos em infraestrutura contribuem para redução da desigualdade e da pobreza.

Em análise da relação entre infraestrutura e crescimento no âmbito da economia brasileira, Bertussi, Takasago e Guilhoto (2020, p. 164-166), trabalhando com o índice Rasmussen-Hirschman, mensuraram os efeitos de encadeamento decorrentes de investimentos setoriais em energia elétrica e transportes. As evidências confirmaram resultados favoráveis de encadeamento produtivo para trás, relativo à demanda por insumos, e para frente, concernente ao fornecimento de insumos. Tais resultados reafirmam a natureza estratégica da infraestrutura econômica para sustentação de trajetórias de crescimento e desenvolvimento.

Uma meta-análise desenvolvida pelo GI Hub (2020)[6] – que serviu de base para elaboração do Plano de Ação do G20 em Resposta à Pandemia da Covid-19 –, usando indicadores de investimento público como *proxy* para o investimento governamental em infraestrutura, evidenciou que o multiplicador fiscal desta modalidade de gasto é de 0,8 no curto prazo (um ano) e alcança magnitude da ordem de 1,5 no longo prazo (entre dois e cinco anos).[7] Essas evidências basearam a conclusão de que: "O investimento em infraestrutura pode e deve se tornar um elemento importante dos pacotes de estímulo de médio e longo prazo para ajudar a impulsionar uma recuperação econômica e permitir uma transformação sustentável das economias do G20".

2.2 Infraestrutura e arranjos institucionais híbridos

Os equipamentos e serviços de infraestrutura são, em geral, explorados por arranjos institucionais híbridos mediante contratos de concessão firmados entre poder público e empresas privadas. Essas parcerias estão subordinadas a mecanismos regulatórios

6. O Global Infrastructure Hub (GI Hub) é uma organização sem fins lucrativos criada pelo Grupo dos Vinte (G20) para avançar em sua agenda de infraestrutura.
7. Para uma análise do multiplicador fiscal no Brasil ver Resende e Pires (2021).

intensivos e abrangentes orientados à definição de perfil e de qualidade dos serviços e à gestão de riscos. O perfil de risco é o fator central na determinação do modo de estruturação financeira dos empreendimentos. Os projetos que envolvem construção de novas unidades de prestação de serviços ou grandes processos de ampliação e modernização de unidades preexistentes apresentam grau elevado de exposição a fatores de risco e incerteza e demandam arranjos híbridos mais sofisticados para estruturação de financiamentos.

A complexidade do perfil de risco dos projetos de infraestrutura implica, em geral, adoção de arranjos institucionais híbridos como condição necessária ao alcance da sustentabilidade financeira. A natureza híbrida implica participação do setor público e do setor privado na mobilização de capital, no compartilhamento de riscos e na sustentação do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão.[8]

Os processos de mobilização de capital para financiamento de projetos de infraestrutura de grande vulto, implementados no âmbito da economia brasileira, são tradicionalmente sustentados por arranjos financeiros híbridos. O setor público atua primordialmente por bancos de desenvolvimento, notadamente o BNDES, e o setor privado participa mediante capital próprio das empresas concessionárias e seus empreendedores/patrocinadores, operações de crédito originadas por bancos privados e mecanismos de dívida emitidas por debêntures (Puga, Borça Junior e Nascimento, 2010, p. 63; Frischtak e Noronha, 2016, p. 54 e 63; Puga e Gabrielli, 2018, p. 28-34).

Os processos de concessão de infraestrutura possuem no compartilhamento de riscos entre os setores público e privado sua principal distinção em relação aos demais mecanismos de contratação firmados entre agências governamentais e empresas privadas. Os riscos alocados ao poder concedente são aqueles decorrentes de decisões do poder público que impactam negativamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (por exemplo, solicitação de mudanças no projeto, concessão de benefícios tarifários e mudanças na legislação tributária) e aqueles originados por eventos de força maior ou caso fortuito em que o mercado de seguros não oferece cobertura. Às empresas concessionárias são alocados os riscos relacionados à gestão do negócio, por exemplo, riscos de descumprimento do cronograma de investimentos, de demanda e de taxa de juros.

A sustentação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão é viabilizada por mecanismos de reajuste e de revisão ordinária e extraordinária. Esses dispositivos constituem componente central das estruturas regulatórias dos diversos segmentos do mercado de infraestrutura. Os reajustes possuem periodicidade anual e

8. Os setores público e privado também operam modelos de arranjos híbridos constituídos pela participação conjunta de capital público e capital privado em empresas de economia mista (controladas acionariamente pelo setor público) e em empresas privadas, nas quais as composições societárias envolvem participação minoritária de capital público e cuja organização observa, em geral, a forma de uma sociedade de propósito específico.

implicam correção do valor das tarifas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Em alguns contratos o processo de revisão também envolve correções contratuais determinadas por avaliações de indicadores de produtividade (fator X) e de qualidade dos serviços (fator Q). As revisões ordinárias são realizadas, em geral, com periodicidade de cinco anos e permitem a atualização dos parâmetros da concessão, em especial a taxa de desconto adotada no cálculo do fluxo de caixa.

As revisões extraordinárias, por sua vez, podem ser realizadas a qualquer tempo[9] e respondem a desequilíbrios econômico-financeiros originados por ocorrência de eventos de risco alocados ao poder concedente. A recomposição do equilíbrio contratual, em processo de revisão extraordinária, pode ser realizada mediante escolha entre quatro procedimentos: reajuste do valor das tarifas, alongamento do prazo da concessão, redução das obrigações contratuais dos programas de investimentos ou redução do valor da outorga devida pela concessionária.

3 *POLICY DISMANTLING*: ESTRUTURA CONCEITUAL PARA ANÁLISE DE MUDANÇAS EM POLÍTICA PÚBLICA

Este texto adota a estrutura conceitual de *policy dismantling* para análise das mudanças na configuração da política financeira que orienta a atuação do BNDES para o setor de infraestrutura. Bauer e Knill (2014, p. 28) observam que essa abordagem é parte constitutiva da literatura sobre análise de *policy change*. No entanto, a literatura de "mudança" focaliza a dimensão relativa ao grau das mudanças, se incrementais ou disruptivas ou se inovadoras ou dependentes da trajetória, e viabiliza análises de processos cuja direção sugere movimentos de construção da política. Nos casos em que fazem análises de direção da política tomam por referência indicadores de efeitos (*policy effects*).

A abordagem de *policy dismantling* se distingue por desenvolver análises orientadas à direção da mudança da política (desmonte ou expansão), com ênfase em um tipo particular de mudança, aquela caracterizada pela redução do compromisso político do governo com um determinado campo de política, procurando entender as causas, as condições e as estratégias que viabilizam o desmonte. Esta análise de direção focaliza o conteúdo da política com base em indicadores de produto – *policy output* (Bauer e Knill, 2014, p. 30).

Há *policy dismantling*, segundo Bauer e Knill (2012, p. 34-35; 2014, p. 34), quando a mudança assume configuração direta, indireta, oculta ou simbólica, causando alterações expressivas nas dimensões relacionadas à densidade e/ou à intensidade da política. A densidade diz respeito à abrangência da intervenção governamental, leia-se "atividade legislativa", em uma área de política e é mensurada por indicadores relacionados aos números de políticas e aos instrumentos de

9. Para uma análise dos procedimentos realizados pelo poder concedente para efetivação de revisão extraordinária ver Albuquerque e Ávila (2020).

política adotados em um determinado campo. A intensidade trata das entregas efetivas, leia-se "atividade executiva", realizadas no âmbito de um determinado campo de política em um período determinado. A mensuração da intensidade é realizada por indicadores que medem a sua dimensão substantiva, ou seja, o alcance da intervenção em termos de número de procedimentos ou de cobertura; e por indicadores que medem a dimensão formal, relacionada às capacidades administrativas, tecnológicas, orçamentárias e financeiras requeridas para realização de entregas e o alcance da participação social nos processos decisórios.

QUADRO 1
Dimensões da análise de *policy dismantling*

Dimensões		Indicadores
Densidade (abrangência)	Densidade de políticas	Número de políticas ou questões reguladas em um determinado campo de política.
	Densidade de instrumentos	Número de instrumentos adotados em um determinado campo de política.
Intensidade (escala e capacidade)	Intensidade substantiva	Números referentes à escala de entregas realizadas no âmbito da política.
	Intensidade formal	Números concernentes às capacidades necessárias à implementação e à operacionalização da política e ao grau de participação social nos processos decisórios.

Fonte: Bauer e Knill (2012, p. 36; 2014, p. 34).
Elaboração do autor.

A mudança na intensidade substantiva considera as deliberações normativas que reduzem, em termos absolutos, a escala em que os instrumentos são operacionalizados e as mudanças por inércia (*default*), aquelas resultantes da não calibragem do uso dos instrumentos em resposta a alterações nas condições sociais, econômicas, tecnológicas etc. em que as ações são operacionalizadas. A intensidade substantiva está relacionada ao escopo da intervenção, ao alcance dos instrumentos (Bauer e Knill, 2014, p. 33).

A mudança na intensidade formal trata das condições determinantes das capacidades para operacionalizar a política. Consideradas as questões referentes à disponibilidade de recursos financeiros, pessoal qualificado, gestão de dados e informações, restrições dessa ordem podem ser partes constitutivas de estratégia de desmonte de política (*policy dismantling*), pois limitam a capacidade para operacionalizar os instrumentos de implementação e de monitoramento das ações. A intensidade formal também abrange a participação dos atores com interesses diretamente relacionados à área de intervenção; a redução da participação tende a produzir repercussões negativas na robustez da política (Bauer e Knill, 2014, p. 34).

Políticas de *dismantling* demandam engajamento dos políticos com atuação no parlamento e nos governos e envolvem escolhas de estratégia de atuação. Segundo os termos desenvolvidos por Bauer e Knill (2012, p. 42), de acordo com uma "(...) constelação específica de fatores que afetam a preferência política e a capacidade política de buscar o desmantelamento de políticas, os governos podem escolher estratégias radicalmente diferentes para realizar suas preferências".

No âmbito dessa "constelação de fatores" que exercem influência na escolha de estratégia, e de mudanças de estratégia ao longo do tempo, estão fatores referentes às condições de determinação das alianças políticas, ao estágio do ciclo eleitoral, ao ambiente macroeconômico e à política fiscal, às mudanças tecnológicas, às pressões internacionais e à capacidade de convencimento ideológico, ou seja, à força das ideias que orientam o processo de *dismantling* (Bauer e Knill, 2012, p. 42, 44 e 45).

A tipologia de estratégias propostas por Bauer e Knill (2012, p. 42-44) é organizada a partir de dois componentes fundamentais: o modo de atuação e o grau de visibilidade assumidos pelos políticos. O modo de atuação na promoção da agenda trata do grau de formalização do processo de deliberação. Pode haver decisão formal conjugada com comportamento ativo na operacionalização do desmonte ou ocorrer ausência de deliberação formal e conduta passiva, configurando um desmonte por negligência deliberada. A visibilidade diz respeito à disposição dos governos e dos parlamentares em assumir publicamente o engajamento e a responsabilidade pela condução dos processos de mudança.

A combinação desses elementos compõe a espécie de matriz que expressa tipos ideais, conforme se pode ver no quadro 2. Cada estratégia gera um determinado efeito esperado no que diz respeito à configuração do processo, que pode resultar em reduções lentas ou aceleradas, e produzir impactos sobre a densidade e/ou sobre a intensidade do *dismantling,* observado em termos de produtos (*outcomes*) resultantes das políticas públicas.

QUADRO 2
Estratégias de desmantelamento

Tipo	Caracterização	Efeito esperado
Negligência deliberada (*default*).	Ausência de decisão formal e baixa visibilidade.	Redução lenta e gradual de intensidade substantiva e formal.
Mudança "na"[1] ou "de"[2] arena política.	Decisão formal e baixa visibilidade.	Redução de intensidade substantiva e formal.
Ações simbólicas.[3]	Ausência de decisão formal e alta visibilidade.	Ausência de procedimentos efetivos de mudança.
Atuação deliberada.	Decisão formal e alta visibilidade.	Redução acelerada de densidade e de intensidade substantiva e formal.

Fonte: Bauer e Knill (2012, p. 46) e Araújo (2017, p. 144).
Elaboração do autor.
Notas: [1] Mudanças "na arena" dizem respeito a alterações nos direitos de participação ou de natureza organizacional capazes de produzir efeitos de *dismantling*.
[2] Mudanças "de arena" são concernentes à transferência de competências ou delegação de atribuições para outras agências ou níveis de governo que possam gerar *dismantling*.
[3] Declarações políticas dissociadas de ações efetivas orientadas a *dismantling*.

4 NOTAS SOBRE A MUDANÇA DA POLÍTICA PÚBLICA PARA FINANCIAMENTO À INFRAESTRUTURA: DA RESTRIÇÃO FISCAL AO MERCADO DE CAPITAIS

O marco de referência da mudança na agenda de política econômica do governo federal foi o discurso proferido pelo presidente da República Michel Temer, no Congresso Nacional, no dia 24 de maio de 2016, exatos doze dias após o impedimento da então presidenta Dilma Rousseff pelo Congresso Nacional. O discurso anunciou as novas medidas econômicas e evidenciou a centralidade da motivação fiscal, em particular mediante redução do gasto público, na reorientação da agenda de políticas públicas do governo (quadro 3). As palavras do presidente Temer expressam a essência do diagnóstico que fundamentou a reorientação do rumo e os propósitos esperados em decorrência da implementação da nova agenda:

> (...) essas fórmulas que, na verdade, vão permitir reduzir o risco do país, dar mais confiança, e assim abrir espaço até para a redução estrutural das taxas de juros. São consequências, como também aqui está mencionado, eliminar o gasto, o crescimento real do gasto público. Portanto, em situações de emergência, permitirá ao Estado realocar sua composição (Brasil, 2016).

QUADRO 3
Medidas inaugurais da nova agenda de política econômica do governo Temer

Medidas de política econômica: previdenciária, fiscal e patrimonial.	Reforma da Previdência.
	Antecipação dos pagamentos do BNDES ao Tesouro Nacional.
	Limitação do crescimento da despesa primária ("regra do teto").
	Extinção do Fundo Soberano.
	Governança das empresas estatais.
	Flexibilização da participação da Petrobrás no pré-sal.
	Concessões de serviços públicos.
	Veto à instituição de novos subsídios explícitos.

Fonte: Brasil (2016).
Elaboração do autor.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O diagnóstico do desequilíbrio fiscal como problema fundamental da economia brasileira e a proposição de ajuste fiscal estrutural como condição necessária à retomada do crescimento econômico haviam sido apresentados ao debate público em publicação de artigos em jornais de alcance nacional em 2015. Dois textos foram elaborados por economistas especialistas em temas fiscais, participantes ativos do

debate público sobre temas relacionados à economia, e passagem por instituições acadêmicas, agências governamentais e por empresas do sistema financeiro.

Em 20 de julho de 2015, Almeida Junior, Lisboa e Pessoa publicaram no jornal *Folha de São.Paulo* o artigo *O ajuste inevitável: ou o país que ficou velho antes de se tornar desenvolvido*. O texto apresenta um diagnóstico de desequilíbrio estrutural das contas públicas evidenciado pelo crescimento mais que proporcional da despesa pública em relação à renda nacional desde 1991 e pelo "severo descontrole" das despesas públicas desde 2009. O desequilíbrio fiscal é associado ao aumento do risco de restrições de pagamento da dívida pública e, consequentemente, à taxa de juros mais elevada. Por fim, é ressaltada a escolha entre ajuste severo e estrutural ou estagnação da economia: "A menos que uma agenda extensa de reformas seja iniciada, com a reversão da trajetória de aumento do gasto público, o Brasil estará condenado, na melhor das hipóteses, a uma longa estagnação" (Almeida Junior, Lisboa e Pessoa, 2015).

Em 13 de setembro de 2015, Appy, Lisboa, Mendes e Lazarrini publicaram no jornal *O Estado de S.Paulo* o artigo *Os desafios para sair da crise*. O texto apresenta um diagnóstico que identifica o desequilíbrio fiscal como fator primordial na determinação da crise da economia brasileira: "Os problemas que o Brasil enfrenta hoje decorrem da incapacidade do país de reconhecer seus limites e de fazer escolhas, buscando acomodar as demandas dos diferentes grupos sociais que, quando agregadas, ultrapassam os recursos públicos disponíveis". Quais são, contudo, os recursos públicos disponíveis? Os autores ressaltam que gestão das contas púbicas deve ser compatível com "(...) um nível adequado para a carga tributária e a sustentabilidade da relação dívida/PIB [produto interno bruto]". Nesses termos, a superação da crise econômica requer agendas de políticas públicas capazes de responder positivamente ao ajuste fiscal e ao aumento da produtividade: "(...) o Brasil tem um problema de crescimento das despesas públicas e de estagnação da produtividade. Se estas questões não forem resolvidas, não haverá como retomar o crescimento em bases sustentáveis" (Appy *et al.*, 2015).

A síntese da racionalidade econômica que fundamenta proposições de política fiscal centradas na ideia de "austeridade expansionista" é mencionada por Pereira e Miterhof (2018):

> A ideia da austeridade expansionista está ancorada na crença de que a suposta mudança na percepção de sustentabilidade das contas públicas gerará retomada da confiança e redução no prêmio de risco implícito no preço dos ativos e no custo de capital das empresas, com efeito líquido positivo sobre os investimentos e o consumo privado em intensidade suficiente para mais do que compensar o impacto diretamente contracionista do ajuste fiscal – que gera destruição de demanda efetiva via corte de gastos públicos e elevação de tributos (Pereira e Miterhof, 2018, p. 878).

Em 2019, no governo do presidente Jair Bolsonaro, é publicado um documento de governo que apresenta a "estratégia de avanço na infraestrutura". O texto reconhece a importância da infraestrutura para a expansão da produtividade e o crescimento econômico. Os investimentos no setor são considerados capazes de gerar efeitos positivos de curto prazo sobre o nível de atividade e de longo prazo sobre a competitividade da economia (Brasil, 2019, p. 6).[10]

O objetivo estratégico declarado pelo governo (Brasil, 2019, p. 6) é fazer com que a economia brasileira avance dez posições no pilar infraestrutura no Global Competitiviness Index (GCI), publicado pelo *World Economic Forum*. Este pilar do GCI toma por referência doze itens setoriais: conectividade rodoviária, qualidade da infraestrutura rodoviária, densidade ferroviária, eficiência dos serviços ferroviários, conectividade da rede de transporte aéreo, eficiência dos serviços de transporte aéreo, conectividade do transporte marítimo, eficiência dos serviços portuários, acesso à eletricidade, qualidade do fornecimento de eletricidade, exposição à água não potável; e confiabilidade do abastecimento de água (WEF, 2019).

Portanto, os propósitos pretendidos pela estratégia de governo para o setor de infraestrutura são abrangentes, relevantes e complexos. É assumida a importância de expandir a oferta e a qualidade dos serviços de infraestrutura e declarada a necessidade de que isto ocorra segundo um padrão de aceleração que permita um avanço (*catching-up*) de competividade da economia brasileira.

O argumento da restrição fiscal é ressaltado como fator impeditivo para que o processo de avanço do setor de infraestrutura seja liderado pelo financiamento e investimento originados por fontes governamentais. Nesses termos, o investimento privado é destacado como protagonista capaz de viabilizar o alcance dos propósitos declarados (Brasil, 2019, p. 4). O argumento da restrição fiscal é retomado por Seillier e Gadelha (2020, p. 2) para ressaltar que a instituição do novo regime fiscal (regra de controle do gasto primário ou regra do "teto de gastos") conjugada com um nível acentuado de rigidez da despesa orçamentária acabou por tornar a despesa governamental com investimentos, que possui natureza discricionária, "(...) a variável de ajuste no orçamento da União".

A partir do diagnóstico de restrição fiscal a "estratégia de avanço na infraestrutura" organiza as ações de governo em três grandes eixos (Brasil, 2019, p. 30-31). O primeiro deles diz respeito à "redução da participação do governo em projetos de infraestrutura". Ao Estado caberiam as funções de "articulador e viabilizador", cabendo ao setor empresarial privado as atribuições de "construção e

10. Documento elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI), do Ministério da Economia, unidade responsável, entre outras atribuições, pela coordenação da definição de metas de investimento em infraestrutura e apoio à formulação, ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas, planos e programas de investimentos em infraestrutura (Decreto nº 10.366/2020).

operação" dos equipamentos. Os dois outros eixos tratam mais especificamente do aperfeiçoamento das condições necessárias à ampliação da capacidade de atração do capital privado para investimentos no setor, particularmente mediante redução dos efeitos adversos associados à percepção de riscos.

O eixo referente ao aprimoramento da regulação de mercados é orientado à ampliação da segurança jurídica e à estabilidade do desenvolvimento das relações contratuais ao longo do ciclo de concessões. O eixo relativo ao desenvolvimento da capacidade de elaboração de planejamento de longo prazo e de desenvolvimento de projetos visa, respectivamente, organizar as expectativas dos investidores potenciais e da cadeia de suprimentos e reduzir os problemas de assimetria de informação (seleção adversa e risco moral) e custos de transação em contratos de concessão.

O êxito nas agendas associadas ao ambiente de investimentos, em especial as questões relacionadas à regulação e à segurança jurídica, é assumido como condição necessária para atração de investimentos privados em escala capaz de viabilizar *big-push* de projetos de investimento em infraestrutura aptos a mais que compensar a redução dos investimentos do setor público. A insuficiência de avanços nestas áreas foi identificada como razão principal para trajetória de desaceleração do volume de investimentos no período 2016-2018. Segundo Brasil (2019, p. 32): "Esse foi, em verdade, o grande problema observado entre 2016-2018 no país: reduziu-se substancialmente a participação pública nos investimentos, não trazendo um choque administrativo, regulatório e legal suficientemente poderoso para compensar, com investimentos privados, a redução dos investimentos públicos".

O propósito de redução da participação governamental nos investimentos em infraestrutura passa pelas restrições fiscais e se estende à atuação dos bancos públicos de desenvolvimento em suas ações de financiamento por instrumentos de crédito e de investimentos mediante instrumentos de mercado de capitais. A orientação é clara: "(...) o objetivo desta administração será reduzir a participação pública no total do capital investido, independente de *equity* ou dívida". O documento governamental faz referências às participações societárias estatais mediante atuação do BNDES Participações S.A. (BNDESPar) e do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FI-FGTS), e às participações minoritária exercidas por empresas estatais, e alcança, inclusive, as participações societárias dos fundos de pensão controlados por empresas estatais (Brasil, 2019, p. 17).

A essência da racionalidade que orienta a estratégia governamental reside na constatação de que o setor de infraestrutura é importante, porém, exposto a fatores de risco com potencial para comprometer o alcance de taxas de retorno do investimento superior ao custo de capital mobilizado para a estruturação e a operacionalização dos projetos. O modelo tradicionalmente adotado no Brasil tratava esta exposição ao risco primordialmente mediante concessão de subsí-

dios governamentais aos investidores privados. No ambiente de forte restrição orçamentária este modelo torna-se insustentável. O novo modelo é desenhado para mitigar riscos dos investimentos mediante aperfeiçoamento das condições necessárias para afirmação de um ambiente com segurança jurídica, consistência regulatória e projetos qualificados, requisitos para redução de custos de transação.

O documento relativo à estratégia de avanço na infraestrutura, ao finalizar o diagnóstico setorial, comenta sobre a participação das empresas de controle estatal nos leilões de concessão e apresenta um argumento constitucional para fundamentar a limitação da participação estatal em atividades econômicas. Nesses termos, é observado que compete ao governo cumprir a determinação estabelecida no art. 173 da Constituição Federal, segundo o qual: "Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei" (Brasil, 2019, p. 18).

5 POLÍTICA FINANCEIRA DO BNDES: ESTRUTURA DE CAPITAL

5.1 Evolução da estrutura de mobilização de capital

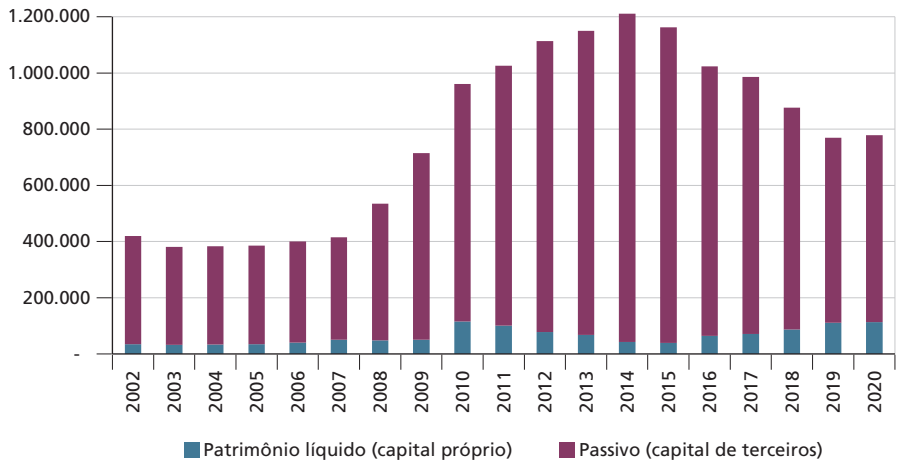
Bancos de desenvolvimento são instituições financeiras cuja orientação é centrada primordialmente em provisão de recursos para projetos estruturantes, com longo prazo de maturação e elevado perfil de riscos, como plantas industriais, equipamentos de infraestrutura e projetos de inovação. Em geral, estas financeiras de desenvolvimento são constituídas com uma natureza jurídica que não lhes permite realizar captação de depósito à vista em mercado, procedimento convencionalmente adotado pelas instituições bancárias comerciais que operam no varejo bancário. Por esta razão, seus mecanismos de financiamento envolvem fundamentalmente recursos e instrumentos de repasses governamentais, mecanismos de poupança compulsória e captação em mercado de títulos de dívida corporativa.

O BNDES, no exercício das suas funções de banco de desenvolvimento, possui uma estratégia de mobilização de capital para financiar suas operações ativas que envolve uma combinação de fontes de recursos próprios e de terceiros. O primeiro grupo é constituído primordialmente pelos recursos originados por operações de capitalização e por lucros retidos. No segundo grupo são computados os recursos originados por mecanismos de poupança compulsória, operações de crédito governamental, captação em bancos multilaterais e agências nacionais de desenvolvimento, e captações em mercado.

O gráfico 1 informa sobre a evolução da estrutura de capital do banco, com recorte por capital próprio e capital de terceiros no período 2002-2020. Os dados foram mobilizados nos balanços patrimoniais do banco e expressam a situação

em 31 de dezembro de cada exercício financeiro. Os valores estão deflacionados pelo IPCA do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e informados a preços de dezembro de 2020. Houve evolução expressiva das fontes de financiamento entre 2008 e 2014 e, posteriormente, um movimento declinante que expressa mudanças de política, de natureza fiscal e financeira, que revelam propósitos concernentes à redução da escala de operações de financiamentos e de investimentos realizados pelo banco.

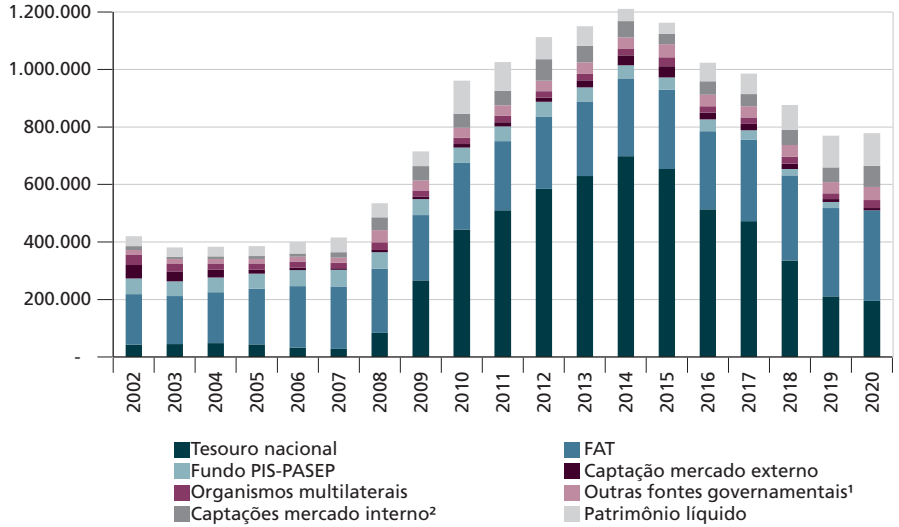
GRÁFICO 1
Evolução da estrutura de capital do BNDES (2002-2020)
(Em R$ milhões)



Fonte: BNDES. Disponível em: <https://bit.ly/3JA9JZQ>.
Elaboração do autor.

O gráfico 2 informa sobre a evolução das fontes de captação do banco no período 2002-2020. Os dados foram mobilizados nos balanços patrimoniais do banco e expressam a situação em 31 de dezembro de cada exercício financeiro. Os valores estão deflacionados pelo IPCA/IBGE e informados a preços de dezembro/2020. Houve um grande movimento de ampliação entre 2008 e 2014 e, posteriormente, redução continuada do volume de recursos componentes da estrutura de capital do banco. O determinante principal deste movimento, conforme evidenciado no gráfico 2, diz respeito às operações de crédito concedidas pelo Tesouro Nacional ao BNDES e, posteriormente, pagas de modo antecipado em relação ao cronograma original firmado entre o Tesouro e o banco.

GRÁFICO 2
Evolução da composição das fontes de financiamento do BNDES (2002-2020)
(Em R$ milhões)



Fonte: BNDES. Disponível em: <https://bit.ly/3JA9JZQ>.
Elaboração do autor.
Obs.: PIS/Pasep – Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

5.2 (Des)mobilização da estrutura de capital: devolução antecipada e acelerada dos empréstimos ao Tesouro Nacional

Até 2007 os recursos oriundos de operações de crédito contratadas junto ao Tesouro Nacional possuíam participação discreta e estável na composição da estrutura de capital do BNDES. Os recursos de poupança compulsória operacionalizada mediante o FAT constituíam a fonte primordial de recursos financeiros que sustentavam as políticas de financiamento do desenvolvimento, operadas pelo banco. Os recursos próprios, as captações em mercado, os repasses de organismos multilaterais e as outras fontes de menor expressão complementavam a estrutura de capital (gráfico 2).

A contratação de créditos junto ao Tesouro possuía como singularidade o fato de ser o único, entre os instrumentos constitutivos do capital do banco, que poderia ser acionado em grande escala e curto prazo para sustentar a operacionalização de estratégias macroeconômicas contracíclicas. Políticas dessa natureza demandam recursos em grande escala de valores, longos prazos de exigibilidade e baixo custo de captação, capazes de sustentar grandes programas de investimento (*big push*), particularmente projetos da indústria de transformação e do setor de infraestrutura.

A ampliação das operações de crédito Tesouro-BNDES a partir de 2008 foi determinada, primordialmente, pelos efeitos adversos da crise financeira internacional – originada no mercado americano de hipotecas e alastrada em decorrência do pedido de concordata do banco Lehman Brothers em setembro de 2008. Segundo Torres Filho e Macahyba (2012, p. 7), o ambiente de incerteza derivado da crise financeira internacional provocou desaceleração da oferta de crédito por parte dos bancos privados que operavam no Brasil e desencadeou resposta do governo federal mediante ativação da ampliação da oferta de crédito por bancos públicos a partir de recursos de longo prazo mobilizados por emissão de dívida pública. Tinoco *et al*. (2018, p. 12 e 14) ressaltam que, no âmbito do BNDES, a demanda por recursos do Tesouro Nacional foi impulsionada por um movimento de desaceleração do fluxo de recursos originados no FAT. No período 2005-2007 "(...) o fluxo de recebimento líquido de recursos do FAT – resultado da diferença entre o recebimento bruto de recursos e o pagamento do serviço da dívida – sofreu queda acentuada, passando de R$ 8,2 bilhões para R$ 2,1 bilhões, em valores correntes".

O movimento acelerado de capitalização do BNDES mediante aproximadamente vinte operações de crédito concedidos pelo Tesouro Nacional foi iniciado com a publicação da Medida Provisória nº 414, de 4 de janeiro de 2008, e se estendeu por sete anos, sendo a última autorização mencionada na MP nº 661, de 2 de dezembro de 2014. O Ministério da Economia argumentou incialmente (Brasil, 2009) que os movimentos de capitalização do banco tinham por objetivo garantir o atendimento do aumento da demanda por crédito de longo prazo para realização de investimentos, evitar a configuração de um ambiente de insuficiência de liquidez e responder ao agravamento da crise financeira internacional. Posteriormente, o argumento do ministério (Brasil, 2014) para capitalização do BNDES passou a focalizar a sustentação do investimento como condição necessária à aceleração do crescimento econômico, sendo citados os Programas de Investimento em Logística (PIL), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa de Sustentação do Investimento (PSI), além dos investimentos na cadeia produtiva do pré-sal, com ênfase na modernização da infraestrutura e da capacidade produtiva interna.

Os contratos de crédito, firmados entre Tesouro Nacional e BNDES, mobilizaram recursos de superávit financeiro do Tesouro e de emissão de títulos de dívida pública federal sob a forma de colocação direta em favor do BNDES. Por se tratar de operação de crédito a agente financeiro público, os valores eram registrados como ativo financeiro da União, portanto, as operações não produziam impacto direto sobre a dívida líquida do setor público. No entanto, a maior parte dos recursos foi ofertada a juros referenciados pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), sendo assim, inferiores aos custos de captação do Tesouro, caracterizando

concessão de subsídios implícitos que impactavam a dívida líquida do setor público. Como resultado dessas operações, a escala de operações do banco triplica entre 2007 e 2014 (gráfico 2).

Em 2015, com o agravamento da desaceleração da economia e a aceleração da dívida bruta federal, medida como proporção do PIB, o governo optou por adotar medidas para ajuste fiscal. Essa escolha de política interrompeu o fluxo de aportes de crédito do Tesouro Nacional e antecipou os pagamentos das obrigações assumidas pelo BNDES. O propósito era reduzir o valor da dívida bruta federal. Naquele ano, houve liquidação antecipada de R$ 15,7 bilhões. Em janeiro de 2016, foram antecipados pagamentos da ordem R$ 13,2 bilhões em janeiro e mais R$ 100,0 bilhões em dezembro. A política de devolução antecipada teve início ainda no segundo governo Dilma, mas passou a ser executada de modo acelerado após o início do governo Temer, ainda na sua fase de interinidade.

O processo de antecipação dos pagamentos gerou dúvidas quanto à possível infração ao art. 37, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O procedimento foi analisado e aprovado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por meio do Acórdão nº 2.975, de 23 de novembro de 2016. Nessa deliberação, o Tribunal concluiu pela conformidade das operações de pagamento antecipado ao Tesouro Nacional, inclusive considerando-o meritório, e determinou a obrigatoriedade de direcionamento dos recursos para resgate da dívida pública federal em mercado.

Em abril de 2017, o governo federal publicou a Medida Provisória nº 777, de 26 de abril de 2017, convertida na Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017. Esta proposição autorizou a repactuação, por mútuo acordo entre as partes, das condições contratuais dos financiamentos concedidos pelo Tesouro Nacional ao BNDES (que tinham a TJLP como remuneração) e do cronograma e prazos de pagamentos.[11] Este foi um dos pontos centrais da agenda de política econômica do governo federal anunciada no discurso proferido pelo presidente Michel Temer, no Congresso Nacional, no dia 24 de maio de 2016, doze dias após a posse no mandato interino.

11. Para uma comparação dos parâmetros financeiros da dívida antes e depois da renegociação, ver Tinoco *et al*. (2018, p. 19).

TABELA 1
Operações de crédito Tesouro Nacional-BNDES: captações e devoluções (2008-2021)
(Em R$ bilhões)[1]

Ano	Captações	Devoluções		
		Principal + juros (A)	Liquidações antecipadas (B)	Total (A + B)
2008	22,50	-	-	-
2009	105,00	4,08	-	4,08
2010	24,70	10,44	-	10,44
2010	82,40			
2011	50,20	14,56	-	14,56
2012	55,00	13,31	-	13,31
2013	41,00	14,74	-	14,74
2014	60,00	6,20	-	6,20
2015	-	8,90	15,77	24,67
2016	-	6,16	113,22	119,38
2017	-	2,59	50,00	52,59
2018	-	1,01	130,00	131,01
2019	-	22,98	100,00	122,98
2020	-	16,04	-	16,04
2021	-	12,76	63,00	75,76
Total	**440,80**	**119,25**	**471,99**	**591,24**

Fonte: BNDES, Relatório gerencial trimestral dos recursos do Tesouro Nacional, 1ª trimestre de 2022.
Elaboração do autor.
Nota: [1] Em valores correntes.

O ambiente de macroeconômico marcado por incertezas e contração de investimentos gerou condições para a devolução antecipada de recursos no período 2015-2017. De acordo com Tinoco *et al*. (2018, p. 16): "Reflexo da crise, a queda na demanda pelos recursos do BNDES fez com que os desembolsos tivessem forte recuo, deixando um elevado volume de recursos disponíveis no caixa da instituição". No entanto, a partir de 2018, o processo acelerado de devolução antecipada passou a gerar riscos potenciais relativos à capacidade do banco para atender à demanda por crédito. Segundo Tinoco *et al*. (2018, p. 16), em um contexto de retomada do crescimento: "(...) novas devoluções prejudicariam as perspectivas de expansão das operações do BNDES no financiamento à recuperação do investimento". Torres Filho (2018, p. 21) também ressaltou os riscos de insuficiência de liquidez que o movimento de devolução antecipada dos pagamentos poderia causar ao BNDES, considerando que: "Os créditos do Tesouro Nacional foram aplicados em emprés-

timos com prazos médios superiores a sete anos, e os pagamentos extraordinários não levam isto em conta".

Outra crítica à política de antecipação de pagamentos aborda a perspectiva fiscal e ressalta o equívoco na contabilização do custo fiscal líquido das operações de crédito Tesouro-BNDES. Pereira e Miterhof (2018, p. 899-901) argumentam que as análises dos efeitos fiscais dessas operações de crédito, muitas vezes, desconsideram os efeitos positivos diretos decorrentes de pagamentos de tributos e de dividendos realizados pelo banco e de movimentos de retenção de capital, considerado o fato de ser um banco cujo capital societário pertence integralmente à União, e os efeitos positivos indiretos, apurados em termos tributários, derivados do efeito multiplicador dos projetos de investimentos implementados.

O tema referente às operações de crédito firmadas entre União e suas instituições financeiras controladas voltou a ser analisado pelo TCU. No Acórdão nº 56, de 20 de janeiro de 2021, a corte de contas deliberou pela irregularidade dos contratos de concessão de créditos firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas[12] realizados por emissão direta de títulos de dívida pública, com objetivos relacionados ao financiamento de políticas setoriais ou aumento do capital, inclusive nos casos em que o propósito é a ampliação do patrimônio de referência da instituição para fins de atendimento de regulação prudencial bancária. A decisão do Tribunal observou que o art. 36 da LRF é claro ao proibir operação de crédito entre instituições financeiras estatais e o ente da Federação que as controla, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Portanto, a questão central relacionada às operações de crédito contratadas pelo BNDES junto ao Tesouro Nacional deixa de estar relacionada à "antecipação de pagamentos" e seus efeitos potenciais de restrição de liquidez da firma bancária, ou mesmo aos aspectos metodológicos relacionados à "contabilização do custo fiscal líquido das operações". Agora, após o Acórdão nº 56/2021 do TCU, o aspecto de maior relevância passa a ser a restrição integral de possibilidade de capitalização de instituições financeiras federais por emissão direta de títulos de dívida pública.

6 POLÍTICA FINANCEIRA DO BNDES: INSTRUMENTOS E CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO À INFRAESTRUTURA

Esta seção analisa o perfil das mudanças referentes aos instrumentos e as condições de crédito da política financeira do conglomerado BNDES.[13] Serão abordadas as questões relacionadas aos processos de composição da estrutura de capital do

12. Instituições financeiras controladas pela União: Banco Central do Brasil, BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia (Basa).

13. Composto pelo próprio banco e por suas duas empresas subsidiárias: BNDESPar, com atuação focada no mercado de capitais, e a Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame), com atuação orientada para o fomento da produção e da comercialização de máquinas e equipamentos.

banco e os assuntos associados às operações de financiamento com instrumentos de mercado de crédito e de mercado de capitais, mediante participação acionária, subscrição de títulos de dívida corporativa (debêntures) e aquisição de cotas de fundos de investimentos. A análise é baseada em dados elaborados e publicados pelo BNDES. A metodologia adotada pelo banco para composição do setor de infraestrutura toma por base a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE)/IBGE 2.0 (quadro A.1 do anexo).[14]

6.1 Evolução e declínio da política financeira operacionalizada por instrumentos de crédito

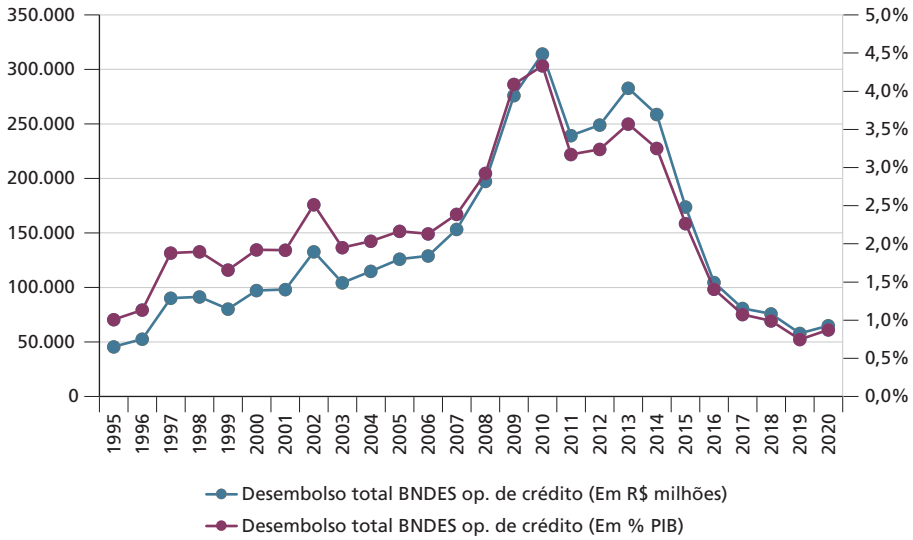
O BNDES, no exercício das suas funções de banco de desenvolvimento, realiza operações de concessão de crédito mediante dois mecanismos. As operações de crédito ou concessões diretas ocorrem quando o próprio banco firma o contrato e assume o risco de crédito; esta modalidade é restrita às grandes operações. As operações de repasses ou concessões indiretas são observadas nos casos em que há repasse interfinanceiro para que instituições credenciadas realizem as operações de crédito e assumam os respectivos riscos de crédito. Esta segunda opção é o modo que permite ao banco dispor de estrutura e capilaridade para viabilizar em larga escala e abrangência territorial as suas atividades de financiamento.

As políticas financeiras operacionalizadas pelo banco possuem desenho estruturado com base na escala de recursos disponíveis para sustentação da atuação da instituição na oferta de serviços financeiros, condição determinada em grande parte pela política de estruturação de capital, e pelas condições de crédito. Os principais determinantes das "condições de crédito" são: *i)* as regras de elegibilidade de tomadores; *ii)* as regras de elegibilidade de bens e serviços que podem ser financiados; *iii)* a taxa de juros (composta por três fatores: custo de captação + remuneração da instituição financeira + risco de crédito); *iv)* os limites de participação máxima da instituição financiadora; *v)* as exigibilidades de contrapartidas exigidas dos tomadores; *vi)* os prazos de carência, de amortização do principal e da periodicidade do pagamento; e *vii)* o perfil das garantias requeridas dos tomadores. O volume de capital disponível determina o limite relativo à escala de oferta de serviços. As condições de crédito influenciam o perfil da demanda por serviços financeiros ofertados pelo banco.

14. Os dados do setor de infraestrutura informam sobre recursos desembolsados para um amplo rol de atividades que incluem: realização de obras de engenharia para construção, reformas e manutenção de infraestrutura e edifícios; aquisição e instalação de equipamentos em projetos de infraestrutura; prestação de serviços associados aos segmentos de eletricidade (produção, transmissão e distribuição) e gás; saneamento (água, esgoto e tratamento de resíduos); transportes (portos, aeroportos, rodovias, ferrovias e armazenamento de cargas); transporte metroviário; transportes por dutos (gasodutos, oleodutos e minerodutos); serviços auxiliares de gestão de portos, aeroportos, terminais rodoviários e ferroviários; e infraestrutura para transmissão de conteúdo de informação e telecomunicações, inclusive por satélite.

O gráfico 3 informa sobre a evolução do volume de recursos desembolsado pelo BNDES mediante concessão de crédito para todos os setores, com base em dados que informam os valores a preços de dezembro de 2020 e como proporção do PIB. A imagem evidencia que o crescimento da escala de operação do banco apresentou forte correlação com o ciclo de aceleração e desaceleração do nível de atividade econômica. A escala de operações sinaliza a capacidade do banco para, mediante instrumentos de política financeira, incentivar e sancionar as decisões de investimento privado. Este movimento foi coincidente com o movimento de expansão e declínio, entre 2008 e 2014, da captação e devolução antecipada das operações de crédito firmadas entre o Tesouro e o BNDES com recursos originados por emissão de títulos de dívida pública.

GRÁFICO 3
Desembolso[1] anual do BNDES por operações de crédito para todos os setores



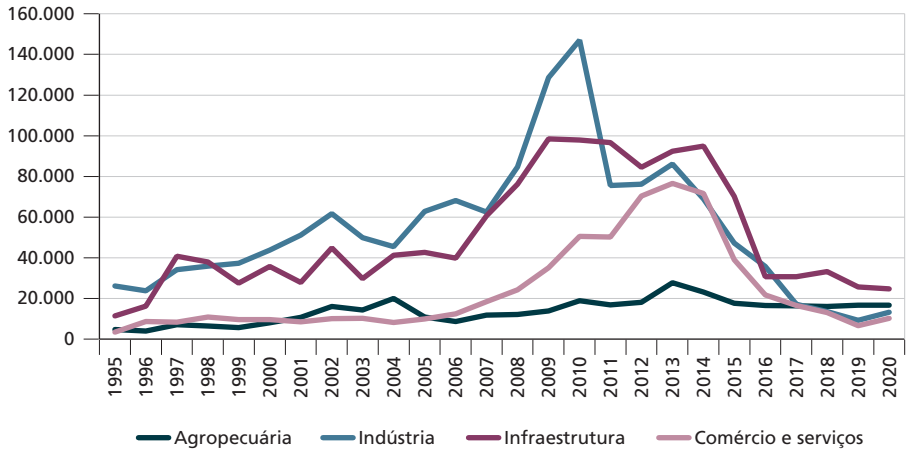
Fonte: BNDES. Disponível em: <https://bit.ly/3TyWI7e>.
Elaboração do autor.

Nota: [1] Valores constantes de dezembro de 2020, atualizados pelo deflator implícito do PIB e em percentual do PIB.

O gráfico 4 ilustra o desembolso, por operações de crédito, para cada um dos quatro grandes setores atendidos pelo banco. Os projetos dos setores de indústria e de infraestrutura acompanham, seguindo a tradição histórica, o movimento geral do ciclo de concessão de crédito. Os fatos novos são o movimento acelerado de crescimento do setor de comércio e serviços ao longo do ciclo de crédito e a trajetória de ampliação sustentada da participação do setor agropecuário na demanda por crédito ao longo do período. Portanto, as evidências sinalizam nova configuração

da carteira de crédito, com maior dispersão na distribuição setorial dos recursos e liderança discreta do setor de infraestrutura.

GRÁFICO 4
Desembolso anual do BNDES por operações de crédito, por setor
(Em R$ milhões)



Fonte: BNDES. Disponível em: <https://bit.ly/42tX1UZ>.
Elaboração do autor.

6.2 Política financeira e taxa de juros: instituição da Taxa de Longo Prazo (TLP), supressão de subsídios implícitos e aumento do custo de crédito do BNDES

A taxa de juros praticada pelo BNDES em suas operações de concessão de crédito é composta por três fatores fundamentais. O primeiro diz respeito ao custo financeiro de captação praticado em suas diversas fontes de recursos. Outro componente é a remuneração do banco, inclusive comissões e encargos, voltadas ao atendimento dos seus custos operacionais e à remuneração dos serviços prestados nas diversas linhas de financiamento. Um terceiro elemento diz respeito à taxa de cobertura de risco de crédito assumido nas operações de financiamento direto, aquelas realizadas pelo banco.[15]

Como o banco mobiliza capital primordialmente por acesso a mecanismos de poupança compulsória de natureza fiscal ou parafiscal – Fundo de Participação PIS/Pasep, FAT e Fundo da Marinha Mercante –, essas fontes possuem importância expressiva na formação das taxas de juros praticadas nos serviços financeiros ofertados. Portanto, mudanças na metodologia de apuração da taxa de remuneração

15. Nas operações indiretas, realizadas por outras instituições financeiras credenciadas pelo BNDES, são cobradas taxas de intermediação financeira e de remuneração das instituições que realizam a operação junto a tomadores finais.

dessas fontes afetam diretamente o processo de precificação dos serviços constitutivos da política financeira operada pelo banco.

As operações de crédito ofertadas pelo BNDES adotavam, desde outubro de 1994,[16] a TJLP como referência na determinação do custo de oportunidade dos recursos públicos orientados ao financiamento de longo prazo. A taxa, com apuração e vigência trimestral, expressava a rentabilidade nominal média anualizada e ponderada de uma cesta de títulos de dívida pública federal definida pelo Banco Central entre aqueles com prazo de resgate mínimo igual ou superior a seis meses. A metodologia foi alterada em setembro de 1999,[17] e a taxa passou a ser apurada pela meta de inflação calculada para os doze meses subsequentes ao início da vigência da taxa e por um prêmio de risco fixado pelo Banco Central.

Em síntese, a criação da TJLP, na fase inicial de implementação do Plano Real, constituiu um mecanismo discricionário de apuração do custo do crédito do BNDES e viabilizou o financiamento da formação bruta de capital fixo na economia brasileira, em moeda local (portanto, sem exposição a risco cambial), sob condições financeiras dissociadas da lógica que orientava a estratégia de política monetária (Pereira e Miterhof, 2018, p. 882). A TJLP, na condição de mecanismo extramercado, observou trajetória singular, inferior à taxa de juros de curto prazo (Selic) determinada pelo Banco Central no âmbito da estratégia de política monetária e à TJLP incidente sobre os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional (Nota do Tesouro Nacional Série B – NTN-B) (Torres Filho, 2018, p. 19).

Em abril de 2017 o governo federal instituiu uma nova política de taxa de juros[18] para remuneração das fontes de poupança compulsória componentes do *funding* do BNDES e dos financiamentos concedidos pelo Tesouro Nacional. Essa medida aumentou os custos de captação e, consequentemente, ampliou a taxa de juros dos empréstimos concedidos pelo BNDES após 1º de janeiro de 2018. A nova taxa é composta pela variação do IPCA e por taxa prefixada associada ao rendimento dos títulos de dívida pública federal de longo prazo (NTN-B), com prazo de resgate de cinco anos, sancionada pelo mercado por ocasião dos leilões de dívida pública.

Há uma regra de transição, todos os contratos de crédito assinados até 31 de dezembro de 2017 permanecerão vinculados à TJLP até o término do período de amortização dos respectivos financiamentos. Portanto, os efeitos da adoção da

16. Medida Provisória nº 484, de 31 de outubro de 1994, regulamentada pela Resolução nº 2.121, de 30 de novembro de 1994, do Banco Central do Brasil.

17. Medida Provisória nº 1.921, de 30 de setembro de 1999, e posteriormente Medida Provisória nº 2.090, de 25 de janeiro de 2001, convertida na Lei nº 10.183, de 12 de fevereiro de 2001, e regulamentada pela Resolução nº 2.654, de 30 de setembro de 1999, do Banco Central do Brasil.

18. Medida Provisória nº 777, de 26 de abril de 2017, convertida na Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017.

taxa serão evidenciados progressivamente nas estatísticas de crédito do BNDES ao longo dos exercícios financeiros posteriores a 2017.

A Exposição de Motivos da MP nº 777/2017, elaborada pelo Ministério da Economia e pelo Banco Central, ressalta como aspectos meritórios da proposição: *i)* o alinhamento dos juros de longo prazo praticados pelo BNDES ao custo de captação do Tesouro Nacional, fato que reduz substancialmente a concessão de subsídios implícitos que afetam a gestão das contas públicas; *ii)* ampliação da efetividade da política monetária, viabilizando o alcance da meta de inflação com menores taxas de juros básicas (Selic); e *iii)* ampliação das condições necessárias ao desenvolvimento do mercado de capitais via redução do efeito *crowding-out* derivado da participação do governo no mercado de crédito de longo prazo (Brasil, 2017).

A nova taxa de juros, ao restringir a possibilidade de concessão de subsídios implícitos, sustentados pelo Tesouro ou pelas fontes de poupança compulsória componentes do *funding* do BNDES, reduziu expressivamente a competitividade do banco ante outras fontes disponíveis nos mercados de crédito e de capitais. Esse fato limita a capacidade de desenvolvimento de políticas financeiras incentivadoras de projetos geradores de externalidades positivas, ou seja, capazes de produzir retornos sociais maiores que os retornos privados.

Torres Filho (2018), ao analisar a nova política de juros (TLP), argumentou sobre o potencial de perda de competividade do BNDES:

> Com isso, a taxa básica do BNDES foi reposicionada para um nível que, ao longo do tempo, será superior ao da TJLP e ao da Selic. Ficará, portanto, acima do custo básico de captação dos bancos (Selic/CDI) e será maior que a taxa cobrada das empresas de bom risco e que, por exemplo, conseguem acessar o segmento das debêntures incentivadas (Torres Filho, 2018, p. 20).

Pereira e Miterhof (2018) observam que a metodologia de apuração da TLP, mais especificamente o componente do prêmio de risco da NTN-B, tende a fazer com que o seu valor flutue no mesmo sentido do ciclo econômico:

> Corre-se o risco de ver os juros subirem, contaminando o custo do investimento apoiado pelo BNDES, por elevação da aversão ao risco dos investidores, quando a economia estiver em perspectiva de desaceleração e submetida a maior *stress* financeiro. E, na fase expansiva, de vê-los caírem na euforia de um ciclo especulativo que comprima os prêmios de risco dos ativos locais (Pereira e Miterhof, 2018, p. 889).

Permanece em aberto, do ponto de vista legal, a possibilidade de realização de políticas financeiras capazes de estruturar incentivos baseados em instrumentos do tipo subsídios explícitos. Nesse caso, haveria a necessidade de alocação de recursos do Tesouro Nacional previamente aprovados no âmbito do Orçamento Geral da União (OGU). Ainda que possível, esta opção apresenta remota possibilidade de êxito em razão do novo regime de governança fiscal, mais especificamente, da regra

limitadora da expansão do valor nominal das despesas primárias, constitucionalizada pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

6.3 Política financeira operacionalizada por instrumentos de mercado de capitais: títulos de dívida corporativa (debêntures) e participação acionária

A política do BNDES para o mercado de capitais[19] apresenta, entre os seus objetivos declarados, o apoio a planos de negócios alinhados com o planejamento estratégico do banco, a ampliação da participação empresarial mediante emissão de títulos para captação de recursos, a ampliação da participação de investidores e a diversificação dos instrumentos financeiros, alongamento de prazos de passivos (*funding*) e fomento à liquidez de valores mobiliários.

A atuação do banco é operacionalizada no mercado de capitais mediante uso de instrumentos de valores mobiliários de renda variável (participações acionárias e outros valores mobiliários conversíveis, permutáveis, resgatáveis ou lastreados em ações), de valores mobiliários de renda fixa de crédito privado (aquisição de títulos de dívida corporativa) e de participações em fundos de investimento. Estas operações são realizadas com títulos de empresas organizadas sob a forma de sociedades anônimas de capital aberto (listadas em bolsa) e de capital fechado (não listadas em bolsa), portanto, as operações são realizadas em mercado público e de balcão.

Nas operações realizadas no âmbito do mercado de capitais os recursos são alocados em empresas/projetos selecionados pelo banco segundo termos de editais de chamada pública. Esses documentos expressam o perfil da política de investimentos do banco e estruturam incentivos orientados à atração de empresas interessadas na mobilização de capital para investimentos. O banco dispõe de órgãos colegiados de natureza consultiva (Comitê Consultivo do Mercado de Capitais – CCMC) e deliberativa (Comitê Deliberativo do Mercado de Capitais – CDMC) para tratar de assuntos operacionais relacionados aos instrumentos de mercado de capitais. Este modelo de seleção e as deliberações colegiadas são tradições mantidas na institucionalidade dos processos decisórios referentes à alocação de recursos nas diferentes modalidades de investimento direto em títulos ou mediante fundos.

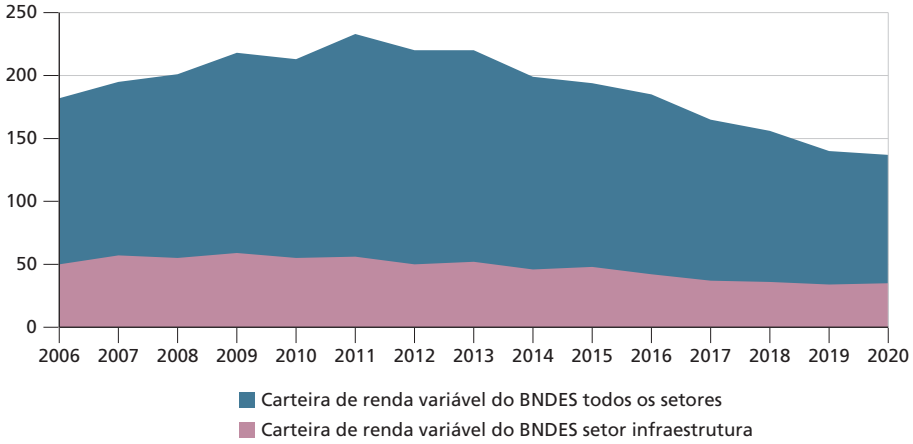
Os dados apresentados nos gráficos subsequentes evidenciam o comportamento de seis indicadores relevantes para a análise da atuação do banco no mercado de capitais e em particular no setor de infraestrutura. Os indicadores informam sobre: *i)* evolução da carteira do BNDES em investimentos em todas as modalidades de renda variável; *ii)* evolução da carteira do BNDES em participações acionárias; *iii)* evolução da carteira do BNDES em investimentos diretos em títulos de dívida corporativa (debêntures); e *iv)* evolução da carteira do BNDES em investimentos

19. Resolução nº 3.543/2019 do BNDES.

em cotas de fundos de investimentos. Os dados evidenciam que os movimentos de ascensão e declínio da atuação do BNDES observados para o mercado de crédito também são observados nas operações de mercado de capitais. Este movimento foi coincidente com os movimentos de expansão e declínio, entre 2008 e 2014, da captação e devolução antecipada das operações de crédito firmadas entre o Tesouro e o BNDES com recursos originados por emissão de títulos de dívida pública. O banco escolheu e sustentou a política de redução da sua participação no mercado de capitais ao longo do movimento de retração e estagnação da economia brasileira entre 2014 e 2020.

O gráfico 5 informa dados sobre a evolução da carteira do BNDES em investimentos em todas as modalidades de renda variável (dados de estoque), no período 2006-2020, com abertura para o número total de empresas e fundos investidos em todos os setores e para a parcela das empresas e fundos investidos pertencentes ao setor de infraestrutura. No caso dos fundos de infraestrutura, os valores tratam de investimentos predominantes em infraestrutura, pois, por força de regulamento, os fundos possuem grau de liberdade para reservar parcela dos recursos para diversificar composições, em geral, alocando parcela minoritária dos seus recursos em títulos de dívida pública.

GRÁFICO 5
Carteira do BNDES em investimentos em renda variável (dados de estoque): todos os setores e setor de infraestrutura (em número de empresas e fundos investidos)



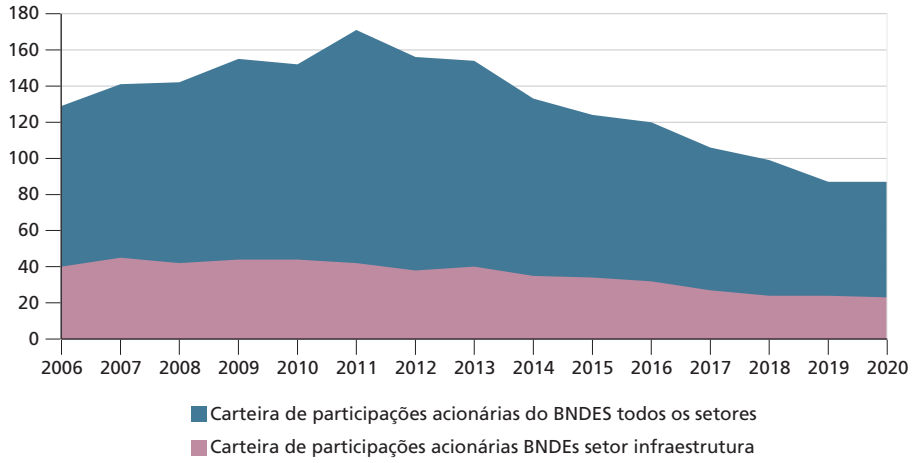
Fonte: BNDES.
Elaboração do autor.

O gráfico 6 informa dados sobre a evolução da carteira do BNDES em participações acionárias (dados de estoque), com abertura para o número total de empresas investidas em todos os setores e para os investimentos em empresas atuantes no setor de infraestrutura, no período 2006-2020.

A atuação do banco no âmbito dos mercados de ações inclui a disponibilização de garantia firme, mediante compromisso de subscrição de até 20% do volume de títulos emitidos, em ofertas públicas realizadas por emissores participantes de mercados de acesso. Este instrumento, por um lado, mitiga o risco de oferta da empresa emissora ao garantir um volume mínimo de captação em prazo definido e, por outro, constitui um mecanismo forte de certificação de qualidade do título, fato que contribui para a superação de problemas de assimetria de informações entre a empresa emissora e os investidores em mercado.

Por definição da política financeira do banco, a participação no capital social das empresas deve ser minoritária e transitória. A participação acionária permite ao investidor – dependendo do percentual de participação e de acordos de acionistas – influência efetiva na definição das políticas estratégicas das corporações, mediante indicação de membro(s) para participação efetiva nos conselhos de administração e fiscal da empresa investida.

GRÁFICO 6
Carteira do BNDES em participações acionárias (dados de estoque): todos os setores e setor de infraestrutura (em número de empresas investidas)



Fonte: BNDES.
Elaboração do autor.

O gráfico 7 informa dados sobre a evolução da carteira do BNDES em investimentos diretos em títulos de dívida corporativa/debêntures[20] (dados de estoque), com abertura para o número total de empresas investidas em todos os setores e para os investimentos focados no setor de infraestrutura, no período 2006-2020. Estão computadas as debêntures comuns, sujeitas à incidência de imposto de renda sobre os rendimentos, e as debêntures incentivadas, isentas de incidência de imposto de renda sobre os rendimentos e orientadas especificamente para o setor de infraestrutura. São elegíveis as operações nos mercados primário e secundário. Estas operações estão sujeitas a risco de crédito, pois, ao contrário de outras operações de renda fixa, não estão cobertas pelo fundo garantidor de crédito.

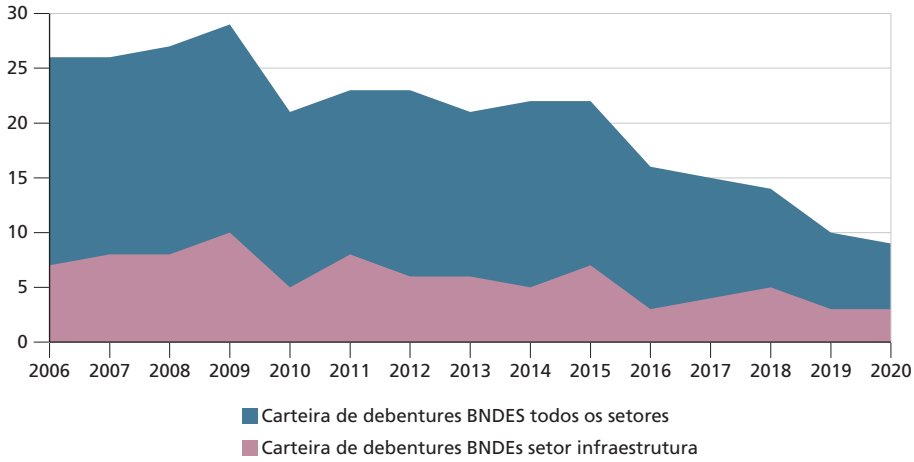
A atuação do banco, no mercado de dívida corporativa, inclui a possibilidade de subscrição até 100% de emissões de debêntures simples, não conversíveis em ações, realizada por sociedades de propósito específico (SPEs) ou empresas controladoras de SPEs (*holding*s), desde que sejam concessionárias de projetos de infraestrutura nos setores de logística, mobilidade urbana, energia e saneamento. São elegíveis para estas operações as emissões de dívida corporativa realizada nos termos do disposto na Lei nº 12.431/2011, que regulamenta as "debêntures incentivadas de infraestrutura" e concede isenção de imposto de renda sobre os rendimentos pagos por emissores pertencentes ao setor de infraestrutura.[21]

A política financeira do banco também admite a oferta de linha de suporte a liquidez (LSL) para empresas emissoras de debêntures em valor equivalente a até 20% do valor relativo à emissão. São elegíveis as SPEs que dispõem de concessão de infraestrutura e as empresas controladoras destas SPEs, desde que a alocação dos recursos seja no projeto objeto da concessão. Este instrumento tem por propósito viabilizar a liquidação de compromissos associados à emissão debêntures em situações nas quais haja insuficiência de liquidez.

20. Por força de dispositivo regulatório, estas emissões só podem ser realizadas por empresas organizadas sob a forma de sociedade por ações e não pertencentes ao setor financeiro.

21. Para uma análise dos incentivos tributários concedidos nas operações com debêntures incentivadas de infraestrutura, ver Pereira e Miterhof (2019).

GRÁFICO 7
Carteira do BNDES em investimentos em debêntures (dados de estoque): todos os setores e setor de infraestrutura (em número de empresas investidas)



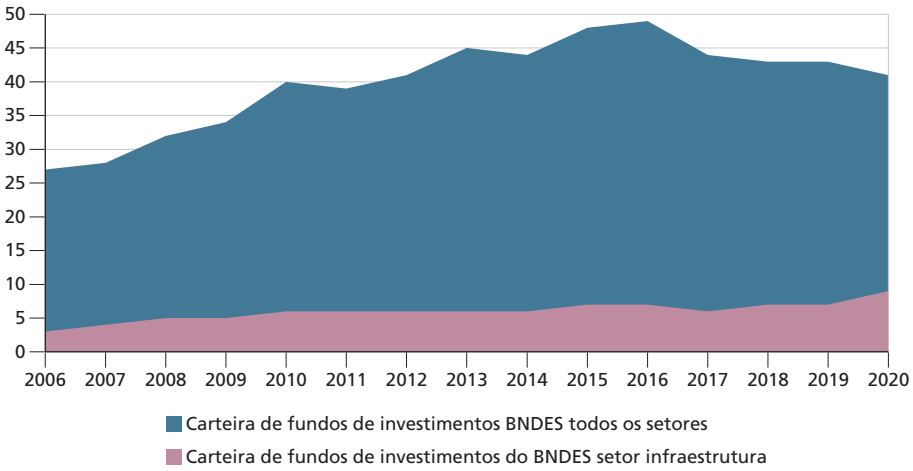
Fonte: BNDES.
Elaboração do autor.

O gráfico 8 informa dados sobre a evolução da carteira do BNDES em investimentos em cotas de fundos de investimento (dados de estoque) no período 2006-2020. A carteira do banco é composta por três modalidades de fundos, classificados segundo o objetivo predominante: fundos de investimento em participações, com alocação em títulos de participações societárias; fundos de direitos creditórios, orientados à aquisição de dívida corporativa/debêntures; e créditos em infraestrutura, voltados primordialmente às emissões de empresas do setor. Nesta análise, os dados são para a totalidade da carteira e para a parcela da carteira com alocações preponderantes em papéis de empresas do setor de infraestrutura. A natureza condominial desta modalidade de operação faz com que o número de empresas e projetos alcançados pelo desembolso do banco e o volume dos recursos mobilizados para investimentos em projetos sejam um múltiplo do desembolso realizado pelo banco.

A participação percentual média anual do banco nos fundos investidos é da ordem de 28%; esta média oscilou entre 23% e 33% ao longo do período 2006-2020, tomando por referência as operações no ano do desembolso, portanto, no início do ciclo de investimento. No entanto, as condições de mercado no momento da emissão em alguns casos alteraram expressivamente a participação do banco, para menor nos casos de boa aceitação da emissão pelo mercado e para maior nos casos contrários. Este fato evidencia o papel do banco de desenvolvimento no compartilhamento de riscos de demanda no momento de novas emissões de títulos em mercado.

No caso dos fundos de participação, o fundo investidor pode participar do processo decisório da sociedade investida,[22] com efetiva influência na definição de sua política estratégica, mediante indicação de membros para os conselhos de administração e fiscal da empresa investida. Nesses casos, independentemente do percentual de participação do banco na carteira do fundo investido, a indicação de membro ao conselho de administração da empresa é prerrogativa do fundo de investimento e não daqueles que aportam recursos em cotas do fundo.

GRÁFICO 8
Carteira do BNDES em participações em fundos de investimentos (dados de estoque): todos os setores e setor de infraestrutura (em número de fundos investidos)



Fonte: BNDES.
Elaboração do autor.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo abordou a reconfiguração da política financeira do BNDES para o setor de infraestrutura econômica, social e urbana, com ênfase no processo de reconfiguração observado no período 2016-2020. O propósito foi entender a estratégia de mudança, tomando por base as alterações de densidade e de intensidade de uso dos instrumentos, esclarecer a direção da trajetória de mudanças realizadas e sinalizar a estratégia de atuação e o grau de visibilidade do engajamento do governo.

A abordagem de *policy dismantling* desenvolvida por Bauer e Knill (2014, p. 30) focaliza um tipo particular de mudança (*policy change*), aquela caracterizada pela redução do compromisso político do governo com um determinado campo

22. A participação de um fundo de investimento em participações (FIP) no processo decisório da empresa investida depende do percentual de sua participação no capital da empresa e, em alguns casos, de acordo de acionistas.

de política pública. No caso da política financeira para o setor de infraestrutura, as mudanças não parecem estar associadas à redução do compromisso político do governo federal com o setor. A redução da participação direta estatal no financiamento e no investimento é baseada em argumentos de restrição fiscal do setor público, de ajuste fiscal expansionista e de maior eficiência alocativa do setor empresarial privado para, por meio de incentivos, prover a estruturação de ativos de infraestrutura mediante o uso crescente do mercado de capitais, em especial o segmento de dívida corporativa.

O texto apresentou evidências de que o governo, motivado por argumentos fiscais, optou por realizar mudanças na política financeira do BNDES que impactaram negativamente a densidade da política, a densidade dos instrumentos e a intensidade dos instrumentos operados pelo banco. Houve aceleração da devolução dos recursos captados por operações de crédito que haviam sido contratadas pelo banco junto ao Tesouro Nacional; supressão da possibilidade de contratação de novas operações de crédito entre o banco e o Tesouro nos mesmos termos em que haviam sido pactuadas anteriormente; ampliação da desvinculação das receitas componentes do FAT direcionadas à constituição de passivo de longo prazo gerenciado pelo banco (EC nº 93/2016); mudança estrutural na metodologia de determinação da taxa de juros que ampliaram expressivamente o custo financeiro das operações de crédito ofertadas pelo banco (MP nº 777/2017, convertida na Lei nº 13.483/2017), resultando, em alguns casos, em impactos adversos sobre atratividade da fonte BNDES; e redução da escala de operações financeiras com instrumentos de crédito e de capitais com empresas do setor de infraestrutura, inclusive desinvestimentos em debêntures e participações acionárias.

O novo cenário configura redução da capacidade estatal, mais especificamente redução de capacidade do principal banco de desenvolvimento estatal, para mobilizar capital com perfil de exigibilidade de longo prazo (*funding*) compatível com as necessidades de oferta de crédito em condições capazes de exercer influência expressiva no processo de orientação de setores estratégicos para a modernização e o crescimento econômico de longo prazo. Este fato é especialmente limitador de políticas financeiras de natureza anticíclica, que, em geral, demanda movimentos acelerados de oferta de crédito em curto período, fato que requer instrumentos capazes de ampliar o *funding* do banco.

No entanto, esta perda de capacidade estatal é parcial. O Estado ainda mantém, no âmbito do BNDES, instrumentos e recursos financeiros capazes de viabilizar participação ativa no financiamento direto do investimento e na provisão de outros serviços financeiros, inclusive estruturação de garantias, capazes de gerar incentivos fortes indutores do desenvolvimento de projetos de investimento no setor de infraestrutura. As restrições de *funding*, contudo, impõem maior

atenção com a definição dos critérios de elegibilidade de projetos. Fatores como a importância estratégica do setor/projeto e o potencial de geração de externalidades positivas econômicas, sociais e ambientais devem dispor de maior relevância no processo de definição dos critérios de seletividade determinantes da acessibilidade aos recursos do banco.

As políticas de financiamento do desenvolvimento de projetos do setor de infraestrutura passaram a fazer uso intensivo de gastos tributários realizados via incentivos concedidos aos demandantes de debêntures incentivadas de infraestrutura e uso intensivo de estratégias de compartilhamento de riscos entre poder concedente e empresas concessionárias. Este compartilhamento de riscos de crédito e de capital ocorre, em especial, em setores e projetos mais intensivos em risco e nas fases iniciais dos projetos (*pre-completion*), período no qual esta exposição é mais expressiva. A atuação do Estado na provisão de equipamentos e serviços de infraestrutura continua relevante, agora sob um novo arranjo institucional, ainda híbrido, entretanto com menor participação dos tradicionais instrumentos de financiamento operados pelos bancos públicos de desenvolvimento e maior participação de instrumentos incentivadores da mobilização de capital privado (*equity* e dívida corporativa) na composição das fontes de recursos para financiamento de projetos de longo prazo (Silva, 2022).

Uma agenda de políticas públicas orientada à aceleração da modernização e da ampliação da infraestrutura também deverá considerar a hipótese de revisão da regra de controle da expansão das despesas primárias do governo federal (EC nº 95/2016). Esta é uma condição necessária à retomada da capacidade de mobilização de recursos do orçamento público federal para investimentos em projetos que demandam participação direta do setor público na execução do empreendimento, na estruturação de garantias e/ou mediante concessão de subsídios explícitos a projetos empreendidos pelo setor privado, sempre que esses instrumentos forem necessários à modernização e à ampliação do estoque de equipamentos e à oferta de serviços de infraestrutura essenciais ao desenvolvimento econômico.

Uma agenda de política pública de natureza financeira deve considerar pelo menos cinco medidas orientadas à ampliação e ao aperfeiçoamento da capacidade de atuação do BNDES. A primeira diz respeito à ampliação da capacidade de captação para constituição de *funding* de longo prazo, duas iniciativas devem ser analisadas: supressão da incidência da alíquota de 30% da Desvinculação das Receitas da União sobre a receita do PIS-Pasep (EC nº 93/2016) e desenvolvimento de uma política de emissões de títulos financeiros de longo prazo, inclusive títulos com certificação verde (*green bonds*), orientados ao mercado internacional.

A segunda medida trata da definição de regras de seleção para concessão de crédito, aquisição de título e participação no capital, e deve primar por apoio a

projetos com relevância para o crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental, e perfil de riscos menos atrativo ao mercado financeiro privado. A terceira medida deve focalizar o desenvolvimento da participação do banco na gestão financeira de um fundo garantidor – habilitado inclusive para aquisição de títulos de dívida corporativa subordinada –, capitalizado pelo governo federal e pelos governos estaduais, com recursos de outorgas originadas em contratos de concessões e parcerias público-privadas de infraestrutura, com o propósito de dar suporte à gestão de projetos cujo perfil de risco possa restringir o acesso ao mercado financeiro.

A quarta medida, de fato, é apenas a afirmação da agenda de atuação do banco como unidade estruturadora de projetos de investimentos de grande porte, em especial aqueles relacionados às concessões e às parcerias público-privadas. Por fim, ainda que não menos relevante, é essencial o aprimoramento da política de revelação de informações sobre instrumentos e contratos relacionados às operações financeiras, inclusive em relação à estrutura de propriedade das empresas constitutivas da rede de subcontratações realizadas com o propósito de viabilizar a estruturação de projetos de grande porte e das empresas – sociedades de propósito específico e suas respectivas *holdings* – com acesso aos serviços financeiros ofertados pelo banco.

As mudanças no ambiente macroeconômico associadas aos movimentos de curto prazo do ciclo econômico e a trajetória de longo prazo do crescimento irão intensificar as demandas por recursos financeiros e mecanismos de gestão de riscos. Portanto, a agenda de política financeira para o setor de infraestrutura permanece em aberto e diretamente conectada às escolhas de política fiscal e à estratégia de desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, G. C.; ÁVILA, N. R. A. Concessões federais de infraestrutura aeroportuária e desafios da pandemia: análise sobre os impactos disciplina contratual. **Jota.Info**, 26 fev. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/infra/concessoes-federais-de-infraestrutura-aeroportuaria-e-desafios-da-pandemia-26062020.

ALMEIDA JR., M.; LISBOA, M. B.; PESSOA, S. O ajuste inevitável: ou o país que ficou velho antes de se tornar desenvolvido. **Folha de S. Paulo**, 20 jul. 2015.

APPY, B.; LISBOA, M. B.; MENDES, M.; LAZZARINI, S. Os desafios para sair da crise. **O Estado de S. Paulo**, 13 set. 2015. Disponível em: http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/09/28/os-desafios-para-sair-da-crise/.

ARAÚJO, L. Recensão de Michael W. Bauer e outros (2012). Dismantling public policy: preferences, strategies and effects. **Sociologia: Problemas e Práticas** [*on-line*], n 84, 2017. Disponível em: http://journals.openedition.org/spp/3174. Acesso em: 30 set. 2022.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In*: BAUER, M. W.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRITIER, A. **Dismanteling public policy**: preferences, strategies and effects. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012. p. 3-29.

_____. A conceitual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies os policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BERTUSSI, G. L.; TAKASAGO, M.; GUILHOTO, J. J. M. Infraestrutura econômica no Brasil: uma análise de sua relevância sob a ótica de matriz insumo-produto. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 38, n. 77, p. 147-170, 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial n. 4/2009 MF/MDIC**, em Medida Provisória 453, que autoriza a União a conceder crédito ao BNDES e dá outras providências, de 22 de janeiro de 2009. Brasília: Ministério da Fazenda, 2009.

_____. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial n. 162**, em Medida Provisória 661, que autoriza a União a conceder crédito ao BNDES e dá outras providências, de 2 de dezembro de 2014. Brasília: Ministério da Fazenda, 2014.

_____. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso durante cerimônia de apresentação das medidas econômicas ao Congresso Nacional**. Brasília, 24 maio 2016.

_____. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos n. 00036**, em Medida Provisória que institui a Taxa de Longo Prazo – TLP e dá outras providências, de 26 de abril de 2017. Brasília: Ministério da Fazenda, 2017.

_____. Ministério da Economia. **Pro-infra caderno 1**: estratégia de avanços na infraestrutura. Brasília: ME, 2 ago. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/REPOSITORIO/Livretoa_Pro-Infra.pdf. Acesso em: 30 set. 2022.

ESTACHE, A.; FAY, M. **Current debates on infrastructure policy.** Washington: World Bank, 2007. (Policy Research Working Paper, n. 4410)

FIANI, R. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FRISCHTAK, C.; NORONHA, J. **O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil**: uma agenda para sua expansão sustentada. Brasília: CNI, 2016.

GI HUB – GLOBAL INFRASTRUCTURE HUB. **Fiscal multiplier effect of infrastructure investment.** 14 dec. 2020. Disponível em: https://www.gihub.org/infrastructure-monitor/insights/fiscal-multiplier-effect-of-infrastructure-investment/.

HERMANN, J. **O papel dos bancos públicos**. Brasília: Cepal; Ipea, 2010. (Textos para Discussão Cepal-Ipea, n. 15). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2964/1/TD_1533.pdf.

PEREIRA, T. R.; MITERHOF, M. T. O papel do BNDES e o financiamento do desenvolvimento: considerações sobre a antecipação dos empréstimos do Tesouro Nacional e a criação da TLP. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 3, p. 875-908, 2018.

_____. **Debêntures de infraestrutura**: qual fração do custo fiscal é transferida aos projetos? Rio de Janeiro: BNDES, 2019. (Texto para Discussão, n. 143)

PUGA, F. P.; BORÇA JUNIOR, G. R.; NASCIMENTO, M. M. O Brasil diante de um novo ciclo de investimento e crescimento econômico. *In*: ALEM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (org.). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, jun. 2010.

_____; GABRIELLI, H. **O BNDES e o investimento, 2000 a 2016**. Rio de Janeiro: BNDES, mar. 2018. (Texto para Discussão, n. 122)

RESENDE, C. T.; PIRES, M. O impulso de multiplicador fiscal: implementação e evidência para o Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 213-243, 2021.

SEILLIER, M.; GADELHA, B. **Retomada econômica no pós-covid**: o investimento em infraestrutura como indutor de prosperidade. Publicado em 20 jul. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/imprensa/artigos/2020/retomada-economica-no-pos-covid-o-investimento-em-infraestrutura-como-indutor-de-prosperidade Acesso em: 8 mar. 2022.

SILVA, M. S. Arranjos institucionais híbridos e centro estratégico em infraestrutura econômica. *In*: AMITRANO, C. R. *et al*. (orgs.). Instituições e desenvolvimento. Brasília: Ipea, nov. 2018. p. 63-70. (**Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 16).

_____. Financiamento à infraestrutura: desenvolvimento institucional e desempenho do mercado de debêntures incentivadas (2012-2020). *In*: SILVA, M.

S. **Concessões e parcerias público-privadas**: políticas públicas para provisão de infraestrutura. Rio de Janeiro: Ipea, 2022.

TIMILSINA, G.; HOCHMAN, G.; SONG, Z. **Infrastructure, economic growth, and poverty**: a review. Washington: World Bank, 2020. (Policy Research Working Paper, n. 9.258)

TINOCO, G. *et al*. **A renegociação da dívida do BNDES com o Tesouro Nacional**: antecedentes, motivações e desdobramentos. Rio de Janeiro: BNDES, out. 2018. (Texto para Discussão, n. 131)

TORRES FILHO, E. T. **O BNDES em uma encruzilhada**: como evitar sua desmontagem. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial jan. 2018.

_____; MACAHYBA, L. **O elo perdido**: o mercado de títulos de dívida corporativa no Brasil. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, jun. 2012.

WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Competitiveness Report 2019**. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**: firms, markets and relational contracting. Nova York: The Free Press, 1985.

ANEXO

QUADRO A.1
Composição do setor de infraestrutura nas estatísticas do BNDES segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE)/IBGE

Setor	Código de seção e divisão	Especificação	Nota explicativa
Comércio e serviços	D35	Eletricidade e gás	Atividades de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e de fornecimento de gás.
	E36	Água, tratamento e distribuição de água	Captação, tratamento e distribuição de água, inclusive operações de canais de irrigação.
	E37	Esgoto e atividades relacionadas	Operação de sistemas de esgoto sanitário: gestão das redes e operação das estações de tratamento de esgoto.
	E38	Coleta, tratamento e disposição de resíduos	Coleta, tratamento e disposição de resíduos urbanos e industriais e operação de estações de recuperação de materiais descartados (metálicos, plásticos e outros).
	E39	Descontaminação de resíduos	Descontaminação e outros serviços de gestão de resíduos.
	F41	Construção de edifícios	Construção de edifícios de todos os tipos (inclusive residenciais) e as reformas e manutenções correntes. Realização de empreendimentos imobiliários, residenciais ou não, por incorporação imobiliária.
	F42	Obras de infraestrutura	Estradas, vias urbanas, pontes, túneis, ferrovias, metrôs, pistas de aeroportos, portos e projetos de abastecimento de água, sistemas de irrigação, sistemas de esgoto, redes de dutos e linhas de eletricidade, instalações esportivas etc., e reformas e manutenções correntes.
	F43	Serviços especializados para construção	As unidades classificadas nesta divisão são especializadas em um determinado tipo de serviço para a construção civil, comum a diferentes tipos de estruturas e que requer a utilização de técnicas e equipamentos especiais para a sua execução.
	H49	Transporte terrestre	Serviços de transporte de passageiros e carga por rodovias, ferrovias, metroviários e dutoviários, e gestão e operação de terminais e atividades correlatas.
	H50	Transporte aquaviário	Transporte aquaviário de pessoas e mercadorias: interior, cabotagem e longo curso, inclusive operação de embarcações para apoio marítimo (navios e plataformas) e portuário.
	H51	Transporte aéreo	Transporte aéreo de passageiros e carga, regular e não regular, doméstico e internacional.
	H52	Armazenamento e atividades auxiliares dos transportes	Atividades relacionadas com a movimentação e o armazenamento de cargas em todos os modais e as atividades de agenciamento de transporte, inclusive gestão de portos, aeroportos e terminais rodoviários e ferroviários.
	H53	Correios e outras atividades de entrega	Coleta, distribuição e entrega de correspondência e volumes, inclusive os serviços de entrega rápida de mercadorias do comércio varejista.
	J61	Informação e comunicação	A característica das atividades classificadas nesta divisão é a transmissão de conteúdo sem envolver as atividades de criação. A infraestrutura de telecomunicações que dá suporte a estas atividades pode ser baseada em combinação de tecnologias, inclusive satélite.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

CAPÍTULO 9

CAPACIDADES ESTATAIS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO: CONSTRUÇÃO, DESMONTE E DESAFIOS

Maria Antonieta Leopoldi[1]
João P. Francisco[2]

1 INTRODUÇÃO

A trajetória institucional do setor elétrico brasileiro é analisada neste trabalho, levando-se em conta a construção de capacidades estatais ao longo dos séculos XX e XXI e o posterior desmantelamento, sobretudo após as rupturas econômicas e políticas a partir de 2016.

Destaca-se nesta análise a importância das políticas governamentais no setor elétrico e a formação de capacidades estatais, numa perspectiva histórica, com destaque para um mapeamento de instituições-chave que propiciaram o estabelecimento de diversos formatos de atuação estatal. Procuramos avaliar as transformações pelas quais o setor elétrico passou nas últimas décadas, especialmente no que tange a Eletrobras, empresa de economista mista controlada pela União, recentemente privatizada. As transformações no setor, ao longo das últimas décadas, afetaram toda a indústria elétrica. Esta retrospectiva aponta para a complexidade do setor elétrico brasileiro e a relevância de uma atuação estatal efetiva, abrangente, transversal e multifacetada.

Mostramos como em alguns períodos existe uma convivência entre avanços institucionais e fortalecimento da burocracia do setor, ao mesmo tempo em que mudanças importantes na situação patrimonial do setor elétrico ocorrem, instituições e políticas são reformuladas. Em relação aos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), o artigo pretende mostrar que neles se operou uma política de desmantelamento estrutural e acelerado do papel do Estado no setor de energia elétrica, no que tange aos instrumentos de atuação e planejamento setorial, com destaque para a perda do papel da Eletrobras como instrumento de política energética notadamente de hidreletricidade, aderente a uma abordagem desenvolvimentista.

1. Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (PPGCP/UFF); e professora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro (INCT/PPED/UFRJ).

2. Especialista do setor energético brasileiro.

Essa mudança de direção implicou a fragilização das instituições públicas do setor – seja de regulação, licenciamento ou agenda das empresas controladas pela União, tais como Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Eletrobras –, a aceleração da venda de ativos do sistema Eletrobras (também da Petrobras), a redução dos investimentos para a ampliação do parque gerador e transmissor, as crises de oferta com reflexos nas tarifas pagas pelo consumidor final e a perda de capacidade técnica (demissões em massa concamitantes à ausência de reposição), entre outros aspectos analisados mais à frente.

2 CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS NO SETOR ELÉTRICO: TEORIA E HISTÓRIA

2.1 O papel do Estado na construção e consolidação do setor de energia elétrica

No período pós-Segunda Guerra Mundial, o Estado teve, nos países do Ocidente, um papel importante de reparar falhas de mercado. Esse fato impulsionou a disciplina emergente da economia do desenvolvimento e chamou a atenção para fatores críticos para os quais direcionar as ações estatais, tais como baixa poupança privada, dependência de exportações primárias e escala empresarial (Wade, 1990). A concepção de poder infraestrutural do Estado, ao implantar suas decisões sobre um território nacional (Mann, 1984), nos ajuda a compreender o caso do setor elétrico brasileiro.

A provisão de infraestrutura elétrica deve se pautar por um esforço coordenado do setor público e privado, por tratar-se de um segmento intensivo em capital, no qual são importantes a segurança de abastecimento e as condições de suprimento, dada a essencialidade da energia elétrica para a sociedade. Na construção institucional do setor hidrelétrico no país, ao longo do século XX, pode-se observar momentos de maior ênfase da iniciativa privada e outros em que a atuação estatal se torna abrangente.

A atuação do Estado nas empresas do setor elétrico viabiliza estratégias de investimento, o fomento de parcerias público-privadas, o desenvolvimento de áreas com menor atratividade econômica, o estímulo a projetos de inovação e a viabilidade dos projetos fronteiriços. Por meio de uma presença ativa do Estado e de empresas controladas pela União é possível operacionalizar acordos de cooperação técnica e intercâmbio de energia com outros Estados nacionais, viabilizar a transição energética e maturar tecnologias inovadoras e entrantes que demandam economias de escala para viabilidade comercial.

A abordagem de Weiss (1998) ilumina a importância da intervenção estatal para coordenar a transformação da economia doméstica num contexto globalizado e de acirramento da competição internacional. Este é o caso da infraestrutura elétrica, inserida numa lógica de promoção de vantagem competitiva das nações. Nessa linha de análise, a economista política Susan Strange (1992) chamou a atenção para as estratégias dos Estados e das empresas na busca de competitividade em âmbito global. Strange destaca as alianças diplomáticas entre empresas para se inserirem em novos mercados, bem como atentou para as ações do Estados na arena diplomática, voltadas para uma estratégia de fortalecimento de suas economias locais. A interface Estado-empresa segundo Strange constitui variável-chave no campo das relações internacionais, uma vez que a atração de empresas para determinados territórios permite a realização de investimentos, transformação industrial, transferência de conhecimento, parcerias estratégicas, crescimento econômico, remessa de lucros e geração de emprego e renda. No setor elétrico, destacam-se também os interesses associados ao fornecimento de equipamentos (como no caso de multinacionais como General Electric, Westinghouse, Siemens), à contratação de empresas externas prestadoras de serviços, instalações de parques fabris, parcerias societárias em empreendimentos locais de geração, transmissão e distribuição, além de parcerias em projetos binacionais (Rocha, 2017).

O arcabouço teórico da diplomacia triangular de Susan Strange (relações Estado-Estado, empresa-empresa e Estado-empresa) é útil na análise do setor elétrico brasileiro, haja vista a influência externa em alguns momentos-chave do desenvolvimento do setor, tais como os financiamentos do Banco Mundial aos projetos de construção de hidrelétricas no Brasil a partir dos anos 1950, do Fundo Monetário Internacional em relação às reformas do Estado nos anos 1990 e da Convenção do Clima da Organização das Nações Unidas (ONU) em relação ao mercado de carbono também nos anos 1990. As parcerias binacionais em projetos de transmissão e de energia hidrelétrica fronteiriços (por exemplo, com Paraguai, Uruguai, Argentina, Venezuela e Bolívia) são outro exemplo de como é importante a face diplomática no setor de energia.

A interação do Estado com os organismos multilaterais interfere na formatação de capacidades estatais. A adoção de orientações do Consenso de Washington ao longo dos anos 1990, sobretudo em relação às privatizações e desregulamentações do mercado, moldou inflexões de rota em diversos segmentos da atividade econômica, não sendo diferente com o setor elétrico brasileiro como veremos adiante. Stiglitz (2002) refletiu criticamente sobre a ingerência desses organismos internacionais nos países em desenvolvimento:

> O problema não está na globalização, mas na maneira como ela é gerida. Parte do problema está nas instituições econômicas internacionais, no Fundo Monetário Internacional, no Banco Mundial e na Organização Mundial do Comércio,

> que ajudam a estabelecer as regras do jogo. Essas instituições atuam de tal maneira que, com frequência, acabam servindo aos interesses dos países industrializados mais avançados – e a interesses particulares de alguns indivíduos nesses países – em detrimento dos interesses do mundo em desenvolvimento (Stiglitz, 2002, p. 263).

O papel regulador do Estado, sobretudo num país com disparidades econômicas regionais acentuadas, é de grande relevância, pois as tarifas de energia elétrica são reguladas e tem um peso expressivo nos preços, afetando diretamente os custos das pequenas, médias e grandes empresas, comércio, serviços públicos, irrigação, refrigeração e, sobretudo, o orçamento das famílias rurais e urbanas. Cumpre registrar que os formatos de atuação estatal não se restringem ao papel regulatório.

A transversalidade da política energética com a política econômica, industrial, ambiental, de inovação e de inclusão social aponta para a importância do papel do Estado em delinear os caminhos e alternativas para o setor de energia elétrica.

O Estado, em particular o Executivo, exerce um papel fundamental na criação dos espaços de negociação para a gestão de conflitos e produção de consensos no setor elétrico, sendo necessário, para tanto, que reúna uma capacidade técnica e de negociação compatível com a estatura do desafio, definindo suas atribuições, prioridades e canais de decisão (Bicalho *et al.*, 2007).

A garantia dos direitos de propriedade (North, 1990) não resume o conjunto de possibilidades de atuação estatal, capaz de instrumentalizar políticas para o desenvolvimento econômico e social do país, de uma região ou de um segmento da atividade econômica. O acesso à energia elétrica em comunidades ribeirinhas e de difícil acesso da Amazônia Legal viabiliza a economia local e auxilia na fixação das comunidades em locais remotos.

Pinto Junior *et al.* (2016) chamam a atenção para as cinco dimensões econômicas da energia: macroeconômica (elasticidade de renda da demanda de energia, participação na Formação Bruta de Capital Fixo – FBCF, comércio internacional, efeito nos índices de preços, arrecadação de tributos), microeconômica (funções de custo e formação de preços dos energéticos, estruturas de mercado, decisões de investimento, mecanismos de financiamento), tecnológica (aproveitamento econômico das fontes, eficiência energética), política internacional (relações comerciais e geopolíticas sobre o uso e acesso de recursos energéticos) e ambiental (impactos ambientais, incentivos a tecnologias mais limpas, restrições a fontes mais poluentes, escolhas tecnológicas aplicadas).

Por fim, o Estado tem mecanismos para exercer um papel positivo nos processos de desenvolvimento, para além da correção das falhas de mercado e da oferta de bens públicos (Gomide, 2016).

2.2 Formação de capacidades estatais

A discussão de capacidades estatais tem enriquecido o debate acadêmico do campo da ciência política, estendendo-se também para outros campos disciplinares, conforme exposto por Cingolani (2013):

> In general, the interest in state capacity was channeled through four distinct – yet interlinked – thematic/disciplinary fields: development economics and economic history, comparative politics, conflict studies and game-theoretic political economy. At the risk of oversimplifying, it can be said that debates on state capacity, growth and industrialization are examples of the first; the role of state strength in conflict on set is an example of the second; the interest in the effects of micro and macro political factors on state professionalization is an example of the third; and the study of the incentives for actors to invest in state capacity is an example of the last disciplinary field (the last two have tended to converge progressively) (Cingolani, 2013, p. 8).

No sentido mais geral, capacidade estatal é vista como capacidade de implementar objetivos do governo, a despeito da oposição de grupos poderosos ou de circunstâncias socioeconômicas persistentes (Skocpol, 1985). Ela requer certa autonomia da parte dos quadros estatais – a autonomia inserida analisada por Peter Evans (1995). O conceito envolve muitas dimensões do poder do Estado: administrativa, fiscal, coercitiva (poder militar), de coordenação e implementação, de proposição e realização de reformas estruturais, dimensão relacional, territorial, legal e política (Cingolani, 2013, p. 32).

As capacidades estatais não se resumem, portanto, à capacidade burocrática de formular e executar políticas. Elas requerem capacidade política, para formar coalizões políticas de apoio para realizar um projeto de nação num horizonte temporal determinado (Boschi e Gaitán, 2016). Essa capacidade é conhecida como relacional, e depende muito dos talentos políticos de burocratas e parlamentares.

Centeno, Kohl e Yashar (2017) chamam a atenção para o papel da política para a alavancagem das capacidades estatais:

> The relationship between capacity and performance (...) is not automatic. Politics matters. A political sensibility requires that one considers the political actors that set agendas and prioritize among competing goals; that deploy particular state agencies to implement those agendas; that mobilize social forces to support these agendas; and that confront opposition and conflict. In short, both state capacity and politics must be studied if we are to explain state performance – especially in the developing world (Centeno, Kohl e Yashar, 2017, p. 3).

Além das burocracias por excelência, Evans (2004) enfatiza a necessidade dessa burocracia ter conectividade com o empresariado privado, o que respalda uma lógica de parcerias público-privadas no setor de energia elétrica. Essas parcerias mobilizam a expansão do parque gerador e a infraestrutura de transmissão, assim como a

modelagem e a formatação de políticas seletivas e estratégias de desenvolvimento. Nesse sentido, o setor elétrico foi um grande indutor da criação e expansão das grandes empreiteiras do país, a partir de meados do século XX até cerca de 2016, quando uma grande mudança política e econômica tem lugar no país.

A literatura de capacidades estatais leva em conta a formação de coalizões políticas que viabilize a implantação dos programas e agendas (Centeno, Kohl e Yashar, 2017), o que também pode ser visto no sentido inverso, ou seja, podemos analisar conjunturas de mudanças, nas quais as coalizões podem ser promotoras de desmantelamento de capacidades estatais. Este é o caso das políticas para o setor elétrico e de óleo e gás dos governos Temer e Bolsonaro (2016-2022), como se verá adiante. Apesar do notório desempenho econômico-financeiro da Eletrobras e da Petrobras nos últimos anos, tanto em relação à lucratividade quanto à distribuição de dividendos sob uma lógica de empresas de capital aberto, o trabalho aborda a perda de papéis importantes relativos à operacionalização de políticas setoriais e concatenação com o planejamento energético sob o prisma de uma ação de Estado.

Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) enfatizam, em suas análises de Estados nacionais, que a construção de capacidades estatais é lenta, incremental e envolve a coordenação de diversas organizações e múltiplos interesses. Contudo, cumpre observar a diferença de ritmo que costuma acontecer quando da construção de capacidades estatais a partir de uma lógica incrementalista, e a maior velocidade dos processos de desmantelamento de capacidades, como em casos de processos de alienações de ativos empresariais, privatizações parciais ou totais de empresas públicas, mudanças de foco institucional, reformas trabalhistas, demissões em massa, paralisação de programas de inovação e de parcerias com universidades e centros de pesquisa. Essas políticas de desmonte atingem instituições num curto período de tempo e não são facilmente reversíveis, pois interferem de forma significativa na memória técnica, no repasse de conhecimento, no portfólio de ativos e nos contratos que passam a regulamentar a mudança na propriedade dos ativos.

Em certas conjunturas é possível haver avanços rápidos na construção de capacidades estatais (Hau, 2012), sobretudo num contexto de crise, mudança na correlação de forças e quando há novas possibilidade de mobilização de recursos. O contexto de crise na oferta de energia elétrica, por exemplo, pode se constituir numa oportunidade relevante para se observar a formação de capacidades dentro de uma lógica de soma de esforços, diálogos producentes, delimitação da agenda comum e construção de soluções de curto, médio e longo prazo. Exemplo deste fato foi a construção rápida de capacidade estatal quando houve a crise de energia no país, em 2001-2002. Naquele momento, observou-se a criação de instituições de

coordenação na cúpula do setor, visando melhor funcionamento do setor elétrico num contexto em que era importante minimizar os efeitos de um choque adverso de oferta de energia sobre os diversos setores da sociedade.

O setor elétrico brasileiro estimulou, ao longo da sua história, a formação de uma burocracia técnica qualificada, atuando nas empresas Eletrobras e nas agências envolvidas com política energética. Em sua atuação, essa burocracia técnica tem se articulado, de forma intensa, com outras agências públicas, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (financiamento do setor), Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), Empresa de Pesquisas em Energia (EPE) e agências reguladoras (Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP), e nas instituições relacionadas ao licenciamento dos projetos (ICMBio, Incra, Funai). Várias redes de pesquisa fazem parte das capacidades relacionais dessa burocracia, assim como entidades empresariais e empresas privadas (quadros 2 e 3).

Contrapondo-se à formação das capacidades burocráticas, encontramos no setor elétrico traços do patrimonialismo político brasileiro e também da presença militar, que também podem ser analisados sob uma perspectiva histórica. Ao analisarmos a cena política atual, verifica-se a presença dos militares na burocracia do setor elétrico brasileiro. Eles vêm ocupando papéis importantes no Ministério de Minas e Energia, nas empresas públicas Eletronuclear, Itaipu, Eletrobras e Petrobras. Coligada a esta burocracia de origem militar, com crescimento expressivo em diversas áreas governamentais no governo Bolsonaro, destaca-se também a forte atuação de políticos da corrente parlamentar conhecida como "centrão", que constitui a base política do governo Bolsonaro (2018-2022). Esses parlamentares foram atuantes na rápida tramitação do projeto de privatização da Eletrobras no Congresso na primeira metade de 2021, fazendo uso dos ritos sumários insulados, criados no período da pandemia. A essas forças políticas se agregam economistas e burocratas de alguns ministérios, empenhados em efetivar a agenda de privatizações e desinvestimentos de empresas públicas, com nítidos efeitos na assunção de um papel cada vez mais coadjuvante do Estado neste importante segmento da infraestrutura econômica.

Bauer *et al*. (2012) centralizam a análise nos decisores políticos a partir de uma lógica de custos e benefícios políticos que podem auferir para si próprios de forma distintiva aos impactos sociais e econômicos da decisão. A abordagem é útil para o estudo do desmantelamento recente do setor elétrico, haja vista a observância de uma lógica de atuação do Congresso Nacional influenciada por ciclos eleitorais (eleições de 2022), formação de maiorias legislativas num contexto de

plena convivência com o orçamento secreto e aprovação de emendas parlamentares desconectadas do cerne principal do texto legal, popularmente chamadas "jabutis", para viabilizar o número de votos necessários.

2.3 A trajetória do setor elétrico brasileiro

A análise histórica do setor permite observar as relações entre empresas e Estado brasileiro ao longo de toda a construção institucional do setor e entender as metamorfoses no papel do Estado à frente do setor de energia elétrica desde o século XX.

A evolução institucional do setor de energia elétrica apresenta momentos distintos em que o Estado esteve sempre presente: na relação com as empresas estrangeiras, na formação dos preços e tarifas, nas opções tecnológicas, no investimento em novos empreendimentos de grande porte no setor hidrelétrico, na atuação frente às agências multilaterais, bem como na cooperação entre Estados nacionais.

Na linha das análises de Evans (2004; 2008) e Schmidt (2011), observa-se que o Estado teve, ao longo do século XX, um papel indutor na construção de um sistema elétrico de grande porte e na formação de capacidade burocrática na área. O setor, baseado em represas hidrelétricas, foi também influenciado pelo processo de redemocratização dos anos 1980, quando se observa uma apropriação das políticas e instituições da área da eletricidade pelos partidos políticos (Rocha, 2011). Como o setor elétrico conjugava interesses de empresas geradoras federais (Furnas, Companhia Hidrelétrica do São Francisco – Chesf, Eletronorte) e distribuidoras controladas pelos governos estaduais, essa arena, com muitos recursos financeiros, passou a ser objeto de competição entre os partidos da coalizão dominante de cada governo pós-democratização.

As mudanças na trajetória do setor passam de uma fase inicial (último quarto do século XIX aos anos 1940) dominada por empresas estrangeiras privadas para uma progressiva entrada do Estado no setor. O Código de Águas de 1934, a criação da Chesf no fim dos anos 1940 r o projeto de criação da Eletrobras e de Furnas nos anos 1950 ampliam a presença do Estado na produção de energia elétrica.

A criação de instituições importantes no Brasil na década de 1950, como o BNDES, e as empresas de energia elétrica (Cemig, Furnas), as análises de aproveitamentos hidrelétricos no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU) foram fatores importantes para o crescimento do setor hidrelétrico, bem como a constituição de uma burocracia qualificada nessa área, com destaque para a engenharia brasileira. Além disso, menciona-se a troca de experiências de planejamento setorial de longo prazo com outros países (destaque para o Consórcio Canadá, América do Norte e Brasil,

intitulado Cananbra), e o estabelecimento de *joint ventures* para a construção das grandes barragens, que levaram à formação das empreiteiras e da indústria de construção pesada no Brasil (Rocha, 2011).

A partir dos anos 1960-1970 todo o setor elétrico tornou-se estatal (federal e estadual) com a compra das duas grandes empresas estrangeiras, a Amforp e a Light, pela Eletrobras, e a criação de dezenas de empresas estaduais de energia elétrica, situação que perdurou durante a ditadura militar até as privatizações dos anos 1990. A governança do setor hidrelétrico tinha a estrutura de uma *holding*, controladora de grande parte do sistema de geração e transmissão, enquanto a distribuição da energia elétrica era realizada por companhias estaduais. Este arranjo permitiu que o Estado se concentrasse nos grandes ramais de transmissão que interligavam o país e na construção de usinas de grande porte, enquanto os governos estaduais zelavam pela distribuição de energia ao longo da sua Unidade da Federação.

Com as reformas econômicas do governo Collor (1990-1992), e as privatizações no setor elétrico no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ocorre uma mudança significativa na composição societária dos grupos econômicos, juntamente com o enfraquecimento da coordenação estatal do setor. Foram privatizados segmentos de distribuição e uma parcela da geração (Gerasul, integrante do Sistema Eletrobras). Começava aí uma importante mudança no ambiente concorrencial do setor.

As transformações dos anos 1990 representaram uma inflexão de rota no setor elétrico, em relação ao *modus operandi* até então existente. As agências reguladoras foram criadas para compensar o afastamento do Estado, mudanças expressivas no marco legal foram realizadas, privatizações de ativos, discussão de mudanças no modelo institucional e proposições para alienação de novos ativos estatais (como Furnas) ampliam a fragilização da arquitetura institucional até então vigente.

A regulação do setor elétrico por uma agência governamental, que surge nos anos 1990, com a criação da Aneel, acompanhando o processo de privatizações no setor elétrico, representa um momento relevante de mudança no setor elétrico brasileiro. Nele, reformas pró-mercado vão mudar o marco legal, a estrutura patrimonial, e vão internacionalizar a operação do setor, com um novo ciclo de chegada das multinacionais de energia norte-americanas e europeias no Brasil. Entende-se que esse momento se caracteriza como uma mudança no setor – mudança por *conversão,* segundo Streeck e Thelen (2010) –, na sua forma de operar – e não propriamente um desmantelamento da política pública para o setor elétrico.

Além das reformas, o setor de energia elétrica sofreu o impacto de uma sucessão de crises econômicas, domésticas e internacionais. Nos anos 1980 e 1990, o país conviveu com a hiperinflação (1981-1994), aprofundamento da dívida

externa e com as consequências da estabilização monetária de 1994, seguida de crises financeiras internacionais a partir desse ano, que culminam no colapso do Plano Real na virada de 1998 a 1999. O impacto dessa instabilidade trouxe uma reorientação da política macroeconômica do país. A sucessão de crises, somada às políticas de ajuste fiscal dos anos 1990, reduziu os investimentos no setor, gerando crises no setor elétrico e apagões, como o que aconteceu ao longo de 2001.

O racionamento de energia elétrica ocorrido no Brasil em 2001 e 2002 refletiu alguns erros da transição dos anos 1990, como a redução expressiva dos investimentos, atrasos em obras em andamento, expectativa de setores econômicos de aquisição de ativos prontos e em operação comercial do grupo Eletrobras, o que postergou decisões para ampliar a oferta de energia elétrica. Acrescentou-se a esses fatores um período de poucas chuvas. O racionamento de 2001 a 2002 abrangeu grande parte do território nacional e impactou diversos setores da economia, revelando a desarticulação do planejamento no setor energético brasileiro, que requer acompanhamento contínuo dos cenários de oferta e demanda de energia para se evitar crises de abastecimento ou de preços.

A trajetória do setor a partir dos anos 1990 até o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016 apresentou muitas mudanças institucionais. Foram criadas institucionalidades (câmara de comercialização, agência reguladora, empresa de pesquisa energética, operador nacional do sistema), assim como foram feitas mudanças no marco legal, na sistemática de leilões e na comercialização de energia e no formato de renovação das concessões. Surgiram projetos estruturantes voltados para a segurança energética nacional e políticas exitosas como o incentivo a fontes alternativas (Proinfa) e o Luz Para Todos (universalização do acesso).

Os choques adversos como a crise hídrica de 2001-2002 mostraram os problemas da dependência quase exclusiva do sistema hidrelétrico e aceleraram o desenvolvimento das usinas térmicas. Nos governos Lula, apesar do crescimento expressivo do investimento no setor, notam-se erros de calibragem de preços-teto e de cronograma relativos à construção dos empreendimentos estruturantes (como as usinas de Belo Monte, Santo Antonio, Jirau e Angra III), o que contribuiu para a perda de valor dos ativos para os acionistas (entre eles o próprio governo, por meio de sua participação no capital social da Eletrobras), impacto no cronograma da expansão e nas tarifas para os consumidores finais. O planejamento energético, a capacidade de investimento da Eletrobras e as parcerias de empreendedores privados foram afetados por questões desta natureza.

Todas essas mudanças representaram ajustes no setor elétrico, não caracterizando desmantelamento do setor. Nos processos de reestruturação setorial, o Estado brasileiro capitaneou a mudança nas políticas governamentais e no cenário macroeconômico, sempre valorizando a importância da hidroeletricidade para a economia e para a so-

ciedade, sem descuidar das alternativas energéticas. O crescimento e fortalecimento do setor elétrico seguiu um curso incremental até o período da democratização e crise dos anos 1980, quando diversos impactos afetaram o setor (apropriação política das agências, fortalecimento das ideias e projetos neoliberais, forças externas de organismos e empresas estrangeiras). A partir de então começa a haver um movimento de construção/desconstrução pontuais de agências e capacidades estatais. Esse movimento, que vinha em ritmo gradual, ganha força e ritmo acelerado nos governos Temer e Bolsonaro (2016-2022), quando se observa uma estratégia assertiva de desinvestimentos na Eletrobras e na Petrobras de ativos em operação comercial, redução de novos investimentos para ampliação da matriz elétrica e a aceleração do desmantelamento de capacidades estatais estabelecidas, como veremos adiante.

2.4 O mercado de energia elétrica no Brasil após 1990

A partir da década de 1990, o mercado de energia elétrica vem sendo composto por companhias estaduais, empresas privadas nacionais e multinacionais norte-americanas, chinesas, canadenses, espanholas, norueguesas, italianas, francesas, japonesas, alemãs, indianas, portuguesas, colombianas, entre outras. As empresas estrangeiras têm adquirido vários ativos no país por intermédio de transações societárias, aquisições de desinvestimentos da Eletrobras e Petrobras, fusões e aquisições e leilões de empreendimentos de geração e transmissão. Desde o Plano Real (1994) até meados de 2021, já foram realizadas mais de 746 transações societárias entre companhias de energia elétrica no Brasil (KPMG, 2021).

Adicionalmente, desde 1995 até meados de 2021, o BNDES aprovou recursos para o setor elétrico de cerca de R$ 564 bilhões (preços constantes de junho de 2021) e efetivamente desembolsou R$ 449,3 bilhões, o que faz do setor elétrico o segmento que mais recebeu recursos do banco no período: 13,1% de toda a aprovação (incluindo agropecuária, indústria, infraestrutura, comércio e serviços) e 12,6% de todo o desembolso. Ressalte-se, contudo, que essa alocação de recursos se mostra bastante diversa ao longo dos governos de 1995 a 2021, sendo que a partir de 2016 o padrão de investimento cai substantivamente, como se verá mais à frente (BNDES, 2021).

O setor elétrico possui inúmeros interesses privados e públicos que atuam ao seu redor. Existem diversas associações de classe, que operam de forma efetiva para influenciar a regulamentação do setor junto ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério da Economia, à Aneel e ao Congresso Nacional, como mostra o quadro 1.

QUADRO 1
Associações setoriais com forte atuação na regulamentação do setor elétrico brasileiro

Ramo de atividade	Nome	Sigla
Geração hídrica (usinas hidrelétricas)	Associação Brasileira de Geradores E.E.	Abrage
Geração hídrica (pequena central hidrelétrica)	Associação Brasileira de Pequenas Centrais Hidrelétricas	ABRAPCH
Geração limpa	Associação Brasileira de Geração Limpa	Abragel
Geração eólica	Associação Brasileira de Energia Eólica	Abeeolica
Geração térmica	Associação Brasileira de Geração Térmica	Abraget
Geração nuclear	Associação Brasileira de Geração Nuclear	Aben
Geração solar	Associação Brasileira de Geração Solar	Absolar
Geração por produtores independentes	Associação Brasileira de Produtores Independentes de Energia	Apine
Geração por autoprodutores	Associação Brasileira de Autoprodutores	Abiape
Consumidores livres	Associação Brasileira de Consumidores Livres	Abrace
Consumidores	Associação Brasileira de Consumidores	Anace
Transmissores	Associação Brasileira de Transmissoras de E.E.	Abrate
Distribuidores	Associação Brasileira de Distribuidores	Abradee
Comercializadores	Associação Brasileira de Comercializadores de E.E.	Abraceel
Concessionárias	Associação Brasileira de Concessionárias de Energia	ABCE
Indústria de base	Associação Brasileira da Indústria de Base	ABDIB
Indústria elétrica e eletrônica	Associação Brasileira de Indústria Elétrica e Eletrônica	Abinee
Indústrias	CNI, Firjan, FIEMG, Fiesp, outras	Vários
Comércio	Associações comerciais	Vários
Investidores privados	Instituto Acende Brasil	Acende Brasil

Elaboração dos autores.
Obs.: CNI – Confederação Nacional da Indústria; Firjan – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro; FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais; e Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

2.5 Formas de atuação do Estado no setor elétrico brasileiro

São vários os papéis que o Estado exerce no setor elétrico ao longo da história. No quadro 2 elencamos algumas formas de ação do Estado no setor. No quadro aparecem instituições relacionadas às funções de investimento e financiamento, bem como as agências responsáveis pela indução, operação e controle, regulação e defesa econômica – funções relevantes para a análise de como o campo da energia elétrica opera. Podemos observar nesse quadro a lógica de atuação, as áreas temáticas e as instituições que atuam no entorno do sistema elétrico.

QUADRO 2
Lógica de atuação do Estado: áreas e instituições conectadas ao setor elétrico brasileiro

Lógica de atuação do Estado	Área	Instituições governamentais e programas associados
Indução mediante investimento e financiamento	Investimento e financiamento	BNDES, bancos regionais (Banco da Amazônia – Basa e Banco do Nordeste – BNB), Petrobras, Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS), Fundo Soberano Brasileiro (FSB), Fundo de Energia do Nordeste e Fundo do Sudeste/Centro-Oeste
Indução mediante formulação de políticas e estímulo às capacidades estatais	Política energética e planejamento energético, política industrial seletiva, pesquisa, diplomacia, participação em organismos multilaterais	BNDES, projetos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) homologados pela agência reguladora, universidades, centros de pesquisa, ministérios, Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Conselho Nacional de Política Energetica (CNPE), Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico Brasileiro (CMSE)
Operação e controle	Contas e instituições de controle, controle do mercado de capitais, licenciamento, operação do sistema e câmara de comercialização	Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério Público Federal, Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Funai, Incra, ICMBio, Iphan, Operador Nacional do Sistema (ONS) e CCEE
Regulação	Agências reguladoras com atuação e/ou influência no setor elétrico	Aneel, ANA e ANP
Defesa econômica	Defesa da concorrência e avaliação de transações societárias que impactam o mercado	Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e Secretaria de Atividade Econômica do Ministério da Fazenda (Seae\MF)

Elaboração dos autores.

Em relação às lógicas de atuação do Estado, numa perspectiva histórica, a atividade indutora do Estado sobre o setor de energia elétrica consistiu em políticas de investimento e financiamento, de formulação de projetos e de estímulos para a formação de capacidade estatal (o que envolve o planejamento energético de médio e longo prazo, política industrial, participação em organismos multilaterais, entre outros). Incluiu também a esfera de operação (Operador Nacional do Sistema Elétrico) e de controle (TCU, regulamentação do mercado de capitais, licenciamento, regras de comercialização), regulação (tarifas, custos, receitas permitidas) e defesa da concorrência (fusões, aquisições e práticas concorrenciais).

A diversidade da matriz elétrica, a complementaridade das fontes e dos regimes hídricos, a dimensão territorial, o intercâmbio entre as regiões, a precificação do uso das redes de distribuição e transmissão, a lógica de investimento e a avaliação das operações societárias e riscos de concentração (Cade) revelam um setor elétrico complexo, robusto e fruto de uma construção institucional que envolveu o Estado e o mercado ao longo de décadas.

A dimensão territorial do sistema de transmissão de energia no país é tão extensa que permitiria conectar simultaneamente grande parte dos países europeus, o que demonstra a complexidade e capilaridade do sistema interligado nacional. A maior parte da malha de transmissão localiza-se nos subsistemas Sul e Sudeste, havendo grandes investimentos planejados e em execução na região Norte para ampliar a segurança energética e o intercâmbio entre as regiões do país.

3 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E DESMONTE DE CAPACIDADES ESTATAIS NO SETOR ELÉTRICO

3.1 Mudanças institucionais

Até 2016, como discutimos anteriormente, o setor elétrico passou por uma série de transformações decorrentes de programas de governos democraticamente eleitos após 1985, ano em que começa a redemocratização. Essas mudanças, contudo, muitas vezes profundas, sejam acertos ou erros visíveis, não podem ser confundidas com o desmonte estrutural observado nos governos Temer e Bolsonaro após 2016.

Os programas de governo dos anos 1990 e 2000, que abarcam os períodos Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002), Lula (2003 a 2010) e Dilma Rousseff (2011 a 2016) trouxeram transformações no setor elétrico de vários tipos. Ainda que diferentes, elas tinham em comum o caráter incremental. Elas foram sendo feitas através de ajustes, substituições de políticas e instituições, operando segundo a tipologia de mudanças incrementais apresentadas por Streeck e Thelen (2010).

Esses autores procuraram analisar como as instituições mudam, quando seu ritmo de movimento é lento no tempo e incremental. Eles falam em mudanças por deslocamento (*displacement*), sobreposição (*layering*), conversão, exaustão (colapso lento levando ao desaparecimento) e deriva (*drift*) ou negligência deliberada na manutenção da instituição.

Usando a tipologia de mudanças incrementais desses autores, poderíamos falar de mudanças por *sobreposição* (*layering*) quando novas regras ou instituições são criadas ao lado das já existentes, que permanecem; quando objetivos e instrumentos são criados sobrepondo-se aos que já vigoram. Seria o caso das políticas de incentivo à criação das usinas térmicas e da criação do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), em resposta à crise energética de 2001-2002. Pode-se também falar em mudanças por *conversão*, que implicam a troca dos instrumentos, alterações no papel de instituições para reorientar os resultados. Na análise que será feita sobre a privatização da Eletrobras em 2021 apresentamos elementos que apontam para uma mudança por conversão ao lado de desmonte institucional e de capacidades estatais. A Lei nº 14.182/2021 (lei da desestatização/privatização da Eletrobras) visou transformar uma empresa de economia mista com múltiplos papeis no setor elétrico, investidora em projetos estratégicos para o país, executora de políticas governamentais e até de políticas diplomáticas. Em virtude desse novo marco legal, a Eletrobras perdeu a gestão de Itaipu e da Eletronuclear, deixou de exercer capacidades relacionadas ao planejamento energético, gestão de programas governamentais – Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), Luz Para Todos, Luz na Amazônia –, diplomacia relativa à viabilização de projetos energéticos fronteiriços, entre outras.

A política de privatizações das distribuidoras no governo Fernando Henrique Cardoso, num alinhamento que envolveu os governos estaduais (controladores destas empresas), Eletrobras (controladora da Light) e BNDES, não constituiu, a nosso ver,

desmantelamento do setor, mas substituição (*displacement*) de uma norma patrimonial por outra, uma vez que a criação da Aneel trazia novas responsabilidades e formatos para a revisão periódica das tarifas de energia, atrelados a padrões de qualidade no fornecimento e fiscalizações periódicas. Adicionalmente, a manutenção de empresas como Chesf, Furnas e Eletronorte sob o controle societário da Eletrobras, decorrente das reformas inacabadas dos anos 1990 e do fracasso das propostas estruturantes do projeto da Coopers and Lybrand, permitiu novas configurações para atuação do Estado a partir do novo governo que assume o poder em 2003.

3.2 Desmonte do setor elétrico no pós-2016

Nesta subseção serão abordadas diversas evidências de que, a partir de 2016, verifica-se uma estratégia de desmantelamento gradativo de instituições e capacidades estatais no setor elétrico, como parte de um projeto político que busca inserir o país em uma economia pró-mercado e que tomou forma a partir do governo Temer (2016-2018).

Usamos aqui o conceito de desmonte como um processo que leva à desagregação de políticas públicas e instituições, sem que elas necessariamente desapareçam. O desmonte se diferencia de outros tipos de mudança por seu caráter disruptivo. Ele não coloca no lugar outras políticas ou instituições, deixando um vácuo institucional marcante (por exemplo, políticas de desmonte ambiental).

O processo de fragilização de atuação estatal, sobretudo nas condições de solvência da Eletrobras, guarda relação com os efeitos colaterais da criação da "energia de cotas", no governo Dilma.[3]

Posteriormente, com o afastamento da presidente Dilma (2016), o governo Temer avançou com o receituário neoliberal contido no documento Ponte para o Futuro (de 2015), que mostrou efeitos perversos de redução das capacidades estatais, redução do investimento em ativos físicos, e desinvestimentos de ativos em várias áreas do Estado. No campo da burocracia, vieram os planos de demissão e a ausência de novas contratações, além de redução de dotações orçamentárias a diversos órgãos que se conectam no dia a dia do setor elétrico brasileiro. A priorização da agenda de concessões e privatizações

3. No governo Dilma, diversos ativos das empresas Eletrobras tiveram as concessões renovadas de 2012 até 2042, a partir de um novo regramento legal que, ao considerar as usinas praticamente amortizadas, exigia a destinação da energia gerada por estes ativos para as distribuidoras, em cotas definidas proporcionalmente ao mercado de cada uma das distribuidoras atuantes no Sistema Interligado Nacional. Esta energia passou a ser conhecida como "energia de cotas" e constituiu a energia mais barata no balanço energético das distribuidoras, com efeitos perceptíveis na redução das tarifas para os consumidores cativos, uma vez que carrega na sua composição apenas o custo de operação e manutenção dos ativos. Apesar do êxito da concepção metodológica das cotas, ocorreram expressivos erros no processo de implantação: a destinação brusca da energia das usinas da Eletrobras para o sistema de cotas num período em que a empresa integrava os consórcios dos principais projetos energéticos de geração e transmissão do país (com destaque para as usinas estruturantes de Belo Monte, Santo Antônio e Jirau) trouxe graves descasamentos financeiros para a empresa, potencializados pelo estabelecimento de valores de operação e manutenção incompatíveis com a complexidade logística do sistema elétrico brasileiro e com a postergação no pagamento de bilhões de indenizações devidas pela União à Eletrobras por obras e melhorias nestas usinas. Os erros de calibragem fragilizaram as contas das empresas nos anos subsequentes à renovação das concessões. O projeto de privatização da Eletrobras, ocorrida em 2022, trouxe como elemento central para atrair investidores a "descotização" e renovação dessas usinas por mais trinta anos, fazendo com que a Eletrobras possa negociar esta energia a preços e condições livremente negociadas, enquanto as distribuidoras perdem o direito a estas "cotas", tendo que recompor o lastro com energia mais cara, integralmente repassada ao consumidor. A descotização prevista na lei de privatização da Eletrobras será gradual, em cinco anos, com fortes impactos econômicos para a sociedade brasileira e capaz de ampliar a rentabilidade da Eletrobras para seus acionistas.

nos governos Temer e Bolsonaro e os desinvestimentos vultosos culminaram na Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, que privatizou a Eletrobras, com impactos tarifários futuros para o consumidor de energia, decorrentes da descotização.

As consequências da estratégia de desmonte do setor público ligado à energia elétrica já podem ser visualizadas: explosões tarifárias como reflexo da má gestão da crise hídrica durante os primeiros anos da pandemia e riscos de desabastecimento energético caso o Brasil volte a ter crescimentos no produto interno bruto (PIB) e na produção industrial.

O desmonte do setor elétrico está associado à redução do papel do Estado e à financeirização exacerbada do setor, por exemplo, a criação de derivativos e produtos financeiros associados às condições climatológicas, estímulos a bolsas de energia e atuação dos principais bancos do país no segmento de energia.

Nesse contexto, a Eletrobras deixa de ser uma empresa controlada pela União, capaz de formular e operar políticas públicas para o setor, desenvolver capacidades burocráticas para pensar novas fronteiras da infraestrutura do país, e passa a ser exclusivamente uma empresa S.A., que se orienta por uma nova visão de mercado. Os investimentos privados ficam sujeitos às estratégias corporativas de compra de ativos já em operação comercial (que não agregam capacidade instalada no parque gerador e transmissor) ou em novos ativos.

Desse modo, a expansão da infraestrutura econômica é influenciada pela ausência das empresas de economia mista controladas pela União, que, numa perspectiva histórica, tiveram políticas efetivas de investimento na ampliação da infraestrutura nacional. Programas setoriais geridos pela Eletrobras há décadas, tais como programa de conservação e uso eficiente da energia (Procel), programa de fontes alternativas de energia (Proinfa), programas de universalização do acesso (Luz Para Todos e Luz na Amazônia), a partir de 2021 começaram a ser transferidos para uma empresa estatal criada com a lei da privatização da Eletrobras – a Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), novo braço de atuação estatal.

Alguns instrumentos que tornam claro o desmonte do setor público, de forma mais ampla, e que estão no quadro 3, podem ser resumidos aqui: *i)* redução dos gastos com pessoal, material, serviços e outros (conhecido pela sigla PMSO); *ii)* desinvestimentos parciais nos ativos físicos e participações societárias; e *iii)* privatizações.

Para melhor explicar essas mudanças que foram desmantelando gradualmente o setor elétrico brasileiro, suas instituições e burocracia, elaboramos o quadro 3, que discute os instrumentos e as dimensões do processo de desmonte de agências e capacidades estatais. Entre os instrumentos destacados no quadro estão a redução dos recursos orçamentários e dos quadros técnicos, as privatizações e desinvestimentos, a mudança no foco de atuação institucional, a mudança de postura ante os organismos multilaterais e os países da América Latina e por fim as mudanças estruturais no marco legal do setor.

QUADRO 3
Instrumentos e dimensões de desmonte de capacidades estatais com impacto no setor elétrico brasileiro (pós-2016)

Instrumentos	Impactos e consequências	Evidências	Dimensões de capacidades estatais afetadas (Cingolani, 2013)
Redução de recursos orçamentários	Impactos na capacidade de funcionamento adequado, execução de políticas públicas, manutenção e formação de novas capacidades estatais (impacto do teto de gastos)	Lei de Teto de Gastos, de 2016 Orçamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) Redução dos investimentos das estatais	Fiscal
Redução dos quadros técnicos	Impactos na formação de burocracia, memória técnica, qualidade na prestação de serviços, formação de novos quadros e execução de políticas	Planos de demissão consensual Ausência de concursos públicos Redução dos recursos nas universidades federais Reforma trabalhista	Administrativa
Privatizações, desinvestimentos parciais e redução nos leilões de energia nova	Perda ou fragilização de atuação empresarial no setor, impactos no nível de investimento, na segurança energética, aumento de riscos de elevação dos preços e de escassez de oferta, redução nos níveis dos leilões	Desinvestimentos expressivos na Petrobras Desinvestimentos expressivos na Eletrobras Lei de Privatização da Eletrobras, de 2021 Criação de nova empresa pública, ENBPar, que assume Itaipu e Eletronuclear em 2021 Plano Nacional de Desestatização	Fiscal e administrativa, transformadora/ industrializante, coordenadora
Mudança no foco da atuação política e institucional	Mudanças no papel estratégico (por exemplo, BNDES, Eletrobras, Petrobras), impactos na transversalidade com outras instituições, fragilização da estrutura de controle e defesa econômica, criação de superministérios, extinção de pastas relevantes, crescente militarização	Ministério da Economia centralizado (governo Bolsonaro) Extinção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) Mudança no foco BNDES Secretaria de Desestatização (Programa de Parcerias para Investimentos – PPI) Enfraquecimento de instituições relevantes no setor, como Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Funai, Incra, Iphan e outras	Relacional, legal e política administrativa
Mudança no foco da atuação junto a organismos multilaterais e países fronteiriços	Mudanças na interface com países vizinhos em relação a projetos binacionais, na discussão de protocolos internacionais sobre mudança climática; novas formas de *funding* para energias renováveis, articulação em temas de energia na ONU, Banco Mundial e Banco do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)	Convenção do Clima da ONU Banco do BRICS Parcerias com países vizinhos Banco Mundial	Relacional e política
Mudanças no marco legal	Mudanças expressivas no marco legal com alteração simultânea no setor elétrico e em outros setores da infraestrutura econômica	Lei do Gás Marco Legal do Saneamento Lei de Privatização da Eletrobras, de 2021 Proposta de Reformulação do Setor Elétrico Ritos sumários do Congresso na pandemia Proposta de Emenda à Constituição (PEC) dos Precatórios, de 2021	Legal e política
Mudança na qualidade do fornecimento, ampliação dos riscos de preços, escassez energética	Ampliação dos riscos de apagões, explosões tarifárias, volatilidade expressiva do preço no mercado livre e riscos de desabastecimento de energia para a população	Risco de explosões tarifárias Risco de racionamento Crises locais (interrupção no Amapá de longa duração, em 2020) Lei da Eletrobras (descotização) Legislação de gestão da crise hídrica de 2021	Legal e política

Elaboração dos autores.

A pandemia potencializou o processo de desmonte do setor, uma vez que foram aprovados ritos sumários de tramitação de propostas no Congresso Nacional (com a ausência e/ou redução de funcionamento das Comissões na Câmara dos Deputados). O debate e as resistências no Congresso foram reduzidos nesta conjuntura. Com relação às medidas provisórias, por exemplo, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal aprovaram o regime de votação de até dezesseis dias, diante de um tempo habitual de 120 dias, abolindo a necessidade de aprovação prévia nas comissões mistas, o que diminuiu drasticamente a realização de audiências públicas. Os efeitos da covid-19 no Brasil, em 2020 e 2021, inviabilizaram a resistência popular, uma vez que passeatas, comícios, seminários, debates públicos e acesso às Casas Legislativas ficaram limitados.

O governo Bolsonaro intensificou a agenda contida no projeto Ponte para o Futuro apresentado por Temer em 2015, focando nas privatizações, concentrando a gestão da economia no superministério da Economia, redirecionando a atuação do BNDES em prol do "desinvestimento" e extinguindo pastas importantes como o MPOG, MDIC e Ministério do Trabalho. Com a Emenda Constitucional nº 95 (dezembro de 2016), que estabeleceu o teto de gastos, o corte das despesas públicas foi grande em diversas áreas prioritárias. As agências reguladoras, por exemplo, perderam recursos, o que impactou na sua eficiência operacional e capacidade fiscalizatória, além da crescente politização envolvendo a nomeação dos quadros diretivos.

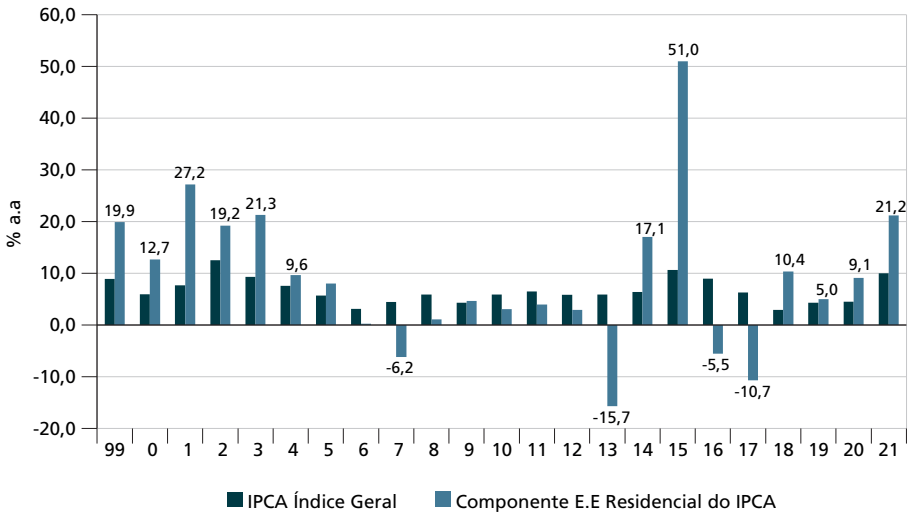
Um impacto da redução dos investimentos no setor elétrico nos últimos anos pode ser ilustrado com a crise hídrica do setor, em 2020-2021, que causou a baixa dos reservatórios. O governo Bolsonaro reagiu à crise com o acionamento de usinas térmicas, cuja energia é mais cara. A gravidade da crise, ocorrida junto com a pandemia da covid-19, foi substancialmente omitida da sociedade pelo governo Bolsonaro, que temeu o desgaste político que poderia enfrentar se demandasse racionamento aos usuários de forma mais estruturada e assertiva. Diversamente do que ocorreu quando o presidente Cardoso teve de enfrentar a crise hídrica de 2001-2002, quando o problema foi tratado com a colaboração da sociedade e um amplo e coordenado diálogo para mitigar os seus efeitos, o governo Bolsonaro fez uso intensivo das térmicas, repassando o custo maior para os consumidores finais (gráficos 3 e 4), sem focalizar a racionalização do consumo, o que atenuaria substancialmente os custos repassados para a conta de luz. Em cenários de crise, é comum governos realizarem uma interação efetiva e transparente com a sociedade para minimizar os seus efeitos. Foi o que também se observou na ação dos governos da França e da Alemanha para enfrentar os impactos na provisão de energia decorrentes da guerra entre Rússsia e Ucrânia, por exemplo.

Observa-se nas empresas controladas pela União, nos últimos governos, uma mudança da política de investimento, com retorno no médio e longo prazo, para uma política de desinvestimento de ativos em operação comercial, com rápidos efeitos na distribuição de dividendos. Alguns desinvestimentos foram atrelados à redução do endividamento das empresas, dado o custo de carregamento de dívida no Brasil.

Nos últimos dois anos, enfrentando a crise hídrica, a pandemia e o baixo investimento público no parque gerador e transmissor, houve um aumento do preço da energia elétrica residencial que impactou no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (gráfico 1), mostrando o peso crescente da conta de luz no orçamento das famílias. Temendo o impacto que o alto custo da energia no bolso dos consumidores teria no processo eleitoral de 2022, o Congresso Nacional agiu para deixar futuros aumentos para depois das eleições (outubro 2022).

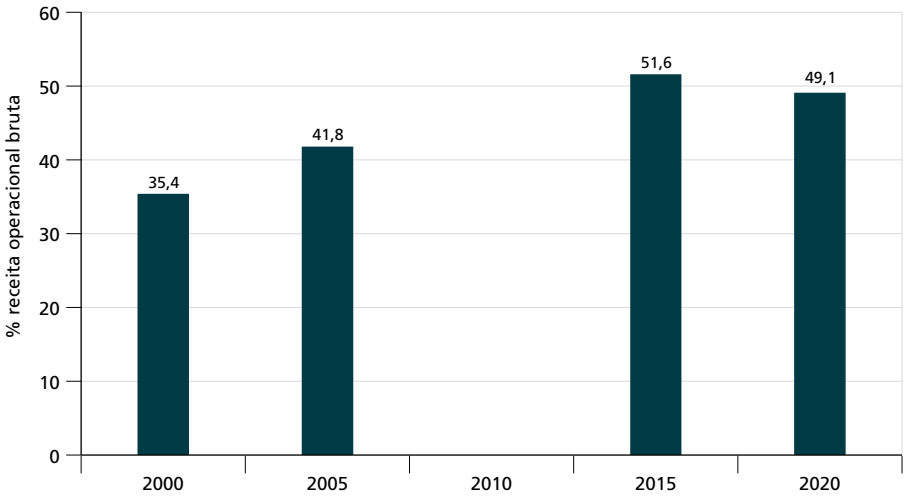
Da mesma maneira, a carga tributária do setor elétrico se encontra elevada, representando cerca de 49% da receita operacional bruta do setor (gráfico 2). As tarifas pagas por consumidores industriais, residenciais e comerciais têm sofrido aumentos sucessivos ao longo dos últimos anos (gráficos 3 e 4), o que tem relação com a crise hídrica e os baixos investimentos no setor elétrico.

GRÁFICO 1
Evolução do IPCA e do componente energia elétrica residencial (2000-2021)
(Em %)[1]



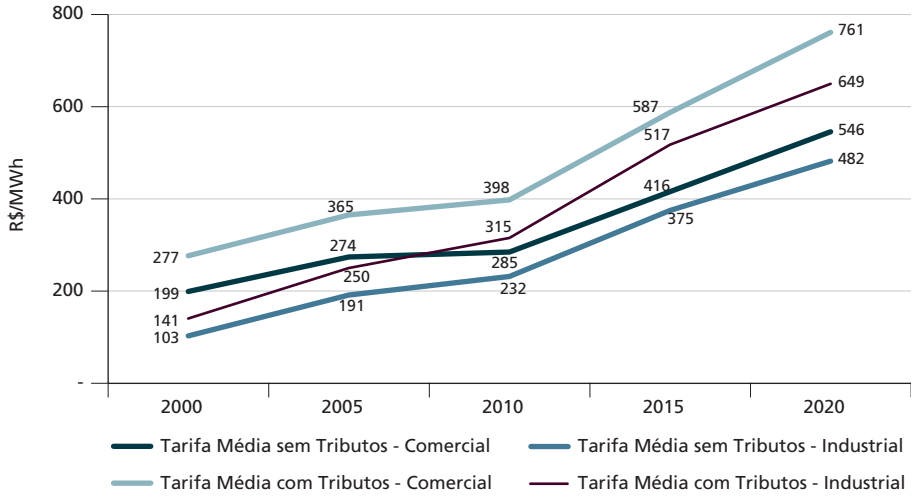
Fonte: IBGE
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Acumulado no ano.

GRÁFICO 2
Carga tributária no setor elétrico
(Em %)[1]



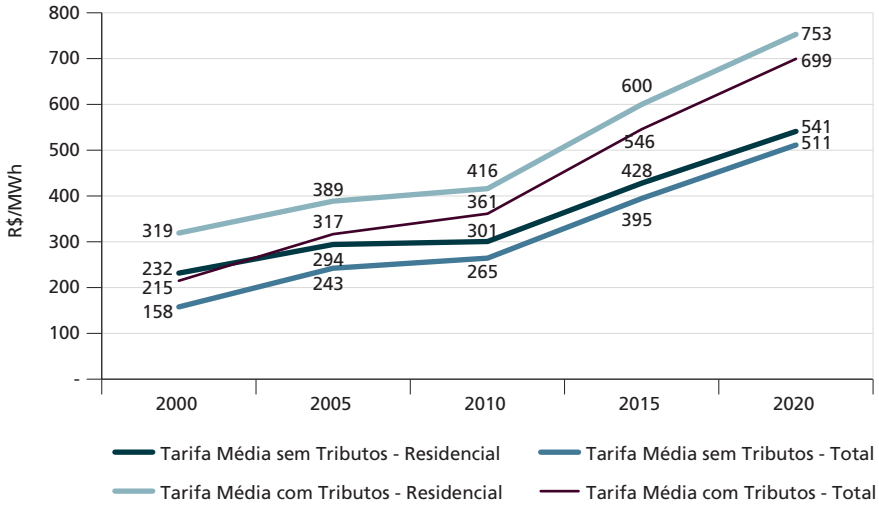
Fonte: PWC.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Receita operacional bruta, segmentos G-T-D.
Obs.: Não foi realizada pesquisa em 2010.

GRÁFICO 3
Brasil: tarifas médias pagas por consumidor comercial e industrial – valores com ou sem impostos
(Em R$/MWh)



Fonte: Aneel.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4
Brasil: tarifas médias pagas por consumidor residencial e total[1] – valores com ou sem impostos
(Em R$/MWh)

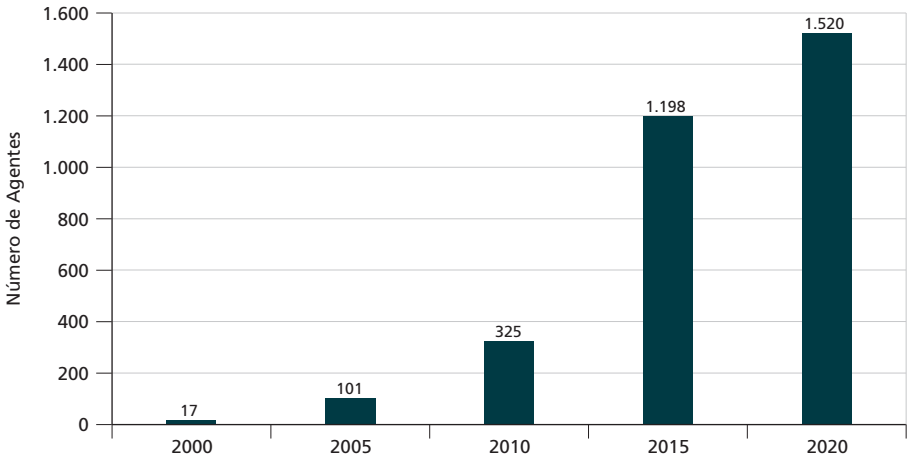


Fonte: Aneel.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Inclui as classes: residencial, industrial, comercial, rural, serviço público, iluminação pública, poder público, entre outras.

A descotização das usinas, oriunda da lei de privatização da Eletrobras (2021), pode acarretar novos aumentos nas tarifas dos consumidores, uma vez que as distribuidoras deixam de ter acesso à energia a preços mais baixos no seu balanço energético, tendo que recompor este lastro decorrente da descotização por outros contratos de compra de energia a preços superiores, integralmente repassados para as tarifas dos consumidores finais.

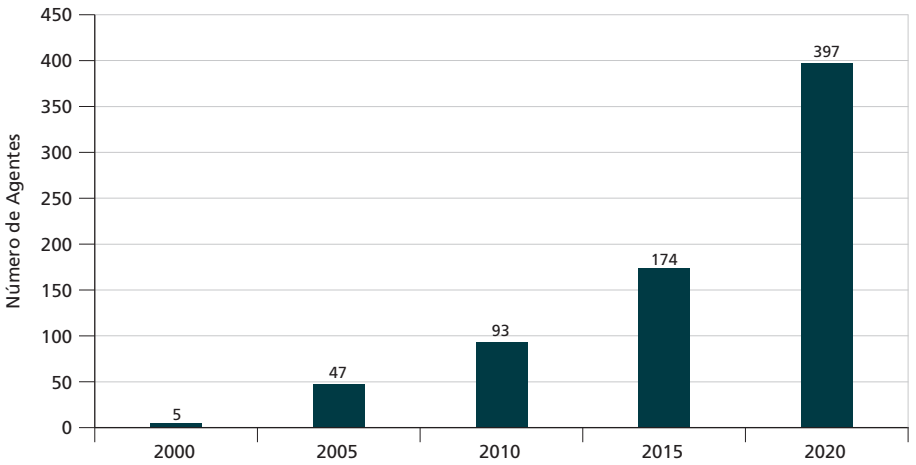
Uma mudança significativa no mercado de energia é representada pelo crescimento expressivo de produtores independentes de energia, comercializadores e consumidores livres (gráficos 5, 6 e 7). Ampliou-se o número de agentes transacionando energia no âmbito da CCEE (gráfico 8).

GRÁFICO 5
Número de geradores, autoprodutores e produtores independentes de energia transacionando energia na CCEE (2000-2020)



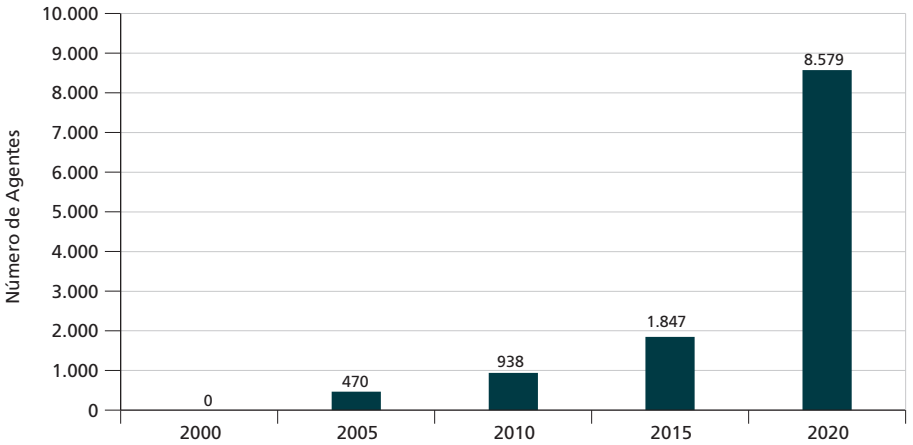
Fonte: CCEE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 6
Número de comercializadoras transacionando energia na CCEE



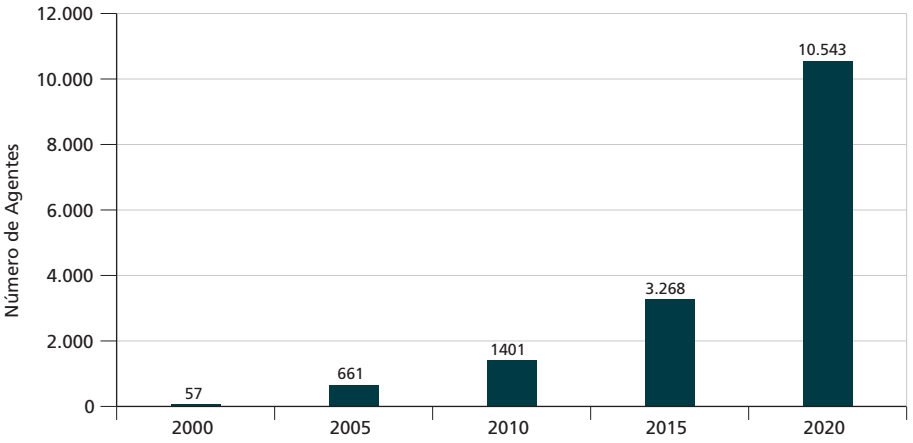
Fonte: CCEE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 7
Número de consumidores livres e especiais transacionando energia na CCEE



Fonte: CCEE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 8
Número total de agentes transacionando energia na CCEE

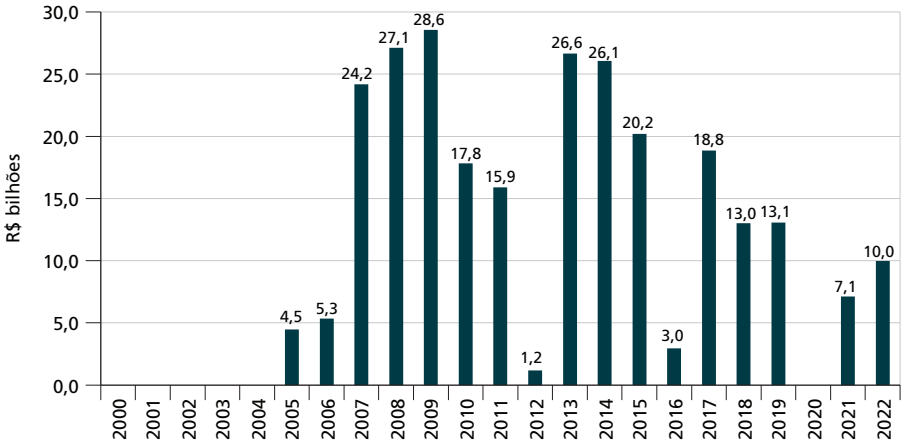


Fonte: CCEE.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Inclui geradores, autoprodutores, produtores independentes, comercializadores, consumidores especiais, consumidores livres, distribuidoras e importadores.

Os dados dos gráficos 9 e 10 mostram que nos leilões de ativos de geração (energia nova) têm havido redução do volume financeiro destes empreendimentos nos últimos anos e queda da agregação de potência no parque gerador. Aqui, combinam-se o período recessivo pelo qual o país passou (com baixo nível de crescimento do PIB), baixo investimento do mercado e as incertezas da conjuntura.

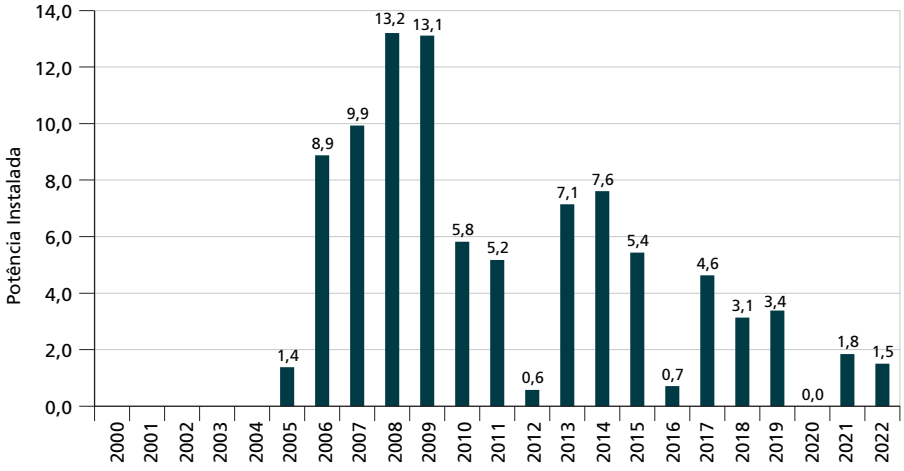
Paralelamente, os gráficos 11 e 12 apontam para uma redução dos investimentos do grupo Eletrobras e do BNDES para o setor elétrico, em especial após o início do governo Temer (2016-2018).

GRÁFICO 9
Investimento em leilões de geração: volume financeiro (2005-2022)[1]
(Em R$ bilhões)



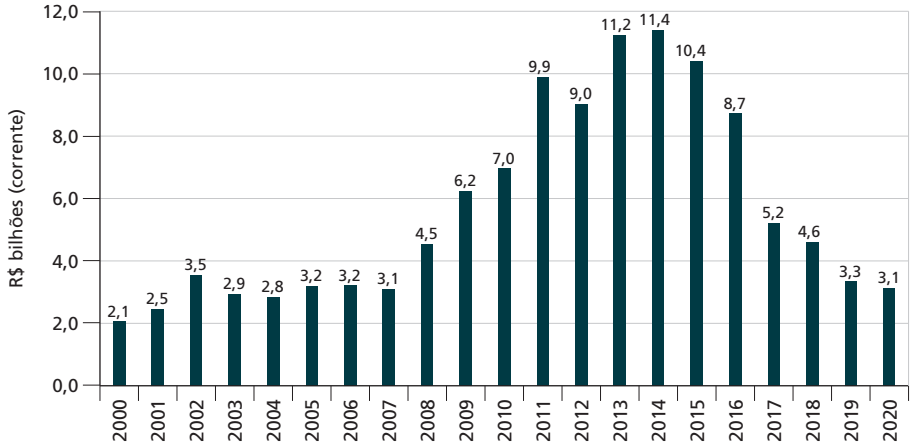
Fonte: Powerbi/Aneel.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] R$ 262 bilhões.

GRÁFICO 10
Investimentos em leilões de geração: potência instalada (2005-2022)[1]
(Em GW)



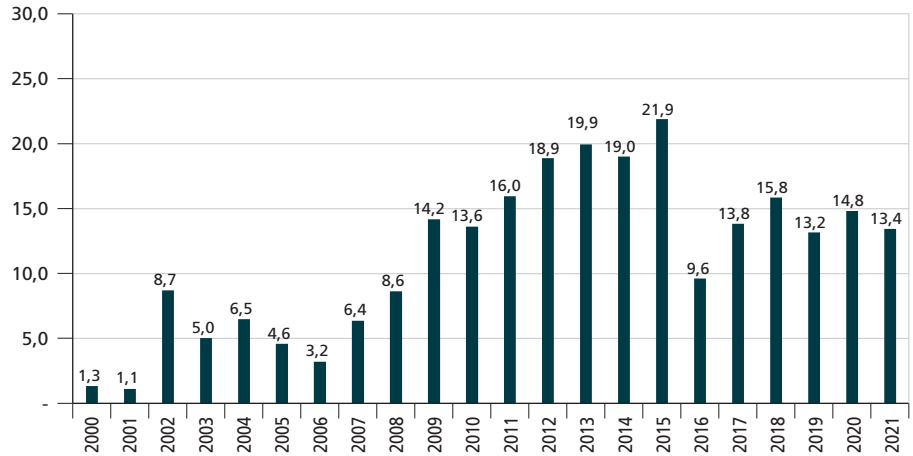
Fonte: Powerbi/Aneel.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] 93,4 GW.

GRÁFICO 11
Investimentos da Eletrobras (geração e transmissão) (2000-2020)[1]
(Em R$ bilhões)



Fonte: Eletrobras.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] R$ 118, 9 bilhões investidos.

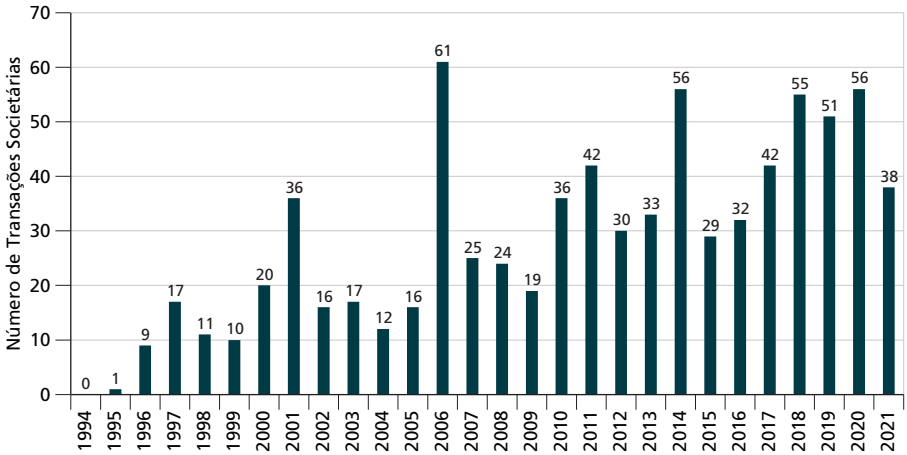
GRÁFICO 12
Desembolsos do BNDES (setor elétrico) (2000-2021)[1]



Fonte: BNDES.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] R$ 249 bilhões correntes.

De maneira análoga, a setor elétrico é impactado pelas fusões e aquisições entre companhias energéticas, o que constitui uma característica típica de um setor intensivo em capital, visando sinergias operacionais e ganhos de escala, além do apetite de empresas estrangeiras em ampliar a sua atuação no mercado doméstico (gráfico 13).

GRÁICO 13
Fusões e aquisições entre companhias energéticas (2000 -2021)[1]



Fonte: KPMG (3ª trim./2021).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] 746 operações.

A capitalização da Eletrobras, decorrente da Lei da Privatização da empresa (2021), constitui ao mesmo tempo um exemplo do tipo de mudança por conversão e de desmonte da política de energia hidrelétrica. Com esse marco legal, ocorre uma mudança disruptiva na lógica de atuação da empresa que, legalmente, deixa de ser controladora de ativos estratégicos como Itaipu Binacional e Eletronuclear e passa a se concentrar nos objetivos finalísticos de sua atuação corporativa.

A ENBPar, como estatal nascente, não tem musculatura técnica e experiência necessária na condução das atividades recém-transferidas, o que fragiliza as capacidades estatais neste segmento relevante da atividade econômica no curto e médio prazo, além da forte presença de militares e políticos nos quadros de comando da nova empresa.

O fortalecimento da Eletrobras como S.A. traz ganhos indiretos para a União a partir da sua participação no capital social da empresa, porém, sob o espectro de análise do arcabouço teórico de capacidades estatais, cerne deste trabalho, é nítida a perda de um importante instrumento de estímulo ao desenvolvimento socioeconômico local, estadual, regional, nacional e fronteiriço, além da execução de políticas governamentais de diversos tipos. Nesse sentido, estamos falando aqui de desmantelamento de capacidades estatais estratégicas (transformadora, distributiva, burocrática, entre outras que discutimos na subseção 2.2).

De maneira análoga, a descotização também representa um exemplo de mudança por conversão, na medida em que a mudança do marco legal a partir da privatização retira a energia mais barata do balanço energético das distribuidoras, oriundo da cotização das usinas da Eletrobras renovadas em 2012, e transfere a gestão gradativa da energia destas usinas para que a Eletrobras, capitalizada, transacione a preços e condições livremente negociados. Em contrapartida, as distribuidoras terão que recompor este lastro no seu balanço energético com energia contratada no mercado, a preços estruturalmente superiores, integralmente repassados para as tarifas dos consumidores finais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo analisou a trajetória institucional do setor elétrico brasileiro, levando-se em conta a construção e consolidação de capacidades estatais ao longo dos séculos XX e XXI. Num segundo momento, descreveu o processo e as lógicas que levaram ao desmantelamento gradual das capacidades estatais e da instituição Eletrobras ao longo do século XXI, com destaque para o período pós-2016, quando se acumularam vários acontecimentos relevantes: o baixo crescimento econômico, a mudança de direção do governo Temer, os efeitos da pandemia de 2020-2021, a ascensão do governo Bolsonaro em 2019, a crise hídrica de 2021-2022 – fatores esses que aceleram o processo que já vinha lentamente mudando o sistema elétrico brasileiro.

Trouxemos evidências do desmonte das capacidades estatais no setor elétrico, de uma forma mais ampla. Nos anos Temer e Bolsonaro, mostramos o desmonte como um processo em andamento no setor elétrico. Passa-se de uma coordenação com forte presença estatal, a partir de empresas controladas pela União (Eletrobras, Furnas, Eletronorte, Eletrosul, Itaipu e Eletronuclear), para um setor essencialmente formado por empresas privadas, moldando novos interesses de atuação no mercado de energia. O novo modelo que está sendo implantado deixa de ver a energia como um bem público, cuja garantia de suprimento, segurança e qualidade no fornecimento envolve a atuação efetiva do Estado, e passa a encarar o provimento da energia como *commodity*, além de ampliar os espaços e ganhos com a especulação de energia, assim como dos riscos de sobrepreços a serem pagos pelos consumidores.

O setor passa por um processo de financeirização progressiva, que envolve a criação de derivativos, produtos heterodoxos, bolsas de energia, além da presença de comercializadoras no portfólio dos grandes bancos e corretoras, entre outros aspectos. Em contrapartida, há uma baixa capacidade de regulamentação nestes mercados incipientes, o que exigiria uma articulação mais consistente entre instituições que regulamentam o mercado de capitais, a bolsa de valores, a comercialização de energia e as obrigações regulatórias das empresas que atuam no setor, para se reduzirem riscos de preço e oferta.

Do ponto de vista teórico, vale destacar os desafios interpostos às capacidades burocráticas, relacionais e fiscais do governo para enfrentar a crise. Crises como as derivadas da pandemia da covid-19 (2020-2021), crises hídricas (2001-2002 e 2021-2022), crises financeiras globais tais como a crise imobiliária nos Estados Unidos (2008), e as mudanças climáticas requerem respostas de burocracias e coalizões de governo que sejam capazes de responder aos desafios. Crises pedem mobilização de capacidades estatais (Stiglitz, 2010). Quando instituições e quadros burocráticos estão vivendo processos de desmonte, as crises se alongam sem gestão direta e se pulverizam em uma série de políticas públicas que não resolvem a crise e penalizam a sociedade.

A privatização da Eletrobras em meio a esse processo é um ponto relevante, devido ao papel estratégico da empresa na gestão dos principais reservatórios do país, sua representatividade na matriz elétrica e na infraestrutura de transmissão do Brasil.

Os próximos anos podem trazer um crescimento ainda maior do custo de energia para a sociedade brasileira, o que deveria engendrar uma reflexão sobre a política energética e sua interface com o monitoramento dos índices de preços, competitividade do setor produtivo, caminhos para a reindustrialização e impacto no orçamento das famílias.

Vários descaminhos da economia política brasileira trazem apreensão sobre os rumos do setor elétrico: a desindustrialização crescente, os baixos níveis de crescimento do PIB, a tendência à primarização da economia doméstica, o desemprego e o baixo investimento em P&D. O uso político das agências reguladoras e a perda de sua capacidade burocrática por falta de investimento e renovação de pessoal representam outro elemento de preocupação.

Streeck e Thelen (2010, p. 9) têm uma tipologia de mudança institucional que classifica dois tipos de mudança segundo o ritmo e a profundidade: mudanças incrementais e abruptas. Mudanças abruptas podem levar a rupturas profundas e futuras substituições de políticas e instituições. Se o processo de mudança abruta aponta para um certo tipo de continuidade, as instituições desmontadas podem sobreviver e retornar. Isto pode acontecer, por exemplo, num novo governo a se iniciar em 2023 no Brasil, o que pode deter a marcha do desmantelamento do setor elétrico e moldar novas inflexões de rota.

Novas tarefas desafiam os Estados contemporâneos no mundo pós-pandemia. Elas devem levar em conta o impacto das mudanças climáticas na matriz elétrica global. As ações de combate aos eventos extremos e à redução de gases do efeito estufa pedem a ação do Estado conjugado às empresas, aos movimentos sociais e às comunidades, envolvendo toda a população.

Os Estados podem potencializar ou suavizar os cenários críticos, sobretudo mediante cinco ações efetivas: planejamento energético de longo prazo, construção de políticas energéticas efetivas, monitoramento eficiente do setor elétrico brasileiro, fiscalização em relação aos riscos amplificados pela financeirização crescente do setor e atuação mais efetiva nas arenas multilaterais em temas que impactam o setor energético.

A saída de uma conjuntura de desmonte institucional requer a melhoria contínua da governança das empresas controladas pela União, transparência de gestão e *accountability*, estímulo à inovação e formação de novos quadros técnicos – pontos esses que fazem parte de uma agenda para o futuro governo que terá início em 2023.

Por fim, é importante mencionar que o desmonte de políticas e instituições tende a provocar resistências. Estas se dão a partir de ações multifacetadas de pesquisadores, intelectuais, sindicatos, políticos, empregados, entidades civis, associações de defesa dos consumidores, partidos, estudantes, parlamentares, entre outros atores. O ato de resistir ao desmanche acelerado de instituições de Estado que levaram décadas para serem aprimoradas e o zelo para a ampliação da infraestrutura elétrica como elemento de desenvolvimento econômico e inclusão social tornam-se compromisso das atuais com as futuras gerações.

REFERÊNCIAS

BAUER, M.; JORDAN, A.; GREEN PEDERSEN, C.; HERITIER, A. (eds.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BICALHO, R. *et al*. **Ensaios sobre a política energética**: coletânea de artigos do Boletim Infopetro. Rio de Janeiro: Interciência; IBP, 2007.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Séries Setoriais**, jun. 2021.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. *In*: BOSCHI, R.; GOMIDE, A. **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

CENTENO, M. A.; KOHL, A.; YASHAR, D. J. Unpacking States in the Developing World: capacity, performance, and politics. *In*: CENTENO, M. A.; KOHL, A.; YASHAR, D. J. (eds.). **States in the Developing World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: United Nations University; Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology, 2013. p. 1-52. (Merit Working Paper Series, 2013-053)

EVANS, P. B. **Embedded autonomy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

_____. **In search of the 21st century developmental State**. Sussex: Centre for Global Political Economy at the University of Sussex, 2008. (Working Paper, n. 4)

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.

GOMIDE, A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. *In*: BOSCHI, R.; GOMIDE, A. **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

HAU, M. von. **State capacity and inclusive development**: new challenges and directions. Manchester, UK: Global Development Institute/The University of Manchester, 2012. p. 2-40 (GDI Working Paper Series esid-002-12)

KPMG. **Fusões e aquisições**, 2021. [s.l.]: KPMG, 1º trim. 2021.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PINTO JUNIOR, H. Q. *et al*. **Economia da energia**: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

ROCHA, T. F. **Estado, mercado e burocracia no setor elétrico**: trajetória e perspectivas das Centrais Elétricas Brasileiras S/A (1954-2010). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

_____. **O Estado brasileiro e as multinacionais de energia elétrica**: formas de atuação, conectividade e trajetória dos primórdios do setor até os dias atuais. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

SCHMIDT, V. A. Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. *In*: BÉLAND, D.; COX, R. (eds.). **Ideas and politics in social science research**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2011.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.

STIGLITZ, J. E. **A globalização e seus malefícios**: a promessa não cumprida dos benefícios globais. São Paulo: Futura, 2002.

_____. **O mundo em queda livre**: os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

STRANGE, S. States, firms and diplomacy. **International Affairs**, v. 68, n. 1, p. 1-15, jan. 1992.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. *In*: STREECK, W.; THELEN, K. (eds.). **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. 2nd ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 2010.

WADE, R. **Governing the market**: economic theory and the role of government in east asian industrialization. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

WEISS, L. **The myth of the powerless state**: governing the economy in a Global Era.

Cambridge, England: Polity Press, 1998

CAPÍTULO 10

DIRIGINDO NA CONTRAMÃO: EXPANSÃO E DESMONTE DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO NO BRASIL

Pedro Luiz Costa Cavalcante[1]

Don't tell me what you value; show me your budget, and I'll tell you what you value.
Joe Biden

1 INTRODUÇÃO

Os desafios impostos aos governos e às empresas reforçam a necessidade de fortalecimento da capacidade de inovação de uma economia como fator propulsor de desenvolvimento, sobretudo diante dos diferentes processos de recuperação que as nações pelo mundo vêm passando na pandemia de covid-19 (Banco Mundial, 2020; OECD, 2021). Além disso, o progresso na capacidade inovadora de uma nação pode contribuir para melhorar o bem-estar dos cidadãos e construir soluções de desafios societais urgentes (Edler *et al.*, 2016; Edler e Fagerberg, 2017).

Nesse contexto, torna-se imperativo uma estratégia de desenvolvimento inteligente liderada pela inovação, inclusiva e sustentável, principalmente porque o desempenho inovador de uma economia não é consequência de uma causa única, mas sim um fenômeno multidimensional que varia no tempo e no espaço e demanda investimentos constantes em ciência & tecnologia (C&T), nível educacional da população, qualificação da força de trabalho, ambiente de negócios e crédito, entre outros (Lundvall, 2016). Logo, a implementação e coordenação coerente de um conjunto ou combinação de políticas públicas (*policy mix*) é considerada como inevitável para o fomento da inovação (Lundvall, 2010; Edler e Fagerberg, 2017; Cirera *et al.*, 2020), em um cenário cada vez mais dinâmico de mudanças tecnológicas disruptivas em progresso, por exemplo, a digitalização de serviços, a Indústria 4.0 e a Internet das Coisas, bem como crescentes demandas socioeconômicas e de sustentabilidade (Aiginger e Rodrik, 2020).

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: <pedro.cavalcante@ipea.gov.br>.

No entanto, em muitos países, apesar do conhecido potencial de retorno da inovação, os governos não conseguem desenhar e implementar políticas de maneira propensa ao desenvolvimento econômico industrial ou de alta tecnologia, o que Cirera e Maloney (2017) denominam de paradoxo da inovação. Isto é, em nações com grandes falhas de mercados e com um ambiente institucional não favorável (fatores que aumentam a necessidade e complexidade da ação pública), seus governos têm pouca capacidade para projetar, implementar e coordenar uma combinação robusta de políticas para enfrentar esses problemas e promover inovação.

Não se trata de alguma irracionalidade dos dirigentes desses países, mas sim de um dilema de política pública (Cirera *et al.*, 2020), que aflige um vasto conjunto de nações. O Brasil, por exemplo, possui um sistema nacional de inovação (SNI) historicamente liderado por políticas governamentais – *state-led innovation model* –, no qual o setor público, sobretudo, tem o governo federal como o centro de gravidade da governança da política no país (Reynolds, Schneider e Zylberberg, 2019; Buainain, Corder e Bonacelli, 2020). Nesse contexto, a literatura especializada converge na visão de que houve ampliação no leque de políticas de apoio à inovação nas últimas duas décadas. Entretanto, a quantidade de instrumentos de políticas públicas do SNI não necessariamente culminou em avanços tão expressivos na qualidade inovativa da economia brasileira no curto e médio prazo (Negri e Cavalcante, 2014; Mazzucato e Penna, 2016; Arbix, 2016; Negri e Rauen, 2018; Reynolds, Schneider e Zylberberg, 2019).

É notório que o Brasil enfrenta sérios obstáculos na capacidade de traduzir a estruturação do SNI em bons desempenhos na inovação, isto é, em produtos, serviços e/ou negócios inovadores. Uma forma de mensurar esse fenômeno é através da Taxa de Eficiência de Inovação (TEI) do Índice Global de Inovação (IGI), que reflete a razão entre capacidade e desempenho de uma economia. Em 2020, o país ficou na 74ª colocação entre 131 países. Apesar das melhoras recentes, ainda é o seu pior indicador no IGI e demonstra a inaptidão nacional em converter seus insumos em inovações de fato (Cornell University, Insead e Wipo, 2020).

Outro aspecto que chama a atenção é a heterogeneidade dentro do próprio SNI brasileiro. Do lado das potencialidades do SNI, a literatura destaca a melhora no desempenho de educação e C&T, produção e absorção de conhecimento científico, bem como os progressos nos indicadores de serviços públicos digitais e governo aberto (Cornell University, Insead e Wipo, 2020; Mazzucato e Penna, 2016). Do lado das fragilidades, gargalos históricos e persistentes se apresentam como obstáculos de distintas naturezas à capacidade inovadora tanto de firmas quanto do setor público; entre eles, a qualidade da educação básica, dificuldades em abrir novos negócios, acesso ao crédito à infraestrutura geral do país (Mazzucato e Penna, 2016; Zuniga *et al.*, 2016; Reynolds, Schneider e Zylberberg, 2019). Como bem sintetizam Buainain, Corder e Bonacelli (2020, p. 192) "o país hoje

tem um robusto e complexo sistema nacional de inovação, que reflete o próprio país: moderno, mas ainda antiquado", o que revela um ambiente hostil de negócios, dependência tecnológica, assim como baixos graus de produtividade do trabalho e de complexidade da economia.

Essas características reforçam a percepção do Brasil como um típico caso de paradoxo da inovação (Cirera e Maloney, 2017), agravado ainda se considerarmos que o país, assim como demais nações latino-americanas, atravessa um intenso processo de desindustrialização desde o fim do século passado, com impactos deletérios à produtividade da economia (Kim e Lee, 2014). Não obstante, a política de inovação nacional, fundamental para a reversão desse quadro, apresentou movimentos pendulares que oscilam entre o processo de expansão das políticas e das capacidades no âmbito do governo federal e uma recente tendência de arrefecimento ou mesmo de desconstrução dessa combinação de políticas públicas.

Essas tendências podem ser observadas, por exemplo, nas mudanças da função orçamentária mais importante desse arranjo de governança, isto é, a de C&T, que financia parte expressiva das políticas públicas de inovação no país.[2] A partir dos gastos da União (despesas liquidadas) nos últimos vinte anos, duas tendências são bem distintas. A primeira, de expansão, inicia-se em 2003 e alcança o auge dez anos depois, com gastos em torno de R$ 13 bilhões. Desde então, até os dias atuais, essa função orçamentária dá sinais de redução constante, tendo alcançado, no exercício financeiro de 2020, menos de 50% do investido em 2013.[3] Essa volatilidade no financiamento reflete em alterações significativas no desenho e na implementação de instrumentos de políticas públicas, fundamentais para o amadurecimento e desempenho da governança do setor no país.

Diante disso, este capítulo tem como objetivo principal analisar as mudanças nas políticas públicas de inovação no âmbito do governo federal brasileiro entre os anos de 2003 e 2020, a partir da descrição das características tanto de expansão quanto de desmantelamento do conjunto de políticas do setor. Para tanto, são investigadas as configurações dos instrumentos de políticas do arranjo de governança, a criação e extinção de programas no período e, principalmente, as alterações nos padrões de financiamento da política, com enfoque no grau de priorização dado pelo governo em termos de execução orçamentária.

Além dessa introdução, este capítulo possui outras quatro seções. Na segunda, as abordagens teóricas que balizam esse estudo são discutidas. Em seguida, na terceira seção, um panorama da arquitetura institucional do SNI brasileiro é apresentado.

2. Cabe ressaltar que essa função não incorpora todo o investimento em C&T do governo federal, uma vez que ele pode estar distribuído também nas funções de saúde, educação, defesa etc.

3. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e valores deflacionados referentes ao mês de janeiro de 2021, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE).

A quarta seção se dedica a analisar empiricamente o financiamento dos instrumentos dessa política sob diferentes abordagens, de modo a propiciar condições de se observar os processos de expansão e desmonte da governança da política de inovação. Por fim, na quinta seção, são levantadas algumas conclusões, assim como as limitações e a agenda futura de pesquisa.

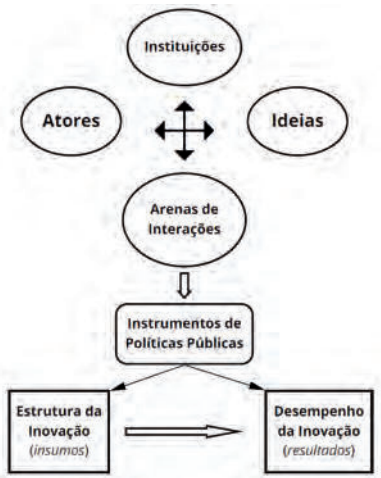
2 REFERENCIAL TEÓRICO

Devido à complexidade e abrangência da temática, este capítulo articula três conceitos complementares: a governança da política de inovação, os instrumentos e as mudanças (expansão e desmonte) de políticas públicas. Nesse sentido, esta seção se dedica a discutir de forma objetiva os conceitos e questões centrais que permeiam esses debates.

2.1 Governança da política de inovação

As definições de governança da política de inovação podem ser tanto práticas quanto analíticas, ambas correlatas e complementares. A primeira consiste no conjunto de esforços governamentais e não governamentais para projetar e implementar uma combinação de políticas para promover o desempenho inovador em uma economia, enquanto a abordagem analítica visa estudar os arranjos dinâmicos de atores, instituições (regras do jogo), ideias, arenas de interações e instrumentos de política pública relacionados a atividades inovadoras em um determinado país ou região (Cavalcante, 2021). A figura 1 detalha os principais componentes desse arranjo como ferramenta analítica:

FIGURA 1
Governança de políticas de inovação



Fonte: Cavalcante (2021).
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Esse conceito de governança da política de inovação assume que a implementação dos instrumentos de políticas públicas é consequência da relação sustentada e intertemporal entre atores (empresas, organizações governamentais, universidades, organizações do terceiro setor e entidades internacionais) com interesses e âmbitos geográficos distintos, em um mundo cada vez mais globalizado. Assim, reflete modos ou arranjos dinâmicos, não estáveis, afetados por mudanças nas estratégias e desempenhos dos atores. A combinação ou mistura de políticas de inovação, por sua vez, deve ser analisada em função desses processos, que dependem principalmente da capacidade do setor público. A escolha dos instrumentos de política é influenciada pela qualidade da administração pública em elaborá-los e implementá-los, por ideias, instituições (regras do jogo) e atores envolvidos, bem como as especificidades de cada área, como C&T, indústria, educação, entre outras.

Para fins desta pesquisa, a ênfase é na perspectiva prática de governança da política de inovação, mais especificamente nos seus instrumentos ou nas intervenções formuladas e implementadas pelo governo, incluindo suas diferentes agências e níveis espaciais (nacional, regional, estadual ou municipal). Seu principal propósito é, em frentes diversas de atuação (regulação, financiamento, ensino etc.), fornecer suporte, promover e catalisar processos de geração, introdução, difusão, adoção e uso de inovações. Estas podem ser um produto, serviço, processo ou modelo de negócio a ser utilizado, comercialmente ou não (Edler e Fagerberg, 2017). As intervenções não incluem estratégias e ações privadas ou corporativas nessa abordagem, embora essas organizações possam ser os alvos das políticas ou até mesmo parceiras do *policymaking* (Edler *et al.*, 2016). Os efeitos desses instrumentos no grau de desenvolvimento do SNI podem ser observados e mensurados com base na estrutura (insumos) e/ou no desempenho (resultados) da inovação de uma economia. A partir desse *framework*, torna-se fundamental analisar a configuração dos instrumentos de política de inovação, em consonância com os conceitos a seguir.

2.2 Política de inovação: instrumentos e combinação (*mix*)

A abordagem baseada em instrumentos (*instrument-based approach*), entendida como método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público (Salamon, 2002), já é utilizada há certo tempo nas análises de implementação de políticas públicas. Trata-se de uma estratégia objetiva de investigar o desenho e a execução de ações governamentais. No arranjo de governança em análise, a diversidade também marca as discussões sobre as responsabilidades e objetivos dessa política pública, que normalmente fica a cargo de ministérios e/ou agências vinculadas à temática de desenvolvimento econômico.

Quanto aos objetivos que influenciam as escolhas dos instrumentos da política de inovação, eles podem ser econômicos (crescimento, emprego, competitividade etc.), de sustentabilidade, educação, saúde, defesa e segurança, entre outros. Contudo,

predomina um consenso que eles são determinados pelo processo político no qual o arranjo de governança se insere, pertencendo os atores aos poderes Executivo e Legislativo, agências governamentais, corporações, grupos de interesses e de pressão, academia etc. (Borrás e Edquist, 2019). Obviamente, as orientações político-ideológicas que dominam as arenas decisórias em sociedades democráticas também exercem forte influência sobre as escolhas de atuar ou não na política de inovação e o grau de intensidade dessas intervenções.

A priorização e justificativa (*rationale*) por trás da política de inovação também variam. Na perspectiva mais liberal do papel do Estado, uma vertente se restringe ao foco nas falhas do mercado. Do lado da oferta, por exemplo, prioriza-se a geração de conhecimento básico, enquanto, do lado da demanda, pode envolver externalidades de aprendizagem em processos de adoção inicial (*early adoption*) da inovação. Outra, mais próxima da literatura de economia evolucionária, defende que as políticas públicas de inovação sejam planejadas, concebidas e implementadas de forma sistemática e dinâmica (Cirera e Maloney 2017), sendo inevitáveis e estratégicas para o desenvolvimento sustentável (Mazzucato, 2013; Nelson, 2016). A realidade, todavia, é multifacetada, ambígua e complexa, com interesses, visões de mundo e propósitos dos atores envolvidos (*stakeholders*) dinâmicos no tempo e, muitas vezes, difíceis de simplesmente encaixar de forma absoluta em apenas uma dessas racionalidades.

Em suma, a escolha de um determinado instrumento de política não é uma tarefa trivial, uma vez que reflete justificativas para a atuação do governo, objetivos priorizados, capacidade política e administrativa para desenhá-lo e implementá-lo, bem como engajamento e apoio dos *stakeholders* durante todo o processo (Acciai e Capano, 2021). Isso se torna ainda mais complexo na medida em que o instrumento de política não está isolado de outras iniciativas ou práticas públicas (Capano e Howlett, 2020). Geralmente, os instrumentos de política operam em interação com outras intervenções, denominadas combinação ou pacote de políticas (*policy mix*), ou seja, um conjunto de vários instrumentos de políticas com objetivos, recursos e meios de implementação (Rogge, 2018).

Obviamente, o foco em um único instrumento tende a limitar as condições de compreensão de políticas de natureza abrangente, como as de inovação (Capano e Howlett, 2020). Logo, nessas situações, torna-se fundamental investigar os *policy mixes* e suas interações, como eles impactam o problema e os efeitos das próprias interações, que podem ser complementares, suplementares e gerar sinergias, mas também ser contraproducentes (Flanagan, Uyarra e Laranja, 2011). Essa última situação pode ser uma consequência, por exemplo, de tensões entre os instrumentos em relação a conflitos de justificativas políticas, objetivos e abordagens de implementação. Em qualquer caso, o analista de política também deve estar ciente

das dimensões-chave dessas interações, incluindo subsistema de política, arena de governança multinível, tempo e espaço geográfico.

Uma estratégia válida é explorar a análise dos *policy mixes* por meio de esforços de classificação de seus instrumentos. Isso tende a facilitar avaliações mais holísticas acerca das intervenções públicas diante da recorrente fragmentação de responsabilidades entre diferentes atores envolvidos na política de inovação e da baixa coordenação e coerência entre os instrumentos. Nesse sentido, Edler *et al.* (2016) elaboraram uma tipologia que enquadra os instrumentos de acordo com dois critérios. O primeiro os divide de acordo com a orientação geral: *i*) lado da oferta: para os inovadores, isto é, que influencia a geração de inovação, como por exemplo, os incentivos fiscais em pesquisa e desenvolvimento (P&D); e *ii*) lado da demanda: focado nos que solicitam, compram ou aplicam inovações, tais como as políticas de compras governamentais. O segundo critério organiza os instrumentos com base em sete objetivos principais da política de inovação, descritos a seguir.

1) Elevar os investimentos em pesquisa e desenvolvimento.
2) Melhorar as habilidades.
3) Possibilitar o acesso a conhecimentos especializados.
4) Fortalecer as capacidades de todo o sistema e explorar as complementaridades.
5) Aumentar a demanda por inovação.
6) Aprimorar as estruturas de inovação, incluindo regulamentação e padrões.
7) Facilitar o intercâmbio e o diálogo sobre inovação.

Por fim, cabe ressaltar que a combinação de instrumentos de políticas de inovação não é estática ou constante no tempo, ao contrário, é bastante dinâmica e não linear, uma vez que se modifica tanto de forma incremental como também disruptiva no decorrer dos anos (Rogge, 2018). Logo, os estudos devem evitar a abordagem de um único momento, ou seja, como uma foto instantânea e, preferencialmente, optar por análises temporais as mais amplas possíveis, que considerem esse dinamismo bem como a inter-relação com outras dimensões centrais, como a orçamentária, de ciclos econômicos e as alternâncias político-ideológicas.

2.3 Expansão e desmonte das políticas públicas

Como o dinamismo das combinações normalmente não é linear ou progressivo, duas alternativas analíticas são possíveis: a expansão e o desmonte de políticas (*policy dismantling*). O primeiro, expansão, se aproxima do conceito de capacidades estatais, uma linha de pesquisa estruturada e madura que há décadas vem sendo utilizada para explicar fenômenos sociais complexos, em especial, processos de crescimento econô-

mico, diversidade produtiva, transformação (*upgrading*) tecnológica etc. A construção de capacidades estatais se concretiza nos investimentos em competências e habilidades da burocracia, nos recursos orçamentários e na priorização da coordenação de uma agenda estratégica dentro do governo, que reflete em formulação e implementação de políticas públicas perenes no tempo (Centeno *et al.*, 2017).

Os processos de expansão podem ocorrer a partir da adição de novos instrumentos ao *policy mix* já existente, ampliação dos vigentes para outros públicos-alvo, ou mesmo calibrando as políticas para ampliar o acesso ou a intensidade na utilização, como os casos de redução de alíquota de financiamento ou de requisitos para usufruir de benefícios fiscais (Bauer *et al.*, 2013). Ademais, o incremento da execução orçamentária de programas e ações governamentais também se apresenta como estratégia usual nesse tipo de mudança das políticas públicas. Se a expansão das políticas públicas e a concomitante construção de capacidades são componentes necessários para a superação do paradoxo da inovação (Cirera e Maloney, 2017) e, por conseguinte, o amadurecimento da governança da política de inovação (Lundvall, 2016), um movimento contrário, de desmonte ou desmantelamento, tende a gerar efeitos negativos ao SNI.

Embora não seja uma abordagem nova em um campo de estudo em que predominam as análises direcionadas à ampliação, implementação e avaliação de ações do setor público, o desmantelamento, desmonte, desestruturação ou desconstrução das políticas públicas é também um tema extremamente relevante. A questão vem sendo abordada, desde os anos 1970, com outras nomenclaturas (terminação de políticas públicas, desregulação e desmonte do Estado de bem-estar social). No entanto, essa lente teórica ganha destaque com a guinada liberal que marcou as reformas de diferentes focos no fim do século passado e, mais recentemente, após a crise financeira de 2008, quando algumas nações desenvolvidas, sob a justificativa de restrição orçamentária e necessidade de austeridade fiscal, empreenderam esforços de contração, em especial de políticas sociais e ambientais (Bauer *et al.*, 2013).

O termo em inglês, *policy dismantling*, consiste em mudanças que resultam em cortes, reduções ou mesmo abolição de orçamento, regras, capacidades e instrumentos da política ou setor governamental (Bauer, 2014). Trata-se, portanto, de uma mudança institucional com efeitos sobre o grau de comprometimento do Estado com um determinado subsistema de políticas públicas. O fenômeno, todavia, não é homogêneo, especialmente em termos de estratégias de implantação, pois varia de acordo com o grau de prioridade do setor na agenda, os custos e benefícios políticos das mudanças, bem como as particularidades da política pública. As modificações também podem ser abordadas a partir dos níveis constitutivos do desmantelamento que, de acordo com Bauer e Knill (2013), ocorrem de duas formas, descritas a seguir.

1) Densidade: avalia-se a amplitude e diferenciação legislativa dada pelo governo a um subsistema de políticas públicas, podendo ser mensurada tanto pelo número de políticas (programas) quanto pelo número de instrumentos efetivamente implementados.

2) Intensidade: avalia-se o grau de priorização concedido pelo governo a uma certa área de política pública: substancial ou formal. A primeira se materializa via redução do valor de benefícios sociais, redução de taxas e isenções e no alcance da política, como restrição de setores atingidos ou de público-alvo. A mudança informal foca em alterações de capacidades e procedimentos administrativos essenciais no processo de implementação, tais como recursos operacionais, orçamento do programa e quantitativo de pessoal.

Essa abordagem, portanto, auxilia a explicar também as causas do desmonte que, normalmente, envolvem um complexo processo com raízes na conjuntura socioeconômica do país, modificações nas orientações ideológicas da coalizão no poder, alternância na influência de grupos de interesses e pressões supranacionais que culminam em transformações nas preferências, decisões e medidas acerca de uma determinada política pública.

3 ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO SNI BRASILEIRO

Investigar um SNI de um país federativo com complexas dimensões políticas, econômicas e administrativas como o Brasil é um grande desafio, que possibilita o emprego de diferentes estratégias analíticas. Antes de abordar os padrões de mudanças contemporâneos, essa seção traz uma breve apresentação acerca do histórico, da arquitetura e dos desafios do arranjo da política de inovação.

De acordo com o IGI, desde 2013, o panorama nacional é de relativa estabilidade, sendo que, em 2020, o Brasil ficou com um desempenho na 64ª posição. Isso representa apenas a quarta posição na América Latina e apenas a 16ª entre as 37 nações de renda média-alta (Cornell University, Insead e Wipo, 2020), o que pode ser considerado um desempenho decepcionante, haja vista suas potenciais vantagens territorial e econômica em comparação aos seus vizinhos e demais emergentes.

Esse cenário impõe ao campo de estudo de inovação um conjunto de reflexões sobre os desafios do SNI brasileiro. Zuniga *et al.* (2016) defendem que, do lado da demanda, a baixa concorrência de mercado, falta de informação ou capacidade insuficiente para se apropriar dos retornos ao acúmulo de conhecimento são desincentivos às empresas para investir em inovação, enquanto, do lado da oferta, as deficiências na formação de capital humano (trabalhadores e gestores), a ausência de políticas orientadas para a missão e fragilidade nas relações colaborativas entre firmas e governo na geração e no uso de conhecimento também são prejudiciais ao SNI.

Na prática, mesmo em período de expansão do investimento público em P&D até 2013, o setor privado não alterou seu padrão de investimento, que continua abaixo da média dos países de renda alta e média (Negri e Rauen, 2018). O próprio financiamento governamental à inovação é considerado insuficiente para as demandas do sistema e também sofre com as oscilações orçamentárias que não seguem, de fato, ciclos plurianuais, característica fundamental que propicia perenidade a essa política pública. A literatura ressalta ainda a necessidade de melhorias no ordenamento normativo e nas condições regulatórias, mais efetividade da inovação empresarial, fortalecimento da base científica e das universidades, bem como ênfase na coordenação e em processos de monitoramento e avaliação das políticas públicas (Zuniga *et al.*, 2016; Negri, 2021a; Reynolds, Schneider e Zylberberg, 2019; Buainain, Corder e Bonacelli, 2020).

Analisar, portanto, a configuração e as mudanças da governança da política de inovação é crucial para avançar na compreensão desse diagnóstico e de suas perspectivas no curto e médio prazo. Historicamente, essa área esteve atrelada às políticas industriais que também se transformaram bastante nas últimas décadas. De acordo com Arbix (2016), entre o pós-guerra e os anos 1980, o contexto era de substituição de importações, dirigismo estatal e proteção comercial amparado na premissa de que a industrialização atuaria como vetor da concorrência, geração de tecnologias e competitividade das empresas nacionais. Nesse período, vale destacar a criação de organizações até hoje centrais no arranjo de governança: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), ambas em 1951; a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), em 1967 e, em meados dos anos 1980, o Ministério de Ciência e Tecnologia (Castro, 2020).

A seguir, na década de 1990, houve também a guinada liberal na condução da política econômica com a transição para a concepção do "Estado Regulador" e maior abertura da economia no sentido de promover mais eficiência e qualidade e, por conseguinte, empresas mais competitivas e inovadoras. Os anos seguintes, contudo, marcam mudanças cruciais principalmente na estruturação e no funcionamento do SNI e na retomada do papel estatal como indutor da transformação industrial, com ênfase em mais ações nas empresas e nas políticas públicas de incentivos à tecnologia e à inovação.

Como resultado, a governança da política se materializa por meio de um conjunto de organizações públicas com distintas áreas de atuação, mas com uma missão clara de promover as diferentes frentes da inovação no país. Embora com configurações variadas, elas incluem, sobretudo, ministérios, estatais, fundações, autarquias, universidades e centros de pesquisa, porém com padrão fragmentado de funcionamento, diferente, por exemplo, de países como Coreia do Sul e França, que

possuem um órgão responsável pela coordenação das agências governamentais e da implementação das políticas, como o Ministério da Economia do Conhecimento e o *Commissariat du Plan*, respectivamente. Em um esforço ilustrativo e não exaustivo, Reynolds, Schneider e Zylberberg (2019) organizam as instituições públicas brasileiras de acordo com suas funções primordiais, conforme adaptado na figura 2 a seguir:

FIGURA 2
Instituição de inovação, por tipo de função

Fonte: Reynolds, Schneider e Zylberberg (2019).

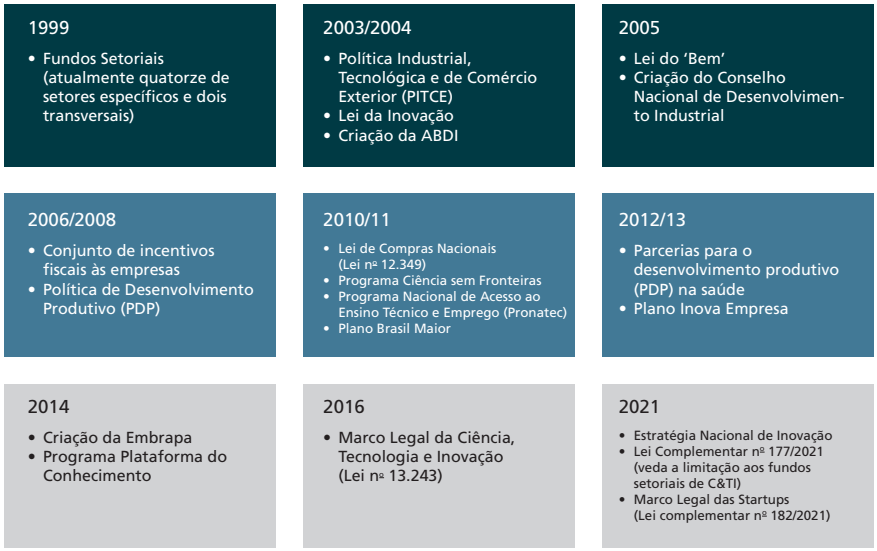
Elaboração dos autores.

Nota-se, portanto, um leque de organizações predominantemente públicas, que desempenham funções centrais e complementares no bojo do SNI brasileiro. A partir desses atores, uma combinação de instrumentos de política de inovação foi implantada e modificada nessas últimas duas décadas.

Ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, foram criados os fundos setoriais e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e embora este tenha sido regulamentado apenas em lei especial de 2007, são considerados os marcos da engenharia de financiamento do SNI. Eles consistem na utilização de impostos e contribuições de diferentes setores da economia (petróleo/gás, telecomunicações e energia), além de serem complementados por outras fontes, a exemplo da Cide-tecnologia, que taxa os contratos pelos quais as empresas brasileiras adquirem tecnologias estrangeiras. Em linhas gerais, esses fundos se direcionam aos investimentos em inovação a partir de parcerias entre universidades/instituições de pesquisa e indústrias, como também para financiar

a pesquisa básica (Araújo *et al.*, 2012). Aliado aos recursos do Tesouro Nacional e juros de empréstimos para inovação, os fundos setoriais formam o FNDCT (Arbix, 2016; Negri e Rauen, 2018). Desde então, a governança da política de inovação foi se ampliando consideravelmente com a agregação contínua de novos instrumentos e a formulação de macro programas, tais como a Política Industrial,Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Plano Brasil Maior (PBM). A figura 3 retrata a configuração desse arranjo com os marcos principais das últimas duas décadas:

FIGURA 3
Políticas e programas do SNI (1999-2021)



Elaboração dos autores.

Observa-se que a configuração inclui instrumentos de financiamento direto e indireto (incentivos fiscais), criação de novas organizações públicas e conselho voltados ao setor, programas de formação de capital humano, alterações normativas, tanto no lado das políticas de oferta quanto de demanda da inovação. Como consequência, além das despesas obrigatórias em P&D dos setores regulados da economia, o país passou por um processo de complexificação e de sofisticação de políticas públicas formuladas e implementadas no país (Arbix, 2016; Mazzucato e Penna, 2016; Zuniga *et al.*, 2016; Pacheco, 2019; Castro, 2020). Esse *policy mix* resultou em um arranjo de governança que, segundo Negri e Rauen (2018, p. 13):

> (...) conta com muitos dos mesmos instrumentos usados na maior parte do mundo desenvolvido, incluindo *i*) crédito subsidiado para inovação; *ii*) incentivos fiscais para empresas investirem em P&D; *iii*) subsídios para empresas investirem em projetos de

P&D; iv) bolsas para projetos de pesquisa em universidades e instituições de pesquisa e; v) investimento público por meio de capital de risco etc.

Esse cenário impõe ao campo de estudo de inovação um conjunto de reflexões sobre os desafios do SNI brasileiro, em especial, porque observam-se outros obstáculos gerenciais, tais como a ausência de uma agenda estratégica consistente de longo prazo; fragmentação e coordenação intragovernamental frágil; antagonismo entre o subsistema de educação e pesquisa e o subsistema de produção e inovação, bem como inerentes conflitos com a agenda macroeconômica (Mazzucato e Penna, 2016; Negri e Rauen, 2018; Reynolds, Schneider e Zylberberg, 2019).

A questão se agrava ainda mais devido às oscilações nas últimas duas décadas, que são justamente o objeto da análise exploratória e detalhada acerca das mudanças nas políticas públicas do setor empreendida na próxima seção deste capítulo.

4 DIRIGINDO NA CONTRAMÃO: EXPANSÃO E DESMONTE DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO NO BRASIL

4.1 Estratégia metodológica

Para analisar a evolução dos instrumentos de políticas do arranjo de governança pública da inovação, dos diferentes tipos formulados, implementados, ampliados, reduzidos/extintos, e também como se caracterizaram essas duas mudanças institucionais, isto é, a expansão e o desmonte, a investigação adota abordagem predominantemente quantitativa, baseada em dados orçamentários.

Conforme ficou evidente nas discussões sobre a arquitetura institucional do SNI brasileiro, a configuração dos instrumentos é altamente complexa e diversificada, além de ser constantemente alterada durante os anos e as mudanças governamentais. Uma análise pormenorizada desses instrumentos poderia se basear, por exemplo, no conteúdo dos Planos Plurianuais (PPAs) do governo federal como fontes primárias de informações na medida em que apresentam todos os programas e ações no período de quatro em quatro anos. No entanto, as recorrentes modificações na metodologia do plano e nas nomenclaturas dos programas, bem como o baixo grau de detalhamento de suas informações diminuem as condições de enquadrar de forma objetiva e homogênea os programas/ações orçamentárias em instrumentos específicos da política de inovação.

As análises da dinâmica desse *policy mix* requerem esforços de adequação das principais políticas à tipologia de instrumentos de Edler *et al.* (2016) e um enfoque mais direcionado à dimensão da intensidade que à densidade das mudanças (Bauer e Knill, 2013). Isto é, as abordagens se baseiam no grau de priorização dado pelo governo em termos de execução orçamentária (intensidade), contudo, alguns casos de criação e extinção de políticas emblemáticas são apresentados para exemplificar a dimensão de densidade.

Nesse sentido, as análises empíricas têm como fontes básicas os dados provenientes de relatórios do Ministério da Economia e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da execução das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), da Câmara dos Deputados,[4] relativas ao FNDCT, aos órgãos centrais no SNI e às subfunções orçamentárias da área de inovação, bem como do Portal da Transparência do governo federal.

4.2 Análise empírica e discussão

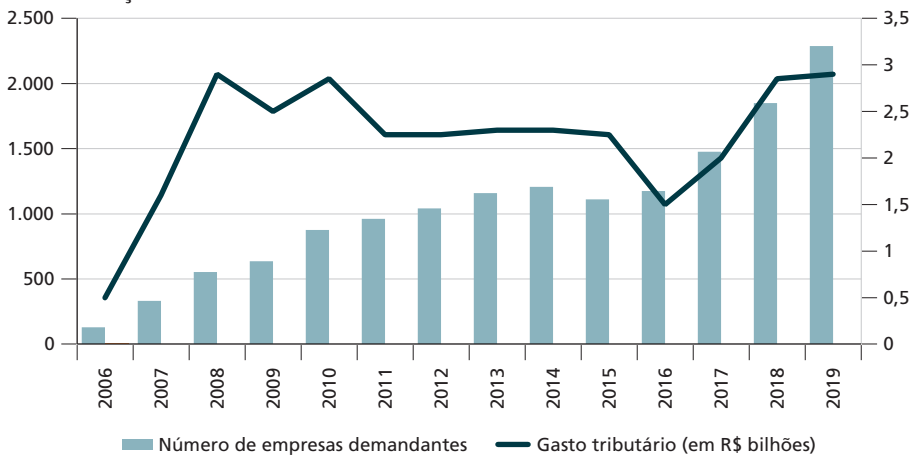
Um tipo de instrumento de política de inovação clássico e globalmente disseminado é o direcionado a elevar os investimentos em P&D (Negri, 2021b). Ele pode ser formulado e implementado de diferentes formas, de acordo com os propósitos, a viabilidade financeira e as características das organizações responsáveis. Entre eles, os incentivos fiscais às empresas para inovação são considerados um dos mais atrativos, devido ao fato de serem flexíveis (os investimentos competem às firmas), possuírem alcance horizontal entre os setores e serem de relativo baixo custo para o governo (Araújo, 2012). Os subsídios tributários podem ser tanto da receita pública (isenções, remissões, anistias etc.) quanto da despesa (desembolsos efetivos por meio de subvenções econômicas e assunções de dívidas pela União e subsídios creditícios para programas ou concessões diretas de financiamento).

Historicamente, os incentivos fiscais à P&D no Brasil iniciaram nos anos 1980, com foco no setor de informática (Santana *et al.*, 2019) e, segundo Rocha e Rauen (2018), corresponderam a mais da metade do total de recursos federais voltados ao apoio à inovação empresarial em 2018. Atualmente, a principal política vigente no país é a Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005) que, em linhas gerais, concede uma série de benefícios e mecanismos de redução tributária às firmas que investem em atividades de P&D. Essa estratégia de fomento ao investimento em inovação por parte das empresas é fundamental para o fortalecimento do SNI e, em caso nacional, se torna ainda mais relevante devido ao notório baixo nível de engajamento do setor privado nesse tipo de atividade quando comparado às principais economias do mundo.

A despeito de um relativo consenso na literatura sobre os efeitos positivos dos investimentos privados em P&D e na probabilidade de empresas beneficiárias inovarem (Negri, 2021b), relatório recente do Ministério da Economia indica que o processo de implementação da Lei do Bem vem apresentando um comportamento inesperado (Secap, 2021), como é possível observar no gráfico 3.

4 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/ig-orcamento/>.

GRÁFICO 3
Evolução da Lei do Bem

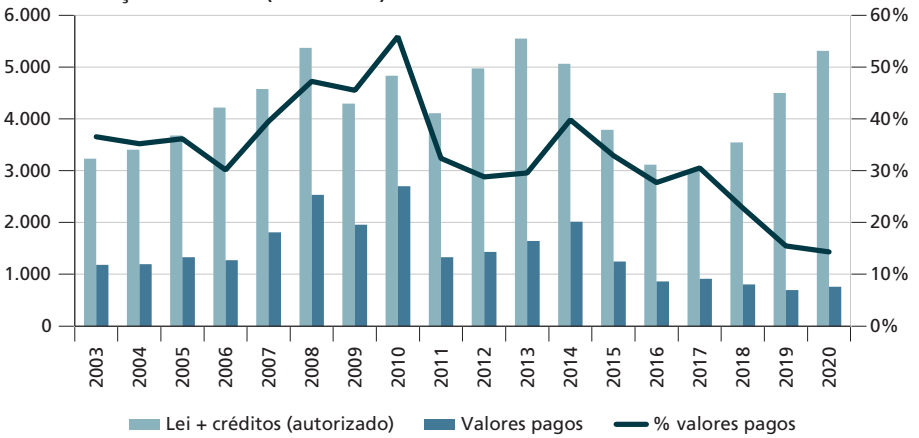


Fonte: Secap (2021).
Obs: Dados de empresas demandantes em 2018/2019 disponíveis em: <www.gov.br/mcti/>.

Se por um lado a política apresenta um crescimento relativamente constante na adesão de empresas demandantes, por outro, o montante de recursos destinado alcançou o topo entre 2008 e 2010, com uma queda acentuada em 2016. Porém, nos últimos anos, os valores do subsídio anual voltaram a subir acima do patamar de R$ 2,5 bilhões. Esses dados reforçam a visão de que o baixo custo da política para o governo (Araújo, 2012), uma vez que não há dispêndio direto, mantém essa política perene dentro do arranjo de governança da inovação no país.

Outra estratégia bastante difundida para os investimentos em P&D envolve políticas de apoio direto às firmas. No Brasil, duas organizações se destacam na função de financiadoras do SNI: a Finep e o BNDES. A primeira é uma empresa pública que promove o fomento à ciência, tecnologia e inovação (CT&I) em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas ou privadas, seja por subvenção econômica (recursos não reembolsáveis) ou por linhas de financiamento com taxas de juros subsidiadas. Os fundos setoriais (15 no total) vinculados ao FNDCT são gerenciados pela Finep e constituem o principal mecanismo para estímulo à CT&I do país, desde o início dos anos 2000. O gráfico 4 retrata o orçamento destinado e efetivamente pago em barras e o percentual dessa relação na linha escura.

GRÁFICO 4
Evolução do FNDCT (2003-2020)



Fonte: Câmara dos Deputados.
Obs.: Valores deflacionados com correção pelo IPCA-E (IBGE) em janeiro de 2021.

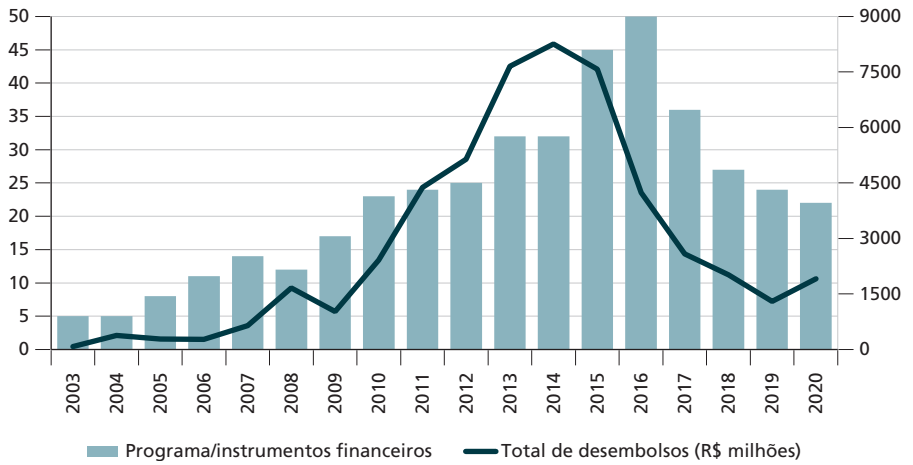
Nota-se que os padrões são bem variados nos dezoitos anos em análise. Entre 2003 e 2010 houve expansão em praticamente todas as dimensões, apresentando, neste último ano, o ápice do percentual e dos valores pagos. Em relação ao orçamento autorizado, o auge foi alcançado no último exercício (2020), contudo isso não significa eficácia na gestão dos fundos, pois o mais importante é a sua efetiva execução. Nesse caso, a redução se inicia em 2011, porém é desde 2015 que o percentual dá início a uma queda contínua ao menor patamar histórico. Nos últimos quatro exercícios financeiros, curiosamente, cresce a disponibilidade de recursos e reduz-se a sua aplicação.

O Plano Inova Empresa, também administrado pela Finep, foi outra macropolítica com características abrangentes nos seus propósitos (elevação de P&D nas empresas, incentivo a projetos de maior risco tecnológico, intensificação do uso do poder de compra do Estado etc.) e também na integração de instrumentos de financiamento (crédito, subvenção econômica, recursos não reembolsáveis para centros de pesquisa e universidades e investimento em participação de *startups* e *venture capital*). O programa foi lançado em 2013, com um elevado orçamento, que no primeiro ano ultrapassou R$ 18,12 bilhões em recursos para apoio à inovação, sendo dois terços deles disponibilizados pela Finep. Apesar de incluir diferentes estratégias de apoio e focar em setores econômicos, desde 2015 o programa não lança novos editais e se restringe ao único instrumento: FIP Inova Empresa – 2020, um único fundo exclusivo ou proprietário, com o limite de R$ 200 milhões, voltado para investimentos em firmas de maior porte, mas que nem mesmo detalha os efetivos desembolsos nos relatórios de gestão da empresa pública.

Outra instituição envolvida na implementação do Inova Empresa é o BNDES, que historicamente, no Brasil, lidera ações de apoio direto às firmas para que invistam e avancem em suas capacidades inovadoras. Assim como na Finep, a política no âmbito do banco também sofre um intenso processo de desmantelamento (Bauer e Knill, 2013), tanto de densidade (número de instrumentos adotados) quanto de intensidade (total de desembolsos). Entre 2013 e 2016, os investimentos giraram em torno de R$ 750 milhões na média anual do período e os diferentes instrumentos no Inova alcançaram nove setores distintos; em 2020, todavia, apenas três foram mantidos (I-Defesa, I-Energia e I-Mineral) e o total de desembolso despencou para cerca de R$ 22 milhões, ou seja, menos de 3% do executado no ano de lançamento dessa política pública.[5]

Além disso, o Banco há décadas financia diversos projetos e programas de natureza tecnológica em diferentes frentes de atuação, tais como conectividade, manufatura avançada, qualificação profissional e geração de energia solar, entre outras. Entretanto, o envolvimento na inovação também vem passando pelos processos de expansão e desmonte no período em análise, conforme é possível visualizar no gráfico 5, que retrata as mudanças no quantitativo de programas/instrumentos financeiros e os respectivos desembolsos.

GRÁFICO 5
Evolução dos programas/instrumentos e desembolsos do BNDES relativos à inovação (2003-2020)



Fonte: Serviço de Informação ao Cidadão/BNDES.
Obs.: Valores deflacionados com correção pelo IPCA-E (IBGE) em janeiro de 2021.

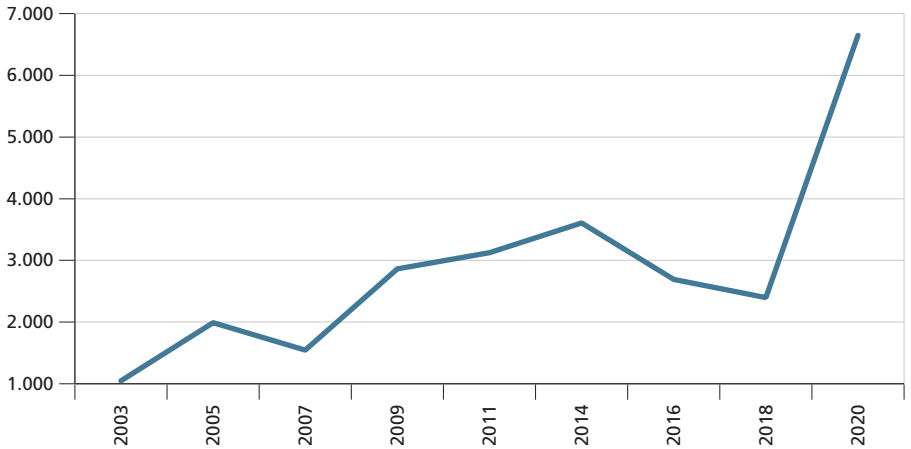
5 Dados obtidos após demanda ao Serviço de Informação ao Cidadão/BNDES.

O avanço da atuação do BNDES na temática é evidente após 2006, atingindo o auge dez anos depois. Em meados da década passada, porém, o processo de expansão dá lugar ao desmantelamento, também em densidade e intensidade. O rol desses programas e instrumentos foi gradualmente se reduzindo, passando de 50 para 22, em 2020, com impacto direto nos desembolsos da área de inovação. Estes, por sua vez, passaram de R$ 80 milhões em 2003 para R$ 8,2 bilhões onze anos depois. Contudo, o processo de redução gradual desses desembolsos alcançou 23% (R$ 1,9 bilhões) dos valores de 2014.

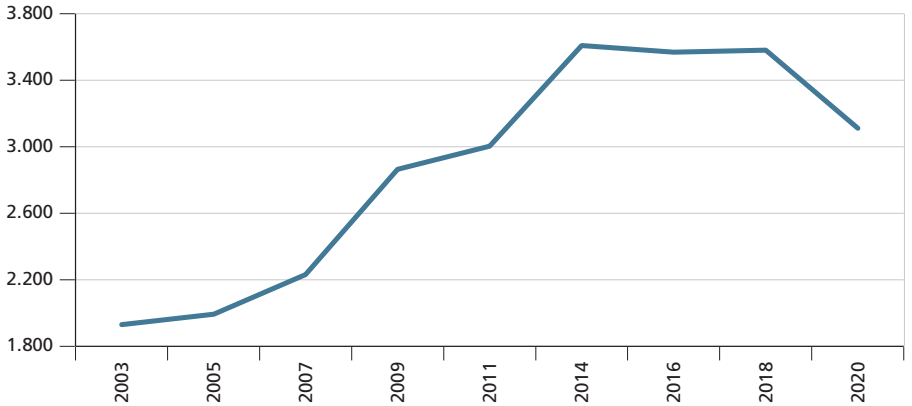
Os instrumentos relativos aos investimentos em P&D não se restringem ao foco às firmas, uma vez que parte relevante dessa política nos SNIs também se efetiva em instituições públicas, tanto de fomento quanto de produção de inovação. Dessa forma, é possível analisar os processos de mudança a partir da abordagem de algumas dessas instituições. Os gráficos a seguir demonstram a evolução de quatro organizações centrais para o SNI brasileiro em distintas áreas de atuação: Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), CNPq e Capes.

GRÁFICOS 6
Evolução da execução orçamentária anual, por órgãos do SNI (2003-2020)
(Em R$ milhões)

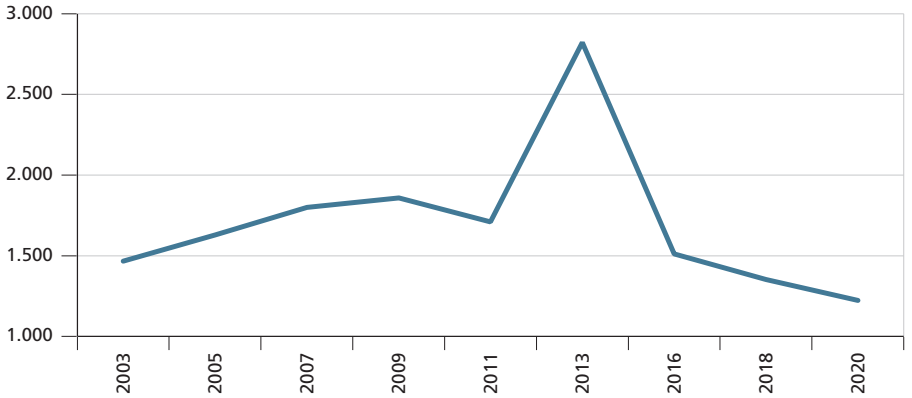
6A – Fiocruz



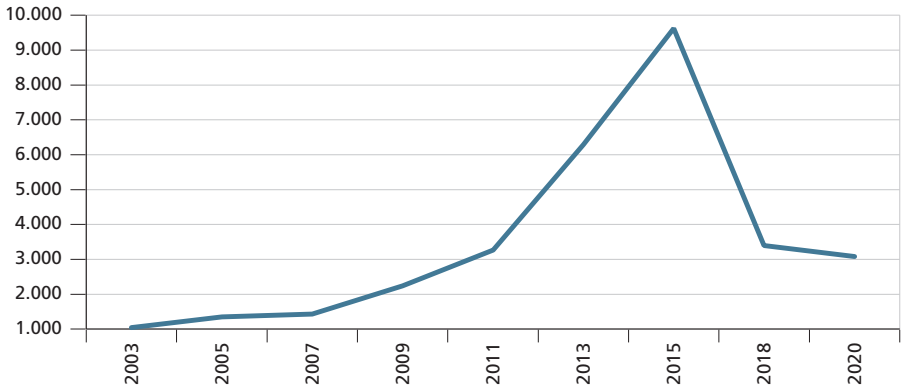
6B – Embrapa



6C – CNPq



6D – Capes



Fonte: Câmara dos Deputados.
Nota: Valores deflacionados com correção pelo IPCA-E (IBGE) em janeiro de 2021.

Todas as quatro são organizações públicas em distintos formatos jurídicos e vinculadas a ministérios diferentes no âmbito do governo federal. Além do propósito de incentivo à inovação via P&D, elas também convergem ao atuar direta ou indiretamente em outros tipos de instrumentos da política de inovação (Edler *et al.*, 2016), tais como melhorar as habilidades, possibilitar o acesso a conhecimentos especializados, fortalecer as capacidades de todo o sistema e explorar as complementaridades, aumentar a demanda por inovação e facilitar o intercâmbio e o diálogo.

Os dados dos gráficos mostram claramente a ocorrência de períodos de expansão do orçamento dessas políticas públicas em todos os casos até o início ou meados da década passada e, posteriormente, redução contínua desses gastos. A única exceção ficou por conta da Fiocruz, que vinha diminuindo as execuções em 2015, porém nos últimos dois anos apresentou um incremento considerável, explicado por uma correção contábil em 2019 e pelas ações de combate à pandemia do coronavírus, mais especificamente para a produção de vacinas. No primeiro, o aumento de quase 60% da dotação orçamentária ocorreu em razão da incorporação de recursos destinados à produção de imunobiológicos para prevenção e controle de doenças e de recursos para atendimento à população para controle de DSTs, antes executados via Termos de Execução Descentralizada (TED) (Fiocruz, 2020). Enquanto em 2020 a dotação original na LOA previa inclusive uma redução de 7% em relação ao exercício anterior, mas com a crise emergencial da covid-19, a instituição recebeu cerca de R$ 4 bilhões destinados à pesquisa e à produção de vacinas contra essa enfermidade (Fiocruz, 2021).

A Embrapa, empresa com notório histórico de contribuição à inovação no setor agropecuário do país (Vieira *et al.*, 2015), apresentou dois processos diferenciados no financiamento de suas atividades. Assim como as demais, passou por uma intensa expansão orçamentária no começo do período em análise, porém não sofreu com uma retração tão intensa desde então. Nota-se que, nesse caso, o padrão de comportamento das despesas se manteve relativamente estático, em valores atualizados, o que sinaliza para um relativo grau de priorização desse setor, diante do desmonte quase generalizado em outras áreas do SNI no país. Uma possível explicação para esse fenômeno pode estar relacionada à crescente força política de importantes atores desse setor da economia nos poderes Executivo e Legislativo, em especial nos últimos cinco anos. Todavia, isso demanda uma investigação futura mais detalhada acerca desses fatores determinantes.

Em contrapartida, no que tange às duas outras organizações analisadas, isto é, CNPq e Capes, referências centrais no SNI, sobretudo nos instrumentos de políticas voltados à construção de capacidades, habilidades e conhecimento para inovação, os dados empíricos indicam cenários bem negativos. O primeiro, ligado

ao MCTIC, é responsável pela maioria do financiamento dos projetos de pesquisa de graduação e pós-graduação no país. Até 2013, o órgão ampliou seus gastos, depois começou o processo de desmonte que, em 2020, levou a um orçamento menor que o de 2003 e cerca de 50% do alcançado na metade da década passada. A Capes, por sua vez, experimentou oscilações mais expressivas, uma vez que teve seu orçamento sextuplicado entre 2003 e 2016, contudo, desde então, vem passando por um intenso processo de desmantelamento das suas atividades finalísticas. O orçamento atual corresponde a menos de um terço do executado em 2015, o que prejudica as principais ações de formação e desenvolvimento de capital humano, disseminação de conhecimento e cooperação científica internacional.

Um programa emblemático que englobava diferentes tipos de instrumentos da política de inovação no Brasil foi o Ciência Sem Fronteiras. Trata-se de um esforço conjunto dos ministérios da Educação e da CT&I, operacionalizado também pela Capes e CNPq, direcionado a "promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional".[6] Criado em 2011, o programa ultrapassou os R$ 4,5 bilhões em quatro anos de existência, sendo parte dos recursos provenientes dos fundos setoriais. Porém, sofreu uma estratégia de desmonte do tipo extinção praticamente imediata entre os anos de 2016 e 2018, quando o orçamento do programa se restringia a restos a pagar do ano anterior, sem provisões de novas bolsas.[7]

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) também possuía propósito semelhante de instrumento de política voltado a aprimorar as habilidades e competências da população, especialmente na área de educação profissional e tecnológica. Lançado no mesmo ano do Ciência sem Fronteiras, chegou a atingir quase R$ 4 bilhões do orçamento executado em 2014, mas desde então passou por uma forma de desmantelamento do tipo retração, na medida em que os recursos foram se reduzindo gradualmente até ser completamente finalizado em 2019.[8]

A última análise da dinâmica do *policy mix* aborda as execuções das subfunções orçamentárias relativas à governança da inovação no âmbito do governo federal. A subfunção é a partição da função, que inclui um conjunto de programas e possui um caráter transversal a um órgão ou até mesmo a uma área governamental.[9] O gráfico 5 retrata as mudanças nas execuções de nove subfunções de diferentes dimensões do SNI brasileiro.

6. Disponível em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa>.
7. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-de-governo/08-ciencia-sem-fronteiras?ano=2018>..
8. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-de-governo/14-pronatec?ano=2018>.
9. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603317-funcao-e-subfuncao>.

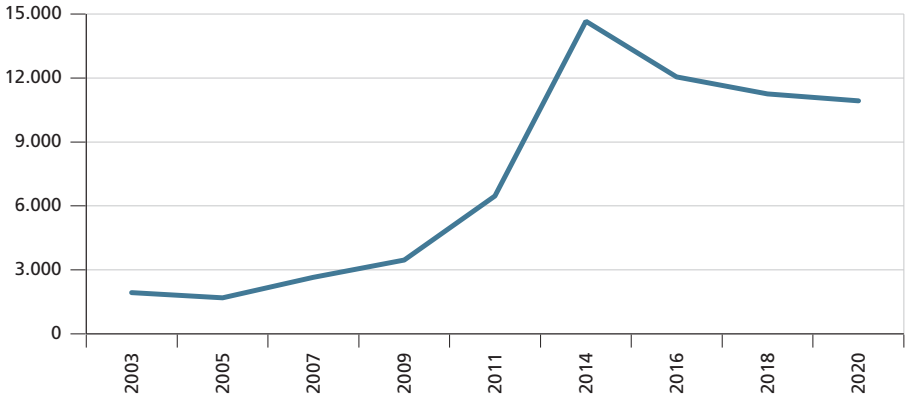
As duas primeiras envolvem os dispêndios na área de educação profissional e universitária e, por conseguinte, se enquadram em instrumentos de melhorias no capital humano (Edler *et al.*, 2016), tais como os programas de formação e pesquisa nas instituições da rede de educação profissional, científica e tecnológica e nas universidades federais. Em ambas as subfunções de ensino, os processos de expansão e desmonte recente são evidentes. Enquanto no profissional, entre 2003 e 2014, os investimentos sextuplicaram, mas desde então os recursos vêm se reduzindo de forma contínua ano a ano. No âmbito da educação terciária, a ampliação foi mais modesta, pouco mais de 200%, porém o processo de desmonte gradual é bastante semelhante desde a segunda metade da década passada.

Com padrões distintos, mas seguindo a mesma lógica de expansão-desmantelamento, as três subfunções seguintes englobam diferentes instrumentos da tipologia de Edler *et al.* (2016), com políticas de ciência e tecnologia focadas na construção de ambientes e capacidades inovadoras dentro do SNI. Seus programas são de distintas áreas como defesa, telecomunicações, energia, saúde, sustentabilidade, entre outros. Embora os dispêndios atualmente se encontrem maiores que no início do século, ainda estão bem distantes de quando alcançaram o auge da priorização no orçamento, entre 2009 e 2016.

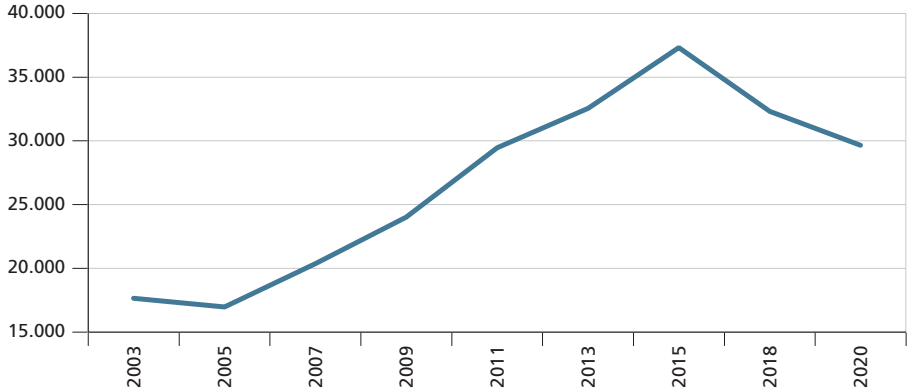
A situação é ainda mais preocupante nas áreas de produção e promoção industrial e comercial que se encaixam em dois tipos de instrumentos dessa política, com o propósito de fortalecer as capacidades de todo o sistema, explorar as complementaridades do sistema e aumentar a demanda por inovação (Edler *et al.*, 2016). Se na promoção comercial a drástica redução orçamentária se inicia no começo da década passada, as subfunções da política industrial alcançam seu auge em 2015, o que pode ser resultado da priorização dessa agenda no governo refletida na implementação dos macroprogramas Inova Empresa e Plano Brasil Maior, por exemplo. Todavia, em todos eles, a dinâmica do financiamento também se arrefece, indicando níveis de recursos mais baixos na série histórica analisada. Por fim, a última subfunção do gráfico 5 é a normalização e qualidade, que se aproxima dos instrumentos de aprimoramento das estruturas de inovação, incluindo regulamentação e padrões para inovação (Edler *et al.*, 2016). Nesse caso, os dados demonstram uma expansão moderada entre 2003 e 2013, mas uma brusca queda com o orçamento residual remanescente nos últimos anos.

GRÁFICOS 7
Evolução da execução orçamentária, por subfunções (2003-2020)
(Em R$ milhões)

7A – Ensino profissional



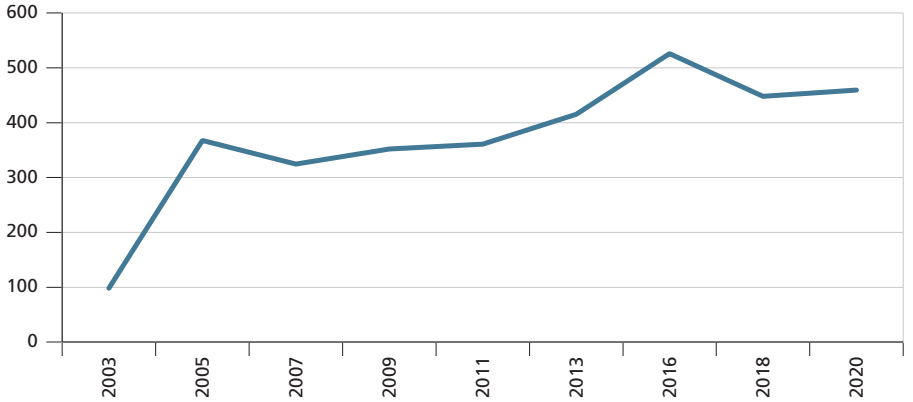
7B – Ensino superior



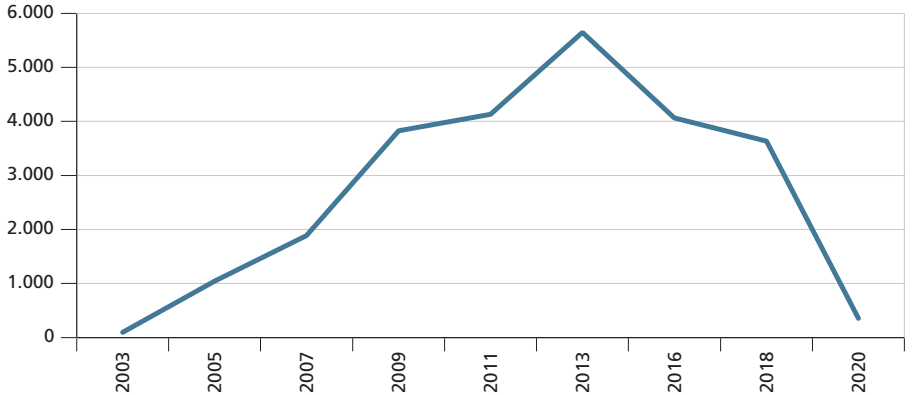
7C – Desenvolvimento científico

7D – Desenvolvimento tecnológico e engenharia

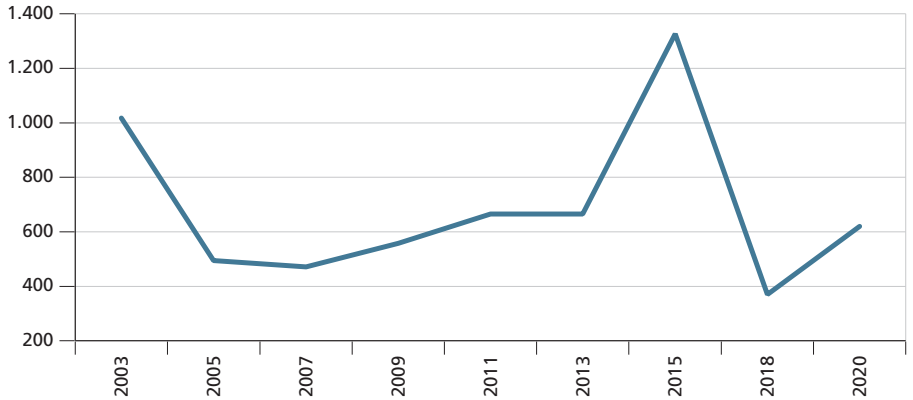
7E – Difusão do conhecimento científico e tecnológico



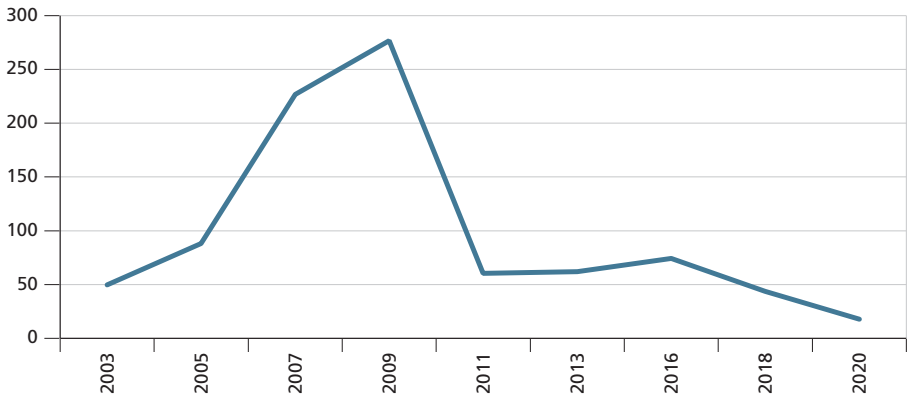
7F – Promoção industrial



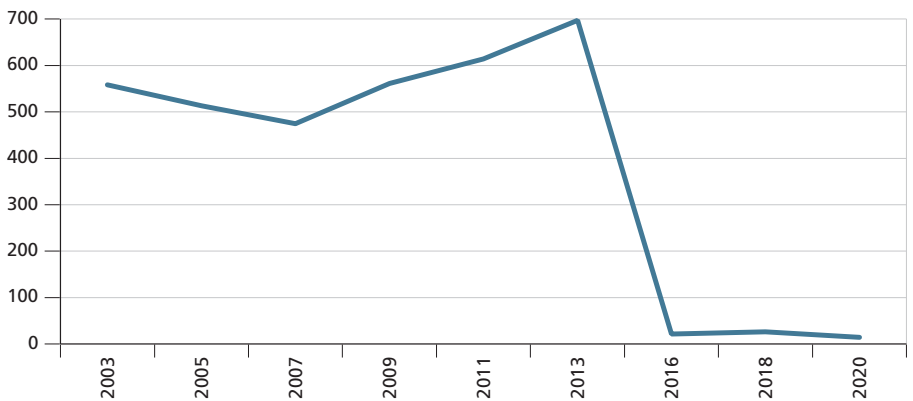
7G – Produção industrial



7H – Promoção comercial



7I – Normalização e qualidade



Fonte: Câmara dos Deputados.
Nota: Valores deflacionados com correção pelo IPCA-E (IBGE) de janeiro de 2021.

Em síntese, é possível perceber, conforme esperado, que os dois processos de mudança nas políticas públicas são bastante evidentes nas distintas dimensões do SNI e em seus órgãos envolvidos sob diferentes abordagens empreendidas. Com exceção dos resultados da Lei do Bem que, nos últimos três anos, reverteu o cenário de diminuição dos gastos tributários e do orçamento emergencial da covid-19 na Fiocruz, os demais instrumentos de políticas que compõem parte significativa nesse arranjo de governança demonstram que a expansão iniciada em 2003 teve curta duração, ou seja, os anos dourados duraram pouco mais de uma década. Apesar de variações pontuais, desde 2014 e, especialmente a partir de 2016, marca-se o começo do desmonte efetivo da política de inovação no país.

Essa estratégia de desmantelamento tem sido abrangente e multisetorial, com padrões de retração, como o caso do Inova Empresa, e de extinção de programas governamentais, a exemplo do Ciência sem Fronteiras. O fenômeno também pode ser notado nas suas formas de redução da densidade da política (número de instrumentos efetivamente implementados) e da intensidade (priorização e destinação orçamentária nos órgãos e subfunções). Além disso, o grau de desmonte varia de acordo com o setor e seu nível de institucionalidade, enquanto o ensino e a P&D na agropecuária sofreram menos, os impactos na área de desenvolvimento de C&T e da política industrial são bem mais negativos. Finalmente, vale lembrar que, desde meados da década passada, no âmbito do governo federal, inexiste uma macropolítica de orientação e coordenação do SNI, aos moldes do PDP e do PBM, que apesar dos notórios problemas de execução, minimamente almejavam articular atores e instrumentos centrais desse arranjo de governança.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo se propôs a analisar as mudanças nos instrumentos do arranjo de governança da política de inovação, em um esforço de investigação compreensivo. Ao explorar em um amplo recorte temporal (2003 a 2020) a configuração dos instrumentos e os orçamentos das organizações centrais dessa política pública, a pesquisa agrega subsídios ao debate sobre o porquê do país historicamente não conseguir traduzir a razoável estruturação de ecossistema de inovação em um bom desempenho em termos de adoção, geração e difusão de produtos, serviços e/ou negócios inovadores, conforme diversos estudos e *rankings* internacionais sinalizam.

Para tanto, o estudo abordou o processo de expansão entre 2003 e 2013 e confirmou com evidências empíricas que desde então prevalece o desmantelamento desse setor, detalhando com base em comparações e exemplos que tais mudanças vêm ocorrendo tanto em forma de fortes reduções da densidade quanto da intensidade desse conjunto de políticas públicas (*policy mix*). Esses achados demonstram que

a política de inovação vigente está, de fato, "dirigindo na contramão", conforme o título do capítulo sugere, reforçando a percepção de que o país se encontra na situação de paradoxo da inovação (Cirera e Maloney, 2017).

Com efeito, o Brasil se afasta da implementação de estratégias de desenvolvimento inclusivo, sustentável e baseado na inovação, cada vez mais cruciais em um mundo repleto de desafios estruturais complexos e em constante demanda por adaptação às dinâmicas transformações econômicas, sociais, tecnológicas e ambientais. Como agravante, os impactos da demonstrada descontinuidade na implementação de diversos instrumentos e de programas tende a afetar negativamente o desempenho do SNI brasileiro no médio e longo prazo, com prejuízos à qualidade do capital humano, produtividade do trabalho, fuga de cérebros (*brain drain*), entre outros.

Dada a abrangência do *policy mix* pertencente ao SNI brasileiro, naturalmente esse capítulo enfrentou limitações nas análises que inviabilizaram abordar, por exemplo, com mais detalhes as especificidades dos processos de expansão e desmonte. A opção em focar na comparação das execuções orçamentárias de alguns instrumentos, órgãos e subfunções e também de ilustrar casos emblemáticos de retração e extinção de programas governamentais conseguiu, todavia, confirmar as mudanças nas configurações e implementação desse setor no âmbito do governo federal. Nesse sentido, o capítulo trouxe contribuições empíricas e reflexões que estão alinhadas ao primeiro propósito desta coletânea, isto é, descrever com evidências como uma política pública vem sendo desmontada, suas características e dimensões.

Obviamente, novas questões e estratégias analíticas demandam pesquisas futuras que podem avançar ainda na descrição do desmantelamento, por exemplo, com foco detalhado (*in-depth case study*) em um programa governamental específico ou de uma organização do SNI. A agenda futura também tem um terreno fértil para investigar os outros dois propósitos desta coletânea: as causas e consequências do desmonte. O estudo sobre as razões que viabilizaram a ocorrência desse fenômeno se apresenta como a etapa seguinte de pesquisa. A abordagem das causas do desmonte precisa atentar para diferentes fatores, tais como a conjuntura econômica, formação de coalizões, relações entre essas forças políticas e as estratégias utilizadas pelos *stakeholders*.

A busca dessas explicações visa auxiliar na qualificação dos debates tanto acadêmicos quanto da administração pública, principalmente porque os discursos oficiais, materializados, por exemplo, no Plano Plurianual (2020-2023)[10] e na Estratégia Nacional de Inovação,[11] apresentam-se como favoráveis ao fomento do SNI brasileiro, porém, na prática, desde 2016, promovem um intenso e inédito processo de desconstrução, retração e extinção dessas políticas públicas.

10 Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/mensagem-presidencial.pdf>.

11 A Estratégia Nacional de Inovação (Resolução CI n. 1) estabelece as iniciativas para o tema nos próximos quatro anos, dando continuidade à Política Nacional de Inovação, formalizada no Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020.

REFERÊNCIAS

ACCIAI, C.; CAPANO, G. Policy instruments at work: a meta-analysis of their applications. **Public Administration**, v. 99, n. 1, p. 118-136, 2021.

AIGINGER, K.; RODRIK, D. Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. **Journal of Industry, Competition and Trade**, v. 20, p. 189-207, 2020.

ARAÚJO, B. C. **Políticas de apoio à inovação no Brasil**: uma análise da evolução recente. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1759).

ARAÚJO, B. C. *et al*. **Impactos dos fundos setoriais nas empresas**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1737).

ARBIX, G. 2002-2014: trajetória da inovação no Brasil – avanços, indefinições e instabilidade nas políticas de fomento à inovação e tecnologia. **Análise**: Friedrich Ebert Stiftung Brasil, n. 17, 2016.

BANCO MUNDIAL. **Global economic prospects**. Washington: Banco Mundial, 2020.

BAUER, M. 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, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BAUER, M. *et al.* (Ed.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2013. 242 p.

BAUER, M.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In*: BAUER, M. *et al.* (Ed.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BORRÁS, S.; EDQUIST, C. **Holistic innovation policy**: theoretical foundations, policy problems, and instrument choices, Oxford: Oxford University Press, 2019.

BUAINAIN, A.; CORDER, S.; BONACELLI, M. A. State capabilities and limits to innovation funding policy in Brazil. *In*: CASTRO, A.; BOSCHI, R. (Ed.). **State capacities and development in emerging countries**. Rio de Janeiro: INCT/PPED; CNPq; Faperj, 2020. cap. 4.

CAPANO, G.; HOWLETT, M. The knowns and unknowns of policy instrument analysis: policy tools and the current research agenda on policy mixes. **Business and Society**, v. 10, n. 1, p. 487-523, 2020.

CASTRO, A. Compared innovation policies and State capabilities: Brazil, China and Argentina. *In*: CASTRO A.; BOSCHI, R. (Ed.). **State capacities and development in emerging countries**. Rio de Janeiro: INCT/PPED; CNPq; Faperj, 2020. cap. 3.

CAVALCANTE, P. Innovation policy governance. *In*: FARAZMAND, A. (Ed.). **Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance**. Cham: Springer, 2021.

CENTENO, M. *et al*. **States in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

CIRERA, X.; MALONEY, W. F. **The innovation paradox**: developing country capabilities and the unrealized promise of technological catch-up. Washington: The World Bank, 2017.

CIRERA, X. *et al*. **A practitioner's guide to innovation policy**: instruments to build firm capabilities and accelerate technological catch-up in developing countries. Washington: The World Bank, 2020.

CORNELL UNIVERSITY; INSEAD; WIPO. **The Global Innovation Index 2019**: creating healthy lives – the future of medical innovation. New York: Ithaca, 2020.

EDLER, J. *et al*. (Ed.). **Handbook of innovation policy impact.** Cheltenham: Edward Elgar, 2016.

EDLER, J.; FAGERBERG, J. Innovation policy: what, why, and how. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 33, n. 1, p. 2-23, 2017.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico. **Relatório de gestão 2019**. Rio de Janeiro: Cogeplan/Fiocruz, 2020.

_____. Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico. **Relatório de gestão 2020**. Rio de Janeiro: Cogeplan/Fiocruz, 2021.

FLANAGAN, K.; UYARRA, E.; LARANJA, M. Reconceptualising the 'policy mix' for innovation. **Research Policy**, v. 40, n. 5, p. 702-713, 2011.

KIM, C. S.; LEE, S. Different paths of deindustrialization: Latin American and Southeast Asian countries from a comparative perspective. **Journal of International and Area Studies**, v. 21, n. 2, p. 65-81, 2014.

LUNDVALL, B-Å. (Ed.). **National systems of innovation**: towards a theory of innovation and interactive learning. London: Anthem Press, 2010.

_____. Innovation systems and development: history, theory, and challenges. *In*: REINERT, E. S.; GHOSH J.; KATTEL, R. (Ed.). **Handbook of alternative theories of economic development**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 594-612.

MAZZUCATO, M. **The entrepreneurial State**. London: Anthem Press, 2013.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. **The Brazilian innovation system**: a mission--oriented policy proposal. Brasília: CGEE, 2016.

NEGRI, F. **New pathways for innovation in Brazil**. Rio de Janeiro: Ipea; Washington: Wilson Center, 2021a.

_____. **What do we know about the effectiveness of fiscal incentives for research and development in Brazil's 'Law of Good'?** Brasília: IPC-IG, 2021b. (Research Brief , n. 77).

NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. Os dilemas e os desafios da produtividade no Brasil. *In*: _____. (Org.). **Produtividade no Brasil**: desempenho e determinantes. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-51.

NEGRI, F.; RAUEN, A. T. **Innovation policies in Brazil during the 2000s**: the need for new paths. Brasília: Ipea, 2018. (Discussion Paper, n. 235).

NELSON, R. R. Economic development as an evolutionary process. *In*: REINERT, E. S.; GHOSH, J.; KATTEL, R. (Ed.). **Handbook of alternative theories of economic development**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 323-335.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Outlook**. Paris: OECD, 2021.

PACHECO, C. A. Institutional dimensions of innovation policy in Brazil. *In*: REYNOLDS, E. B.; SCHNEIDER, B. R.; ZYLBERBERG, E. (Ed.). **Innovation in Brazil**: advancing development in the 21st century. New York: Routledge, 2019. p. 171-188.

REYNOLDS, E. B.; SCHNEIDER, B. R.; ZYLBERBERG, E. (Ed.). **Innovation in Brazil**: advancing development in the 21st century. New York: Routledge, 2019.

ROCHA, G.; RAUEN, A. **Mais desoneração, mais inovação**: uma avaliação da recente estratégia brasileira de intensificação dos incentivos fiscais a pesquisa e desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2393).

ROGGE. K. S. Designing complex policy mixes. *In*: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (Ed.). **Routledge handbook of policy design**. New York: Routledge, 2018. p. 34-58.

SALAMON, L. M. The new governance and the tools of public action: an introduction. *In*: _____. (Org.). **The tools of government**: a guide to the new governance. New York: Oxford University Press, 2002.

SANTANA, J. R. *et al.* Financiamento público à inovação no Brasil: contribuição para uma distribuição regional mais equilibrada? **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 52, p. 355-387, jan.-jun. 2019.

SECAP – SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA. Ministério da Economia. Lei do Bem, Lei nº 11.196. **Boletim de Subsídios da União**, 2021.

VIEIRA, P. *et al*. A Embrapa e seu papel no Sistema Nacional de Inovação Agrícola. *In*: BUAINAIN, A. M.; BONACELLI, M. B. M.; MENDES, C. I. C. (Org.). **Propriedade intelectual e inovações na agricultura**. Rio Janeiro: INCT/PPED, 2015.

ZUNIGA, P. *et al*. **Conditions for innovation in Brazil**: a review of key issues and policy challenges. Brasília: Ipea, 2016. (Discussion Paper, n. 218).

Parte V

DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

CAPÍTULO 11

DE POLÍTICA PÚBLICA À IDEOLOGIA DE GÊNERO: O PROCESSO DE (DES)INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES DE 2003 A 2020

Carolina Pereira Tokarski[1]
Krislane de Andrade Matias[2]
Luana Simões Pinheiro[3]
Ranna Mirthes Sousa Correa[4]

1 INTRODUÇÃO

A agenda pela igualdade de direitos das mulheres foi institucionalizada pela primeira vez em um ministério com orçamento e autonomia no ano de 2003. A partir de então, diferentes políticas para as mulheres foram implementadas, em diversos campos, uma trajetória de quase vinte anos, marcada por avanços e retrocessos (Matos, Cypriano e Pinheiro, 2018). É possível organizá-la esquematicamente em torno de três períodos, estando seu símbolo maior na posição institucional e na capacidade de atuação dos mecanismos de políticas para as mulheres no Executivo federal. O primeiro período – aqui chamado de *consolidação de uma agenda de política para as mulheres* – cobre os anos entre 2003 e 2014, quando a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) foi criada, com *status* ministerial. Entre 2015 e 2018, um novo momento se inicia, com a perda, já em 2015, do *status* ministerial da SPM e sua incorporação ao recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. A esse segundo período demos o nome de *estagnação da agenda de políticas para as mulheres*.

Finalmente, o terceiro período se inicia a partir de 2019, quando a SPM passa a compor a estrutura do novo Ministério das Mulheres, Família e Direitos Humanos que, já em seu nome, oferece sinais dos novos rumos a serem tomados no campo das políticas de gênero e/ou para as mulheres, conformando um novo momento que aqui foi nomeado *deslegitimação da agenda e desmonte das políticas para as mulheres*.

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: <carolina.tokarski@ipea.gov.br.>
2. Consultora na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). *E-mail*: <krislane.amatias@gmail.com>.
3. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.
4. Pesquisadora na Disoc/Ipea.

O objetivo deste trabalho é avaliar em que medida esse processo de desmonte veio se instalando na gestão pública federal e qual a intensidade com que ele tem se efetivado ao longo dos anos, buscando identificar, em especial, similitudes e diferenças que marcaram o desmonte da agenda de gênero ao longo dos períodos de 2015-2018 e 2019-2020. Ainda que a estratégia da transversalidade de gênero – ou seja, do princípio de que gênero deve ser incorporado nas agendas setoriais, em cada ministério, e não apenas no mecanismo de políticas para as mulheres – seja definida pela Declaração e Plataforma de Pequim como a principal tarefa deste mecanismo, este trabalho não irá analisar o conjunto de ações desenvolvidas setorialmente no âmbito do governo federal. O foco aqui será a análise da capacidade dos sucessivos organismos federais executivos de políticas para as mulheres de realizar a gestão da transversalidade e de implementar ações pontuais sob sua responsabilidade. Serão analisadas, portanto, as políticas e instrumentos de gestão de políticas diretamente mobilizadas por esses organismos ao longo do período 2003-2020, e a sua capacidade de efetivar a estratégia de transversalização da perspectiva de gênero e de institucionalização de uma política para as mulheres no Brasil.

Para dar conta desses objetivos, este artigo se organiza em quatro seções, além desta introdução. Na próxima seção, apresenta-se uma análise sobre a construção de uma política para as mulheres ao longo do período de 2003 a 2014. Esse período será aqui considerado como referência – ou período-base – para a realização de uma análise comparativa com os anos subsequentes, que são marcados pelo início e posterior aprofundamento do processo de desmonte. A seção 3 apresenta o instrumental teórico-metodológico construído que nos permitiu mensurar a existência e a intensidade do desmonte em cada período considerado. Já na seção 4, os resultados desta mensuração são apresentados separadamente para os anos de 2015-2018, aqui considerados como de paralisia da ação do Estado – e 2019-2020, período em que o desmonte se aprofunda no governo brasileiro. Por fim, na seção 5 são apresentadas algumas considerações finais sobre o tema e perspectivas para os próximos anos.

2 A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES: ATÉ ONDE CHEGAMOS ENTRE O PERÍODO DE 2003 A 2014?

O ano de 2003 marca um novo e importante momento na forma como a agenda de políticas para as mulheres é incorporada ao planejamento governamental. Neste ano, a SPM é criada com *status* ministerial, passando a se posicionar na estrutura da Presidência da República. A criação da SPM como um órgão autônomo, hierarquicamente bem posicionado, com respaldo político e capacidade de dialogar com os demais ministérios não era apenas uma demanda dos movimentos feministas e de mulheres, mas também uma orientação de importantes conferências e instituições internacionais que vinham, ao longo dos anos, construindo paradigmas para que a agenda das mulheres adentrasse o espaço da política institucional com força, propriedade e resistência.

A Declaração e Plataforma de Ação de Pequim – assinada em 1995 pelos 189 países presentes na Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres, inclusive o Brasil – constituiu-se em um dos instrumentos internacionais mais relevantes no campo dos direitos das mulheres. Entre os doze temas prioritários de trabalho cobertos pelo documento, estão os "mecanismos institucionais para o avanço das mulheres", cuja existência nas estruturas governamentais é entendida como necessária para que os compromissos setoriais da conferência sejam transversalmente endereçados.

No Brasil, entre 2003 e 2015, a SPM manteve-se no primeiro escalão governamental, possuindo *status* ministerial e acesso aos demais ministros nas mesmas condições hierárquicas, posição que influencia decisivamente em sua autonomia e capacidade de *enforcement*, ou seja, na capacidade que possui de constranger, em alguma medida, os demais órgãos setoriais a adotarem uma perspectiva de gênero na formulação e implementação de suas ações. Evidentemente, a posição na estrutura governamental, ainda que necessária, não é – e nunca foi – condição suficiente para que a SPM pudesse cumprir sua missão. Esta, é importante esclarecer, não se refere à responsabilidade exclusiva por executar o conjunto de políticas para as mulheres no governo federal. O objetivo que se procura alcançar com a criação de uma estrutura como esta não é a guetização do tema em um único espaço no governo, mas, ao contrário, tornar todo o governo permeável às necessidades e interesses das mulheres em cada sociedade.

Assim, a função precípua da SPM era a de coordenar aquilo que se convencionou chamar de transversalização da perspectiva de gênero, não apenas no âmbito do governo federal (transversalidade horizontal), mas também entre as diferentes esferas federativas (transversalidade vertical). O conceito de transversalidade de gênero – *gender mainstreaming* – foi também consagrado pela Plataforma de Beijing como uma estratégia de atuação inovadora, que busca assegurar que a perspectiva de gênero passe a integrar efetivamente as políticas em todas as esferas de atuação governamental, promovendo uma reorganização da ação do Estado (Brasil, 2011). O objetivo, então, é reconhecer que existe uma responsabilidade compartilhada pela execução de políticas para as mulheres que cabe a todos os órgãos setoriais no nível federal e também nos níveis locais. Se a transversalidade se efetiva, cada um desses órgãos passa a considerar, em seu processo de formulação, execução e avaliação de políticas, a perspectiva de gênero, incorporando uma lente que os ajuda a avaliar em que medida a promoção da igualdade ou da autonomia das mulheres pode ser favorecida ou não em suas iniciativas setoriais.

A gestão da transversalidade demanda uma articulação horizontal, vertical e não hierárquica, que busca estimular a formulação, a execução e a avaliação do conjunto das políticas públicas para as mulheres, assumindo a corresponsabilidade dos entes envolvidos. Neste processo de buscar transformar o princípio da transversalidade – até então algo absolutamente inovador no campo da gestão de

gênero –, a SPM construiu uma metodologia própria de trabalho, que envolveu um conjunto de estratégias, entre as quais vale destacar: *i*) a instituição do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) e de seu Comitê de Articulação e Monitoramento – cujo foco estava na transversalidade horizontal; *ii*) a criação dos mecanismos de gênero nos órgãos do governo federal – demanda oriunda das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPMs)[5] e que se constituíam em espaços de articulação para a elaboração de políticas com a lente de gênero nos órgãos setoriais;[6] e *iii*) o apoio financeiro e técnico à instituição de organismos de políticas para as mulheres (OPM) nos governos estaduais e municipais (transversalização vertical).[7] A SPM instituiu ainda o Fórum de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres, como uma ferramenta que possibilitasse a integração, articulação e troca de experiências entre todos os OPMs.

Se todos esses instrumentos são importantes na materialização do princípio da transversalidade, o instrumento que organizou a ação da SPM e estabeleceu diretrizes tanto para a ação setorial, quanto para a gestão da política de gênero foi o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Entre 2003 e 2015 foram lançados três PNPMs; a metodologia de construção destes planos envolvia, necessariamente, como ponto de partida, o estabelecimento de espaços de escuta que permitissem uma ampla discussão com a sociedade, incluindo burocratas das três esferas da federação e representantes da sociedade civil. Estes espaços se traduziram nas Conferências de Políticas para as Mulheres, que envolveram milhares de pessoas em todo o país em um processo inicialmente local (conferências municipais, seguidas de estaduais) que desembocava nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPMs). Foi a partir dos debates realizados nestas conferências que as demandas da sociedade foram levantadas e que as diretrizes para a construção dos PNPMs foram sistematizadas. A primeira conferência nacional ocorreu em 2004, com o envolvimento de cerca de 120 mil mulheres em todo o país (Brasil, 2005), e deu origem ao I PNPM. Este era composto por ações distribuídas em torno de cinco áreas setoriais – trabalho, saúde, educação, violência e gestão –, nas quais as demandas da sociedade se traduziam em políticas e os compromissos dos órgãos setoriais (nove neste primeiro plano) eram apresentados à sociedade. Naquele momento não havia ainda compromisso orçamentário com cada ação, seja pelo receio dos órgãos de se comprometerem com valores, seja pela própria dificuldade de, em um orçamento construído de forma universal, conseguir identificar e "reservar" um valor para as políticas para as mulheres.

5. Estas demandas também apareceram nas Conferências Governamentais de Políticas para as Mulheres (que precediam as CNPMs), evidenciando as "dificuldades que as representações dos órgãos enfrentam devido à ausência de um respaldo institucional adequado para a implementação das políticas para as mulheres" (Brasil, 2011, p. 21).

6. O governo federal chegou a contar com dezesseis comitês de gênero simultaneamente, em órgãos como o Ministério de Minas e Energia, do Trabalho e Emprego, da Saúde, da Pesca e Aquicultura e o Banco do Brasil (Ribas, 2020).

7. Em 2014, havia um total de 745 organismos de políticas para as mulheres (OPMs) no Brasil, sendo 26 estaduais, 1 distrital e 718 municipais (equivalendo a 11,8% dos municípios brasileiros) (Ribas, 2020).

Para possibilitar uma melhor gestão e o monitoramento do plano, a SPM institui o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM. Este comitê tinha como principais atribuições monitorar, incentivar, apoiar, acompanhar e avaliar a implementação dos PNPMs, além de efetuar eventuais ajustes e priorizações. Era no comitê, portanto, que a implementação das ações era discutida, que novas articulações e iniciativas eram pensadas e que os desafios impostos por uma nova estratégia de ação eram enfrentados (nem sempre de forma exitosa). Inicialmente, o comitê envolvia apenas representantes dos órgãos diretamente responsáveis pela execução das ações listadas no PNPM, além de representantes da sociedade civil, por meio de representação do CNDM. Com o lançamento do II Plano, a ampliação do seu escopo de ação e a experiência adquirida com os primeiros anos de adoção da estratégia de transversalidade, o comitê passou a envolver também representantes de organismos de políticas para as mulheres dos estados e municípios, de forma a estimular e aprofundar a transversalização vertical.

O I PNPM cobriu o período de 2005 a 2007, tendo sido revisto na II CNPM, realizada em agosto de 2007. A partir das deliberações da II conferência, a SPM coordenou a elaboração do II PNPM, que ampliou suas áreas de atuação de cinco para onze.[8] Foi também neste segundo plano que, de forma inédita, se construiu um orçamento estimado da "política para as mulheres" do governo federal, a ser implementado no período de 2008 a 2011 (período de vigência do II PNPM), agora por um total de 22 órgãos. Este plano previa um investimento nominal de cerca de R$ 7 bilhões em ações especificamente voltadas para as mulheres e de mais R$ 10 bilhões[9] em ações universais que contemplavam os compromissos do PNPM, mas para as quais não foi possível, naquele momento, desagregar os gastos específicos.

Importante dizer que foi no processo de construção do II PNPM que a unidade da categoria "mulheres" foi novamente questionada, desde as conferências locais e nacional. A suposta homogeneidade desta categoria – já questionada pelo menos desde os anos 1980 pelo feminismo negro – seguia orientando as ações da SPM e do governo de forma geral. É a partir, portanto, da segunda conferência que reflexões sobre diferentes experiências, interesses e demandas de diferentes mulheres entram no espaço do Estado – ao menos nas diretrizes de ação – de uma forma conjunta, ou, como a literatura tem escolhido chamar, a partir de uma perspectiva interseccional, que se refere à ideia de que "(...) as pessoas são atravessadas por diferentes formas de opressão, que não podem ser consideradas isoladamente, mas sobretudo como fenômenos imbricados que produzem diversas formas de opressão a partir de suas vivências singulares" (Ipea, 2022, p. 58).

8. O II PNPM está disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_politicamulheres.pdf>.

9. Em valores reais de 2021, estes números saltam para, respectivamente, R$14,5 bilhões e R$20,7 bilhões (valores deflacionados pelo INPC médio de 2021).

Foi a partir desse entendimento, portanto, que dois novos capítulos foram incorporados ao II e III PNPMs, com o objetivo específico de enfrentar o racismo, o sexismo, a lesbofobia e as desigualdades geracionais. À época, muitas foram as discussões sobre a pertinência de se incluir capítulos específicos para estas questões quando o mais "adequado" seria transversalizar as dimensões de raça, orientação sexual e geração por todo o plano. O entendimento que prevaleceu, porém, foi de que, naquele momento histórico, era importante conferir visibilidade a grupos específicos de mulheres em situação estrutural de maior exclusão e precariedade. Foi assim, portanto, que os capítulos 9 e 10 passaram a integrar o plano, até que este foi descontinuado, em 2016 (Brasil, 2005; 2008; 2011).

Ao final de 2011, foi realizada a III CNPM, que deu origem ao III PNPM, com vigência definida para o período de 2013 a 2015. O terceiro plano, que já não contava com um orçamento associado, deveria ter sido avaliado na IV CNPM, que ocorreu em Brasília, entre os dias 10 e 13 de maio de 2016. No dia 12 de maio, contudo, a então presidenta Dilma Roussef foi afastada em função da abertura do processo de *impeachment*, dando início a um novo momento na história das políticas para as mulheres, que será abordado mais à frente.

Outra importante linha que orientava o trabalho da SPM durante os anos de 2003 a 2015 dizia respeito à intensa participação da sociedade civil nos processos de elaboração das políticas públicas direcionadas para as mulheres. De fato, a participação social nesse período era compreendida como um "método de gestão" do governo como um todo (Pires e Vaz, 2012), tendo se espraiado por toda a administração pública federal. Esse método se materializava não apenas pelo fortalecimento dos conselhos (que se constituíam, juntamente com o orçamento participativo e os planos diretores, como as principais estratégias de participação social até 2002) (Avritzer e Souza, 2013), mas também pela implementação de outras estratégias como as conferências nacionais,[10] audiências, consultas públicas e mesas de negociação (Pires e Vaz, 2012).

No caso da SPM, houve uma política ativa de investimento nos conselhos estaduais e municipais de políticas para as mulheres – com aportes financeiros, inclusive – bem como a abertura de importantes canais para que o CNDM pudesse participar de forma ativa da gestão da política. Logo no início do período, ainda em 2003, o Decreto nº 4.773 alterou as atribuições do conselho, tornando-o um colegiado de caráter consultivo e com a missão de promover políticas para as mulheres com a perspectiva de gênero em diversas áreas, além de disciplinar a sua participação direta na organização das CNPMs.

10. Ainda que as conferências nacionais possuam uma história que se inicia antes de 2003, é a partir desse momento que elas são impulsionadas de forma mais significativa, com o objetivo de contribuir na construção de "diretrizes para a formulação de políticas públicas, centradas na elaboração e revisão das políticas nacionais, e com um grau diferente de impacto sobre o processo legislativo" (Ramos, 2013, p. 95).

É importante destacar, ainda, que ao longo desse período coube à SPM não apenas a coordenação e a gestão da transversalidade de gênero, mas também a implementação de um conjunto de ações em áreas como trabalho, educação, participação política e, especialmente, violência. A entrada no campo da execução direta de políticas se deu por alguns motivos, entre os quais podem ser destacados: *i*) a ação insuficiente ou inexistente dos órgãos setoriais; *ii*) o reconhecimento da *expertise* do corpo técnico da SPM para a formulação de estratégias de ação em áreas como violência, ainda que a implementação de políticas nesta área seja responsabilidade compartilhada de vários órgãos; *iii*) a necessidade de serem desenvolvidas ações em áreas para as quais não havia um organismo setorial correspondente, como a participação política; e iv) a ação protagonista da SPM via lançamento de programas pilotos em áreas como trabalho e educação com o objetivo – em certa medida mal sucedido – de que estes depois seriam incorporados no planejamento dos órgãos setoriais responsáveis pelas políticas (como Ministério da Educação ou do Ministério do Trabalho). Ao longo dos anos, contudo, boa parte dos projetos propostos e implementados pela secretaria como experiências-piloto não foram incorporados pelos ministérios setoriais que seriam responsáveis por sua execução.

Se as estratégias e mecanismos de atuação estavam bem definidos – e em consonância com as recomendações das instâncias internacionais das quais o Brasil fazia parte – a realidade se impôs com todos os desafios e resistências que pautaram a ação da SPM ao longo desse primeiro período e conferiram limites ao alcance dos planos nacionais. Muito já se pesquisou sobre estes desafios, não sendo possível, dado o escopo desse texto, abordar todas as questões com o detalhamento necessário. Alguns pontos, porém, merecem ser destacados, pois impactaram de forma decisiva a capacidade da SPM de realizar a gestão da transversalidade de gênero no governo federal. O primeiro deles – e talvez o mais óbvio – diz respeito à insuficiência de recursos, humanos e financeiros, para a realização das atividades que estavam sob responsabilidade da secretaria. Mesmo que a SPM concentrasse sua atuação apenas na gestão da transversalidade – sem executar ações diretamente – esta missão demandaria uma estrutura burocrática robusta e qualificada (Ipea, 2012).

No entanto, o que o governo federal ofereceu à secretaria foi um orçamento insuficiente – ainda que crescente ao longo do período – e uma equipe de trabalho limitada em termos numéricos e com alta rotatividade, visto que não há, até os dias de hoje, carreira específica para a SPM ou para as secretarias que tratam de temas transversais. Entre 2003 e 2014 o orçamento, em valores reais, disponibilizado anualmente para a SPM, passou de pouco mais de R$ 50 mil para cerca de R$ 265 mil,[11] um aumento de 430% em doze anos (gráfico 1), mas que representava uma

11. Valores deflacionados pelo INPC médio de 2020.

fração muito reduzida do orçamento discricionário do governo federal a cada ano. Em relação à estrutura de pessoal, a SPM contou ao longo desse primeiro período com algo entre 35 e 45 cargos comissionados de livre nomeação e exoneração, e teve que constituir sua equipe por meio da requisição ou do convite a servidores de outras carreiras da administração pública ou recorrendo ao estatuto da terceirização. Em 2009, de forma inédita, foi realizado concurso de natureza temporária que trouxe para a secretaria cinquenta novos servidores e servidoras que representaram um fôlego para o trabalho ali realizado que, naquele momento, implementava o II PNPM. Por ser temporário, contudo, havia alta rotatividade dos concursados e, findo o prazo do contrato, a secretaria voltou a ficar sem equipe própria.

A construção de um novo paradigma para a gestão, formulação e implementação de políticas públicas, baseada em conceitos como transversalidade, interseccionalidade e participação social, encontrou resistências na burocracia, que vinha atuando a partir de um *ethos* próprio e consolidado há muitos anos. Trabalhar a partir deste marco significa se deslocar para um outro local no campo público, que demanda integração, articulação e ação conjunta entre os órgãos. A falta de compreensão sobre o que significaria de fato transversalizar a perspectiva de gênero nos órgãos setoriais, o pouco apoio político e técnico ao tema – que muitas vezes ficava sob responsabilidade de uma pessoa no ministério ou de um pequeno conjunto de pessoas que compunham um mecanismo de gênero setorial (Ipea, 2015) – fez com que, ainda que avanços tenham sido verificados, ao final do período o êxito tenha sido limitado no que se refere à incorporação da temática de forma sustentada e efetiva no governo federal (Ipea, 2012). Não por acaso, a desmobilização desses atores e o desmonte da política, como se poderá ver a seguir, se deu de forma rápida e sem muitas resistências.

Outro conjunto de desafios diz respeito à amplitude da ação temática da secretaria. De modo geral, entre 2003 e 2014, a SPM se responsabilizou por implementar diretamente ou por meio de parcerias com órgãos setoriais políticas na área de violência, trabalho, educação e fomento à ciência, participação política e, em menor medida, saúde (cuja política era implementada basicamente a partir do Ministério da Saúde, com algum grau de intervenção da SPM). A secretaria também desenvolvia políticas que buscavam dar concretude ao princípio da interseccionalidade, alcançando mulheres negras, rurais, indígenas, quilombolas, entre outras. Dois pontos merecem destaque aqui. O primeiro deles diz respeito à incapacidade da secretaria de incorporar efetivamente às suas ações a perspectiva interseccional, em especial no que diz respeito à dimensão racial como um componente a ser considerado de partida em todos os seus movimentos. Esta, contudo, não era uma dificuldade apenas da SPM e, em um governo que contava também com uma Secretaria Especial de Políticas da Promoção da Igualdade Racial, a interseccionalidade acabava não sendo adequadamente incorporada por nenhuma

das estruturas. Neste contexto, os movimentos de mulheres negras repetidamente alertavam que as mulheres negras não tinham um "lugar" no governo, pois não cabiam nem na SPM (que trabalhava a partir do universal mulheres que, em grande medida, correspondia às mulheres brancas) nem na Seppir (onde o mesmo acontecia em relação ao universal negro no masculino).

O segundo ponto a se destacar refere-se ao fato de que, a despeito da heterogeneidade de temas a serem tratados pela SPM, a maior parte dos recursos – humanos, orçamentários e de tempo – eram direcionados à política de enfrentamento da violência (Ipea, 2012; 2013). Diante de um cenário de atuação limitada dos demais órgãos setoriais, a falta de uma ação da SPM em áreas como trabalho e educação, com força e impacto equivalente àqueles investidos no campo da violência, foi também criticada, especialmente pelos movimentos de mulheres. Como já analisado em Ipea (2012), de fato, a SPM encontrava uma série de limitações técnicas e políticas para fortalecer a execução de ações em áreas que não estivessem direta ou prioritariamente sob sua responsabilidade, ao mesmo tempo em que também encontrava dificuldades para fazer valer o princípio da transversalidade. Transformar o conjunto de ações dispostas no PNPM em realidade demandava um esforço não apenas no sentido de ampliar a capacidade da secretaria de implementar diretamente programas e projetos, mas, basicamente, de ampliar a sua capacidade de tornar o princípio da transversalidade uma realidade e não apenas um conceito diluído, despolitizado e pouco objetivo, imbuído de valores cada vez mais burocráticos e menos políticos (Ipea, 2015). Como destacam Costa e Sardenberg (2008, p. 107) "[transversalização] trata-se de uma instância de estratégia política, que exige, como elemento fundamental, a construção de uma vontade política". Essa vontade política também se mostrou insuficiente ao longo dos anos. Ainda que tenham sido ofertadas estruturas e possibilidades nunca antes abertas para a construção de uma política nacional para as mulheres, estas se revelaram insuficientes e, em boa medida, o compromisso político acabou se mostrando mais efetivo em termos do discurso.

Por fim, mas não menos importante, há um conjunto de desafios de natureza ideológica, política ou cultural. Estes dizem respeito aos desafios que a política de gênero ou para as mulheres encontra em função de valores morais ou culturais que podem oferecer limites para que determinados temas entrem nas agendas (como aborto e prostituição), mesmo em governos considerados mais progressistas em termos de gênero, como foi o caso da gestão 2003-2014. Estes limites podem também significar retrocessos em agendas já consolidadas ou incorporadas ao campo público e político, especialmente em temas relacionados à autonomia do corpo e à saúde sexual e reprodutiva, ou em agendas históricas do feminismo, como a divisão sexual do trabalho. Como se poderá ver a seguir, o recrudescimento do conservadorismo e sua entrada no campo do Estado fez a política migrar para uma

nova arena na qual o entendimento dos papéis de homens e mulheres em sociedade parece retornar algumas décadas e na qual a gestão da transversalidade deixa de ser prioridade na atuação do mecanismo de políticas para as mulheres existente.

3 A DESCONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES: COMO MEDIR?

A definição do conjunto de parâmetros que nos orientará na avaliação das mudanças e na mensuração da intensidade do desmonte destas políticas é, em boa medida, discricionária. Isso não significa, contudo, que seja descuidada, voluntarista ou sem guias teórico-conceituais. Neste processo de delimitação de um conjunto de indicadores enxuto porém significativo da ação governamental no campo em análise, nos valemos, além da literatura sobre o feminismo estatal (Bandeira e Melo, 2010; Machado, 2012; Cepal, 2003; Matos e Alvarez, 2018), da literatura que vem trabalhando sobre a mudança na perspectiva do desmonte de políticas públicas (Bauer e Knill, 2012). Por sua vez, para auxiliar no enquadramento de quais aspectos das políticas para as mulheres estamos procurando medir para caracterizar o desmonte, nos valeremos também de alguns elementos da literatura do campo de capacidades estatais (Wu *et al.*, 2015; Gomide, 2016; Gomide *et al.*, 2017; Enap, 2018).

A partir de Gomide *et al.* (2017) e Wu *et al.* (2015) abordaremos o conceito de capacidades estatais centrando a nossa análise na dimensão organizacional, uma vez que enquadraremos o nosso olhar para a SPM e sua capacidade de produção de políticas públicas enquanto organização.

Para a análise do desmonte da SPM partiremos do conceito proposto por Bauer e Knill (2012, p. 35) e desdobraremos nosso modelo analítico a partir das duas dimensões de mudanças nas políticas que os autores propõem: a sua densidade (*policy density)* e a sua intensidade (*policy intensity)*.

A transposição dessas elaborações teóricas para a realidade das políticas para as mulheres no Brasil pressupõe, evidentemente, a necessidade de alguns ajustes e adequações. Este é o caso, por exemplo, da mensuração da intensidade das políticas que será aqui considerada apenas a partir do enfoque sugerido pela intensidade formal, uma vez que não iremos nos concentrar nas mudanças em termos dos níveis regulatórios das políticas. O quadro 1 apresenta a proposta elaborada para mensuração do desmonte da política para mulheres, com parâmetros quantificáveis para cada dimensão, subdimensão e categoria. Decerto outros indicadores poderiam ser construídos e acrescentados a cada uma das dimensões abordadas; estes, porém, foram considerados os mais adequados diante do limite de disponibilidade de informações, que é impactado seja pela inexistência de dados, seja pela dificuldade de encontrá-los e/ou sistematizá-los para todo o período aqui analisado.

QUADRO 1
Métricas de mensuração do desmonte das políticas para as mulheres, por dimensão e subdimensão

Dimensão	Subdimensão	Categoria	Categorias aplicadas ao caso específico	Indicadores para as políticas para as mulheres	Fontes
Densidade da política	Densidade da política	Mudanças nas áreas de políticas públicas	Áreas de políticas para as mulheres contempladas	I) Quantidade de áreas de políticas públicas com ações previstas no PPA do MIM; II) orçamento autorizado para cada área (em R$)	Legislações que instituem PPAs Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), do Ministério da Economia, e Siga Brasil, do Senado Federal
	Densidade instrumental	Mudanças nos instrumentos de políticas públicas	PNPM	Existência de PNPM vigente no período? (sim; não); II) quantidade de instituições governamentais envolvidas	Documentais, incluindo legislações de lançamento dos PNPMs, de instituição e nomeação para o CNPM, relatórios de reuniões do comitê e o PPA
			Comitê de Articulação e Monitoramento	Comitê de Articulação e Monitoramento ativo? (sim; não)	
			Plano Plurianual (PPA)	I) Existência de programa específico para as mulheres: (sim; não)	
				II) Transversalização do componente gênero ou mulher no PPA: (sim; não)	
Intensidade da política	Intensidade formal	Capacidade de *enforcement*	Nível hierárquico do MIM	I) Alto (*Status* de Ministério); II) Médio (Secretaria ligada diretamente à presidência); III) Baixo (Entidades dependentes de um ministério)[12]	Decreto que dispõe sobre a organização da administração federal
		Capacidades administrativas	Cargos (quantidade de DAS etc.)	I) Quantidade de cargos comissionados previstos para a estrutura[13]	
			Burocracia específica	I) Existência de Burocracia específica? (sim; não)	
			Orçamento da SPNM	I) Orçamento Autorizado; II) Orçamento Executado em programas finalísticos dos organismos de mulheres	Siop e Siga Brasil

(Continua)

12. No que se refere à capacidade de *enforcement,* adotamos a classificação sugerida pelo Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (OIG/Cepal) que categoriza os MIMs segundo o seu nível hierárquico. De acordo com esta classificação, um mecanismo institucional da mulher poderia ser classificado como possuindo: a) nível alto – quando dotado de estatuto de ministério ou quando a titular do MIM ocupa posição de ministra de Estado; b) nível médio – quando está diretamente ligado à Presidência da República; e c) nível baixo – quando está vinculado a um ministério ou outros órgãos de menor nível hierárquico.

13. Como não existe uma carreira específica para as políticas para as mulheres, adotou-se, aqui, o número de cargos comissionados como uma *proxy* do tamanho do corpo burocrático da instituição.

(Continuação)

Dimensão	Subdimensão	Categoria	Categorias aplicadas ao caso específico	Indicadores para as políticas para as mulheres	Fontes
Intensidade da política	Intensidade formal	Capacidades procedimentais	Transversalidade	I) Quantidade de OPMs estaduais	
				II) Quantidade de comitês de gênero nos ministérios e órgãos da administração pública federal	
				III) Transversalidade como eixo estruturante das diretrizes da Política para as Mulheres (sim; não)	Instrumentos normativos e orientadores da política para as mulheres, tais como Decreto de Gestão,[14] portarias que aprovam o regimento interno, PNPMs e PPAs
			Interseccionalidade	I) Interseccionalidade como eixo estruturante das diretrizes da política para as mulheres (sim; não)	
			Gênero	I) Gênero como eixo estruturante das diretrizes da política para as mulheres (sim; não)	
			Incorporação da participação social na institucionalidade da política	I) Existência de conferências nacionais durante o período (sim; não)	Decretos de convocação das conferências
				I) Quantidade de representantes de entidades da sociedade civil no CNDM	Decreto que dispõe sobre estrutura e funcionamento do CNDM
				I) Papel do CNDM para a elaboração de políticas públicas: i) consultivo; ii) deliberativo.	

Elaboração das autoras.

14. Nos referimos aqui aos sucessivos decretos que aprovaram a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança.

As reflexões de Bauer e Knil (2012) sobre o desmonte das políticas, contudo, não se esgotam aí. Além de apresentarem propostas para a mensuração desse processo, os autores tentam, ainda, sistematizar as diferentes estratégias adotadas para sua efetivação, organizando-as em torno de quatro arranjos formados a partir do entrecruzamento de duas dimensões: *i*) a forma como se dá a tomada de decisão – se é deliberada, ativa e consciente ou se tende a ser negligente, por abandono; e *ii*) a visibilidade (alta ou baixa) que os atores querem dar ao processo de desmonte. A partir da interação entre estas dimensões, quatro estratégias de desmonte são identificadas: *i*) o desmonte por *default*; *ii*) o desmonte por ação simbólica; *iii*) o desmonte por mudança de arena; e *iv*) o desmonte ativo.

Essas diferentes estratégias serão também analisadas ao longo deste texto, valendo destacar, tal como fizeram Bauer e Knill (2012), que há uma tendência de que elas sejam usadas em combinação umas com as outras, e não isoladamente. Quando existentes, estas combinações podem se dar ao mesmo tempo ou, por outras vezes, em momentos sucessivos.

A metodologia de análise das informações levantadas neste trabalho partiu da definição de que o período 2003-2014 se configuraria como o período de base, sendo a referência para as análises comparativas realizadas para os dois períodos seguintes. Esta definição levou em consideração o fato de que até 2003 não havia uma instituição específica para conduzir as políticas para as mulheres.

4 VOLTANDO NO TEMPO: O DESMONTE DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES ENTRE 2015 E 2020

Tal como apresentado na primeira seção deste texto, no período 2003-2014 o orçamento da SPM foi crescente e a pauta foi expandida para outras áreas além do enfrentamento à violência. Houve um gradativo incremento da participação social nas CNPMs e os PNPMs passaram a agregar cada vez mais ministérios e organizações federais comprometidos com a agenda de igualdade de gênero.

Esta trajetória de consolidação da agenda dos direitos das mulheres e de expansão das políticas públicas está bem documentada pela literatura da área (Bohn, 2010; CEPAL, 2003, Ipea, 2014; Matos e Alvarez, 2018). Nessa trajetória, o primeiro semestre do ano de 2014 ainda é retratado como um período de relativa estabilidade quanto às ações estatais direcionadas às mulheres (Ipea, 2015), embora sinais de avanço do conservadorismo e de recuo de algumas iniciativas ligadas à pauta da igualdade de gênero já fossem visíveis desde o final do segundo mandato de Lula e

das eleições presidenciais de 2010.[15] A acirrada eleição presidencial de 2014 levou para o centro do debate político pautas de ordem moral, como a criminalização da homofobia e o casamento de pessoas do mesmo sexo (Ipea, 2015). Apesar da reeleição da presidenta Dilma Rousseff indicar certa continuidade na postura governamental sobre a pasta, o ano de 2015 inaugura uma nova fase das políticas para as mulheres, desta vez marcada pela estagnação e retração.

A persistência da baixa representação feminina no Congresso Nacional, o avanço da representação neste parlamento de representantes de segmentos conservadores, como da "bancada evangélica, da bala e ruralista" – como ficou conhecida no país – aliados ao turbulento momento político que culminou com o processo de interrupção do mandato da presidenta recém-eleita Dilma Roussef, marcado pela violência política de gênero (Biroli, 2018), constituem-se como elementos centrais para que um ciclo de bloqueio das pautas de gênero tenha início a partir de 2015. A partir de 2019, este processo se aprofunda e pode-se falar, então, na existência de um novo período na agenda das políticas para as mulheres, efetivamente pautado pelo desmonte daquilo que foi construído entre 2003-2014. Estes dois diferentes ciclos de interrupção das políticas são o objeto de análise desta seção.

4.1 Primeiro ciclo do desmonte: estagnação da política e retração do MIM entre 2015 e 2018

A reforma ministerial no segundo mandato de Dilma Rousseff, aliada à crise política de 2015, marcam o início da perda de espaço da temática de equidade de gênero na agenda estatal. Tal reforma resultou na perda de *status* ministerial da SPM que foi incorporada ao recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Esta alteração institucional implicou no aumento das dificuldades burocráticas para o processamento das políticas tocadas pelas secretarias extintas (Ipea, 2018), comprometendo a capacidade de entrega de serviços para a população entre 2015 e 2016 e configurou-se ainda em uma importante perda simbólica da agenda de políticas para as mulheres, que novamente deixou de ter *status* ministerial e passou a ser uma pauta de menor importância. Mas, mais do que isso, o posicionamento subordinado da SPM retirou da secretaria poder político e capacidade de negociação em condições equivalentes de hierarquia junto aos demais órgãos setoriais do Poder Executivo federal. A capacidade de *enforcement* se reduz de forma expressiva, uma vez que o MIM passa de um nível hierárquico alto (tal como disposto na tabela 1) imediatamente para o nível mais

15. A discussão sobre a (des)criminalização do aborto, por exemplo, foi um tema recorrente nos debates do segundo turno presidencial da campanha de 2010, que culminou com o compromisso dos dois candidatos de que não alterariam a legislação então vigente. O recuo do Ministério da Educação na distribuição do material "Escola sem homofobia" e a exclusão da temática do aborto no PNPM são alguns dos episódios que marcam o avanço do conservadorismo sobre as pautas de igualdade de gênero no governo federal neste período (Ipea, 2008).

baixo na escala considerada. Os efeitos sobre a capacidade de a secretaria efetivar a transversalidade de gênero são imediatos, pois essa depende em boa medida de um poder político que este novo posicionamento hierárquico não oferece à titular da pasta. A fusão das secretarias que deu origem ao novo ministério produziu alteração de diversos procedimentos burocráticos e da capacidade de gestão, também orçamentária, levando as políticas para as mulheres a uma situação de "marasmo burocrático" (Ipea, 2015).

Em maio de 2016, durante a realização da IV CNPM, o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff foi aberto, o que resultou em seu afastamento da Presidência da República. Com a posse de Michel Temer, a fase que antes era de marasmo passa a ser de "paralisia" ou "impedimento da atuação" (Ipea, 2015). Em setembro desse mesmo ano a pasta de mulheres sofre novo rebaixamento hierárquico e passa a integrar o Ministério da Justiça e Cidadania. Os primeiros sinais desta nova fase são: a Portaria nº 611, de 10 de junho de 2016;[16] o Memorando-circular do gabinete do ministro, de 22 de novembro de 2016,[17] e o perfil conservador da nova secretaria, contrária às pautas de igualdade de gênero no campo dos direitos sexuais e reprodutivos (Ipea, 2018).

No intervalo de sete meses, portanto, as agendas de gênero, raça e direitos humanos passaram de secretarias com *status* ministerial, ligadas à Presidência da República, a um ministério que engloba todos os temas em uma única pasta para, em seguida, serem reduzidas a secretarias dentro de um órgão. Esses movimentos de alteração institucional não se encerraram aí. Em fevereiro de 2017, a secretaria – que havia passado a se chamar Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres – migrou para o Ministério dos Direitos Humanos, por meio da Medida Provisória nº 768/2017 e, nove meses depois, passou a compor a Secretaria de Governo da Presidência (Ipea, 2019). Em 2018, uma nova mudança na estrutura da SPM a levou de volta ao Ministério dos Direitos Humanos, onde se manteve até o final do mandato de Temer. As consequências de tamanha instabilidade administrativa da SPM não são "apenas" do ponto de vista simbólico, com redução de sua visibilidade e rebaixamento da posição institucional, mas se evidenciam também nas dificuldades de atuação da própria burocracia, que passou a vivenciar constantes modificações nos processos de trabalho – que acompanham cada nova vinculação institucional – na gestão orçamentária e na capacidade de executar o planejamento previsto.

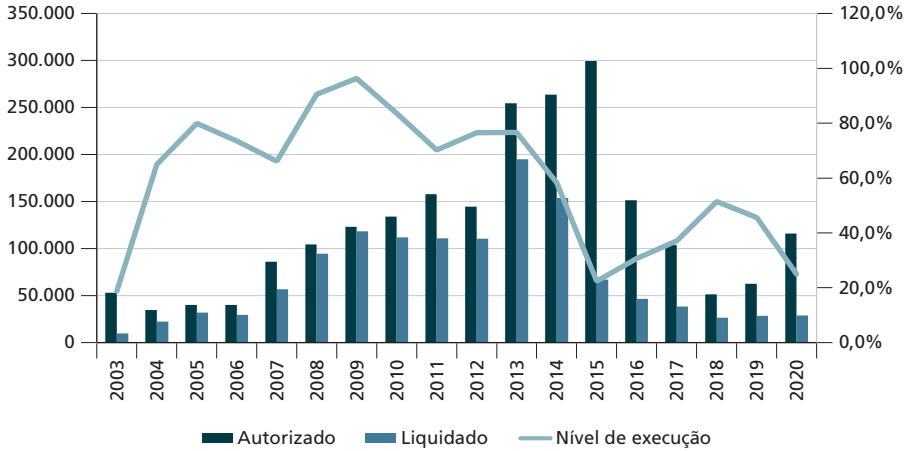
16. Essa portaria suspendeu por noventa dias todos os atos de gestão do Ministério da Justiça e Cidadania, sendo reeditada por mais noventa dias, o que implicou em seis meses sem que o ministério e suas respectivas secretarias pudessem realizar contratos, convênios, e a nomeação de servidores.

17. Esse documento determinou que "todo convênio a ser firmado ou prorrogado deve ter relações com o Plano Nacional de Segurança Pública em algum de seus âmbitos". Na prática, ele restringiu a celebração desses instrumentos a políticas relacionadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres, deixando de fora todas as outras áreas.

Os anos de 2017 e 2018 foram marcados também por importantes mudanças nos instrumentos de políticas como o PNPM e o seu Comitê de Articulação e Monitoramento. O plano, cuja vigência havia se encerrado em 2016, foi descontinuado e, como consequência, o comitê, em atuação desde 2004, deixou de funcionar a partir de então. Esses anos podem ser compreendidos como "um período de retrocessos no campo das políticas para as mulheres, marcado pela inoperância do Estado e pela descontinuidade de ações e políticas até então desenvolvidas que não foram substituídas por outras iniciativas" (Ipea, 2019). Portanto, o que merece destaque nesta análise são os impactos das alterações de *status* institucional para a articulação das políticas para as mulheres e como essa redução da capacidade de *enforcement* veio acompanhada de expressiva redução das capacidades administrativas, refletidas na redução do orçamento, da sua capacidade de execução e, ainda, de uma redução das áreas de políticas para as mulheres cobertas pela gestão.

Tal como disposto no gráfico 1, ainda em 2015, o orçamento da SPM chegou a quase R$ 300 milhões, o maior valor de sua história após o seu contínuo crescimento, desde 2004. Em 2016, porém, o orçamento autorizado para que a secretaria pudesse desenvolver suas ações foi reduzido praticamente pela metade, iniciando-se um processo de perda orçamentária que marcou todo esse ciclo e alcançou, em 2017, o mesmo valor destinado à área quase dez anos antes, em 2008. Para além da redução do orçamento da SPM, a capacidade de executá-lo veio também se reduzindo desde 2014, alcançando apenas 22% em 2015, o menor percentual desde 2003, quando a SPM foi criada no governo Lula. Mesmo que o nível de execução da secretaria tenha um aumento a partir de 2016, alcançando os 51% em 2018, essa porcentagem indica dificuldades expressivas para a concretização das políticas e demais compromissos firmados pelo órgão (Ipea, 2019). Além disso, esses dados expressam também o fato de que a nova gestão parte de outras prioridades de governo e adota diretrizes de trabalho mais conservadoras no que se refere aos direitos das mulheres e à promoção da igualdade de gênero. Por essa razão, o governo federal manteve a secretaria apenas como uma instituição burocrática (de baixo nível hierárquico), mas não a sustentou enquanto coordenadora, executora e fomentadora de políticas públicas para as mulheres (Ipea, 2019).

GRÁFICO 1
Orçamento autorizado e liquidado dos programas finalísticos do mecanismo institucional de políticas para as mulheres, e nível de execução do orçamento no Brasil (2003-2020)



Fonte: Mostafa *et al*. (2019); Siop/Siga Brasil.
Elaboração das autoras.
Obs.: Valores deflacionados para 2020 pelo INPC médio anual.

A secretaria também perdeu funções comissionadas e teve extinta a sua área de celebração de convênios – quando da migração para a Secretaria de Governo –, o que resultou em expressiva redução de sua força de trabalho e sobrecarga daqueles que permaneceram na pasta, com alteração nos cargos disponíveis, entre outras questões de natureza administrativa e de pessoal (Ipea, 2019). Nesse quesito, a instabilidade institucional da pasta entre 2015-2018 resultou em processos de trabalhos mais lentos e frágeis, ampliados pela ausência de concurso próprio para a secretaria desde 2009.

A dificuldade de manter em pleno funcionamento as ações e políticas implementadas pela secretaria diz respeito também às rupturas políticas e simbólicas relacionadas a algumas pautas consideradas polêmicas e mais liberais por parlamentares ultraconservadores no que diz respeito à agenda das políticas para as mulheres. As pautas morais e controversas associadas às questões de gênero e sexualidade avançaram no debate público brasileiro ao longo dos últimos anos. Ainda em 2004, o surgimento do Movimento Escola Sem Partido (Mesp) foi impulsionado pelo objetivo de combater a doutrinação e a contaminação político-ideológica na educação brasileira, e ao longo da última década vem unindo forças com as bancadas parlamentares conservadoras para o combate à "ideologia de gênero" e levantando pauta para discussões relacionadas à sexualidade e orientação sexual, igualdade entre homens e mulheres, binarismos, patriarcado, contra o aborto e pela redução da maioridade penal.

Diante desse cenário, fica claro que tanto as capacidades procedimentais quanto administrativas e de *enforcement* da secretaria se reduzem de forma expressiva no período em tela, reduzindo a intensidade da política, em especial naquilo que se refere à sua intensidade formal. No que diz respeito ao tema da participação social, as três edições das conferências, realizadas entre 2003 e 2014, não apenas viabilizaram uma importante discussão nos territórios municipais e estaduais com o objetivo de levantar as demandas das mulheres brasileiras, a fim de delinear um PNPM, como também impulsionaram a necessidade de diversificar a política segundo um conjunto de temas caros aos movimentos feministas e de mulheres (Ipea, 2018). Diversas publicações (Ipea 2018; 2019) já apontavam a necessidade de construir novas estratégias para além das conferências, no sentido de aprofundar o diálogo com os movimentos sociais e de mulheres de base para que pudessem contribuir de forma mais efetiva para o desenvolvimento de políticas para as mulheres.

Na busca pelo aprimoramento das relações entre Estado e sociedade civil organizada, a IV CNPM, convocada em 30 de março de 2015, diferentemente das edições anteriores, não tinha como objetivo construir um novo PNPM, mas sim avaliar as dificuldades e os desafios para a implementação das políticas apresentadas no PNPM vigente, de modo a revisá-lo e aprimorá-lo ao trazer não apenas um amplo conjunto de políticas pactuadas entre os diversos órgãos setoriais, mas também as diretrizes e os princípios que deveriam nortear a atuação nesta área (Ipea, 2019). No entanto, o período de conclusão e de deliberações finais da conferência coincidiu com o dia em que o Senado Federal aprovou o pedido de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, comprometendo assim os trabalhos finais da conferência.

A incorporação da transversalidade de gênero como eixo estruturante das políticas adquiriu fôlego com a elaboração do I PNPM (128 menções), tendo se aprofundado ao longo do processo de construção das duas versões seguintes do plano que cobriram, respectivamente, os períodos de 2008 a 2011 e de 2013 a 2015. O III PNPM previu a transversalidade tanto como um constructo teórico e um conjunto de ações e práticas políticas governamentais como um eixo estruturador de todas as políticas e de instituições a partir da perspectiva de gênero. Nesse sentido, a criação e o fomento de mecanismos de gênero no interior de cada órgão setorial do governo federal poderiam contribuir para a efetivação dessa transversalidade. Em 2015, eram contabilizados dezoito mecanismos de gênero nos organismos do Poder Executivo federal (Gonzaléz, 2018). Para transversalizar as políticas de gênero no Estado, a criação e o fortalecimento dos mecanismos locais de políticas para as mulheres também são relevantes. Desde a criação da SPM, em 2003, o número de organismos locais foi ampliado, passando de 13 em 2004

para 796 em 2016 – estando presente em quase todos os estados – para em 2017 e 2018 ser reduzido para 765.[18]

Já a inclusão do conceito de interseccionalidade como eixo estruturante de políticas públicas voltadas paras mulheres surge no texto do II PNPM como uma resposta às demandas oriundas da II CNPM e como uma reafirmação de compromisso institucional dado às demandas de gênero, raça/etnia e orientação sexual de maneira complementar. Se a redução dos mecanismos locais de políticas para as mulheres compromete a transversalidade de gênero da política, o mesmo impacto também pode ser observado na interseccionalidade da política, uma vez que se dificulta a inclusão de demandas específicas das mulheres em suas diversidades dentro de cada território. O que se pode observar nesse período é que as perspectivas de gênero, transversalidade e interseccionalidade seguem incorporadas como eixos norteadores para a construção da política para as mulheres, mesmo que entre 2017-2018 a sua operacionalização tenha se constituído em um desafio cada vez maior diante da vulnerabilidade institucional da agenda.

Em relação à mensuração da densidade instrumental, entre 2017 e 2018 houve rupturas com as iniciativas e processos que vinham sendo conduzidos até então, que levaram, na prática, à extinção do PNPM e do seu comitê,[19] tornando carentes de coordenação e integração as ações governamentais desenvolvidas a partir de então nos mais diversos órgãos da administração pública federal (Ipea, 2018). A incorporação da perspectiva de gênero no PPA ao longo desse primeiro ciclo de desmonte refletia as prioridades e estratégias de ação do governo em 2015, ano em que ele foi elaborado, para ser implementado entre 2016 e 2019.

Naquele momento, a superação das desigualdades de gênero e raça aparecia como uma diretriz a orientar a atuação da gestão do governo federal eleita para aquele período, e havia um programa temático específico para as mulheres – Políticas para as Mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento à violência – que revelava o foco (igualdade e violência) de gestão da SPM e que se vinculava à diretriz estratégica de "promoção da igualdade de gênero e étnico-racial e da superação do racismo, respeitando a diversidade das relações humanas".

No entanto, em 2016, a troca da gestão presidencial trouxe novas mudanças de prioridades, e ainda que o PPA tenha seguido vigente entre 2016 e 2018, não é possível afirmar que os mesmos princípios e diretrizes seguiram orientando a ação do governo. Ao contrário, diante de tudo que foi aqui apresentado, é possível pensarmos que há um movimento que vai em direção à invisibilidade da temática e sua desconsideração nos processos de implementação de políticas públicas (seja no âmbito da SPM, seja fora dela).

18. Dados retirados da Saiat/SPM.

19. Em informações disponíveis no *site* do MDH consta que a última reunião do CAM aconteceu em dezembro de 2014, o que indica que o comitê foi extinto, na prática, antes mesmo da fragilidade institucional instaurada no período analisado.

Mesmo tendo sido elaborado em 2015, com um relativo reconhecimento político da igualdade de gênero em seu texto, o 2016-2019 da SNPM passa a cobrir um conjunto bem mais restrito de temas, voltando a se concentrar nas áreas de violência e trabalho, além das ações necessárias para garantir a transversalidade de gênero nas políticas de forma geral (tabela 2). Se é no PPA que ocorre a materialização do programa de governo (Vieira, Cabral e Oliveira, 2004) de uma gestão, a diminuição das ações voltadas para a igualdade de gênero é um alerta para pensarmos em como a densidade da política vem diminuindo sistematicamente desde 2013.

TABELA 2
Áreas de políticas para as mulheres nos PPAs (2003-2020)

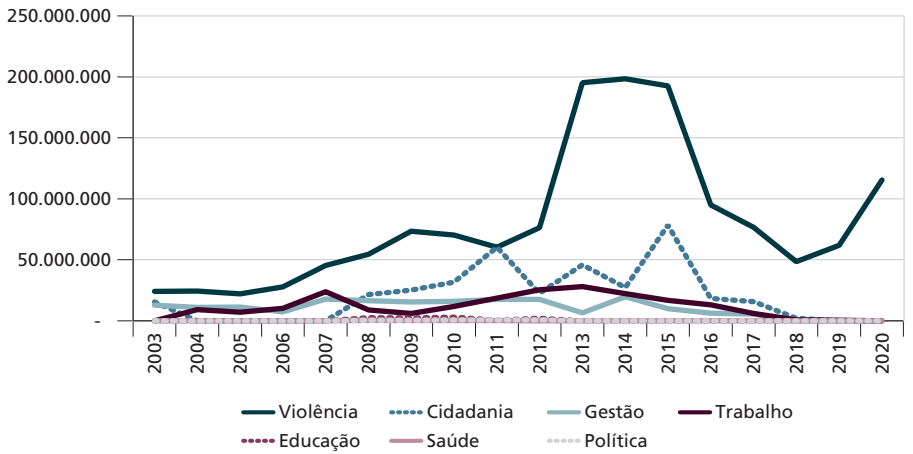
	Violência	Trabalho/ autonomia econômica	Educação	Saúde	Participação política	Gestão da transversalidade
2003	X					X
2004	X	X				X
2005	X	X				X
2006	X	X				X
2007	X	X				X
2008	X	X	X	X	X	X
2009	X	X	X	X	X	X
2010	X	X	X	X	X	X
2011	X	X	X	X	X	X
2012	X	X	X		X	X
2013	X	X				X
2014	X	X				X
2015	X	X				X
2016	X	X				X
2017	X	X				X
2018	X	X				
2019	X	X				
2020	X	X				

Fonte: PPA 2000-2003; PPA 2004-2007; PPA 2008-2011; PPA 2012-2015; PPA 2016-2019; PPA 2020-2023.
Elaboração das autoras.

Em relação ao montante de recursos destinados para cada uma dessas áreas, a análise do gráfico 2 permite observar que, para o período 2015-2018, apesar da predominância de recursos para políticas de enfrentamento da violência, também é possível observar recursos disponíveis para que outras políticas nas áreas de cidadania, gestão e trabalho fossem desenvolvidas, mesmo que tenham sofrido significativas

reduções ao longo deste período. Em 2015, as ações na área de violência contavam com cerca de R$ 154 milhões de orçamento autorizado que foram reduzidos para cerca de R$ 45 milhões em 2018. As ações de caráter mais geral, aqui classificadas como voltadas para a promoção da cidadania das mulheres, contavam com R$ 63 milhões em 2015, que foram reduzidos para apenas R$ 2 milhões, em 2018. As ações para gestão da transversalidade de gênero deixam de existir em 2018 e os R$ 13 milhões autorizados para a área de trabalho caem para menos de R$ 850 mil em 2018. Além do orçamento, as capacidades administrativas da SPM também foram reduzidas em relação à força de trabalho disponível. Em 2015, a secretaria chegou a ser composta por 58 cargos de confiança, enquanto em 2017 eram somente 38.

GRÁFICO 2
Orçamento autorizado de políticas para as mulheres por áreas específicas nos mecanismos institucionais de mulheres no Brasil (2003-2020)



Fonte: Siop/ME.
Elaboração das autoras.
Obs.: Valores deflacionados pelo INPC médio de 2020.

Diante de todo esse quadro, a conclusão que se chega é que o período de 2015-2018 foi marcado não apenas por uma interrupção de políticas para as mulheres, mas também pelo início do seu processo de desmonte e, por conseguinte, do seu abandono. Do marasmo burocrático que marca o início da gestão Temer, passa-se a um cenário de "paralisia" e de "impedimento de atuação junto ao MIM" (Ipea, 2019), conforme foi dito. O processo de desmonte que então se inicia – pautado pela desconstrução dos instrumentos de planejamento e gestão, como as conferências, os planos, os comitês de igualdade de gênero e o PPA, e pela baixa execução orçamentária em áreas importantes de políticas para as mulheres – se caracteriza

por aquilo que Bauer e Knill (2012) chamam de "desmantelamento por *default*", pois, diferentemente do segundo ciclo de desmonte – que será tratado na seção seguinte – as políticas foram sendo "deixadas para morrer" sem que um discurso claro ou uma ação explícita de interrupção fossem ofertados à sociedade. Este primeiro ciclo de desmonte, contudo, pavimenta o caminho para um cenário ainda mais desafiador, que se inicia com a nova gestão presidencial, de Jair Bolsonaro, na qual novos rumos, ainda mais conservadores das políticas para as mulheres, passam a ser adotados.

4.2 Segundo ciclo do desmonte: desmantelamento das políticas para as mulheres no período 2019-2020

A eleição do novo governo, sob comando do presidente Jair Bolsonaro, em 2018, foi marcada, durante toda a campanha, pela defesa da austeridade fiscal como estratégia para enfrentamento da crise econômica existente no país desde 2014-2015, mas também pela centralidade de pautas morais e de costumes que afetaram diretamente as discussões sobre os direitos das mulheres e a igualdade de gênero.

O avanço das polêmicas de ordem moral associadas à questão de gênero e sexualidade foi, em grande medida, patrocinado por representantes do Mesp, ou por representantes da "bancada da Bíblia". O termo "ideologia de gênero" foi amplamente difundido em manifestos e em discursos como se correspondesse a uma "dissolução da moral sexual convencional e implicasse a desordem social e o fim da família" (Ipea, 2019). Desde meados dos anos 2000, o Mesp ganhou importantes disputas políticas, como a retirada da diretriz que propunha a promoção da igualdade racial, de gênero e de orientação sexual no Plano Nacional de Educação (PNE). Já no ano de 2017, o Conselho Nacional de Educação (CNE)[20] excluiu os termos gênero e orientação sexual da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), acatando sugestão do Ministério da Educação. Os debates em torno das questões de gênero e sexualidade mantiveram-se durante todo o ano de 2018 e foram temas centrais nas turbulentas eleições daquele ano. Um conjunto de materiais produzidos no âmbito do Projeto Brasil sem Homofobia, do Ministério da Educação, então nominado de forma pejorativa "*kit gay*", foi aludido, pelo então candidato à presidência, Jair Bolsonaro, como um meio de propagação da ideologia de gênero, erotização das crianças e de destruição da moral das famílias (Ipea, 2019). Diferente de pleitos eleitorais anteriores, nos quais temas considerados "tradicionais" no campo político como educação, desemprego e previdência, figuravam com papel central no debate, as eleições de 2018 avançaram de forma muito violenta para temas relacionados à sexualidade e à igualdade de gênero a partir de uma perspectiva centrada na religiosidade e no conservadorismo.

20. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-04/mec-retira-termo-orientacao-sexual-da-versao-final-da-base-curricular>. Acesso em: 3 abr. 2022.

No discurso de posse de Jair Bolsonaro, em 1º de janeiro de 2019, o tema do combate à "ideologia de gênero" é anunciado em tom de uma cruzada em favor da família, já noticiando o embate entre "gênero" e "família" que se desenrolaria nos próximos anos no plano institucional:

> vamos unir o povo, valorizar a família, respeitar as religiões e nossa tradição judaico-cristã, combater a ideologia de gênero, conservando nossos valores.[21]
>
> Não podemos deixar que ideologias nefastas destruam valores e famílias. (...) Temos o desafio de enfrentar os efeitos da crise econômica, do desemprego recorde, da ideologização de nossas crianças, da desvirtualização dos direitos humanos, da desconstrução da família.[22]

A então ministra do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), pasta que passou a comandar as políticas para as mulheres, anunciou no segundo dia de governo uma nova era para estas políticas, dizendo que: "atenção, atenção, é uma nova era no Brasil, menino veste azul e menina veste rosa".[23] Esta frase sintetiza os estereótipos a partir dos quais são construídas as clivagens de gênero na sociedade, e é a partir do retorno desses estereótipos, na narrativa e também na institucionalidade da política para as mulheres, que a "nova era" de desmonte dessas políticas acontece, na arena da concepção tradicional da família, dos estereótipos e da religião.

Com a nova gestão eleita, as pautas morais avançaram sobre várias institucionalidades governamentais e na agenda de políticas para as mulheres, o que implicou no desmonte de políticas, temas, orçamento, arranjos governamentais e parcerias que vinham sendo construídos há quase vinte anos. A agenda de políticas para as mulheres passa a fazer parte do MMFDH, sob responsabilidade da agora SNPM. Mais sete[24] secretarias nacionais passaram a integrar o MMFDH, além da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH), responsável pelo Ligue 180 e pelo Disque 100, instrumentos de denúncia para violências contra as mulheres e demais infrações de direitos humanos. Se a posição da secretaria na hierarquia dos governos é uma das métricas que estamos aqui utilizando para mensurar a intensidade das políticas para as mulheres a partir da sua capacidade de *enforcement*, é possível dizer que perdemos muito em relação ao primeiro ciclo

21. Trecho de discurso proferido no Congresso Nacional no dia 1º de janeiro de 2019, pelo presidente Jair Bolsonaro. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46730648>; <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/01/01/bolsonaro-fala-em-combater-ideologia-de-genero-veja-integra-do-discurso.htm>. Acesso em: 16 fev. 2022.

22. Trecho de discurso proferido no Palácio do Planalto no dia 1º de janeiro de 2019, pelo presidente Jair Bolsonaro. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46730648>. Acesso em: 16 fev. 2022.

23. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/menino-veste-azul-e-menina-veste-rosa-diz-damares.shtml>. Acesso em: 16 fev. 2022.

24. Além da SNPM, o MMFDH foi constituído a partir das seguintes secretarias nacionais: da família; dos direitos da criança e do adolescente; da juventude; de proteção global; de políticas de promoção da igualdade racial; dos direitos da pessoa com deficiência e de promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa.

aqui analisado (2003-2014), mas que nos mantivemos no mesmo patamar do ciclo anterior (2015-2018), situação que, a bem da verdade, só poderia ser piorada se a secretaria perdesse ainda mais *status*, se transformando em uma diretoria, por exemplo, ou até mesmo desaparecesse da estrutura do governo federal.

A mudança de Ministério dos Direitos Humanos, do governo de Michel Temer, para Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, do governo Bolsonaro, poderia ser lida como uma pequena alteração nominal, com as inserções das palavras "mulher" e "família" no título da pasta ministerial. Essa alteração, contudo, já anunciava uma arena completamente diferente para a Secretaria de Mulheres, na qual a transversalidade de gênero foi substituída pela "transversalidade da família" e que produziu implicações em todos os âmbitos das políticas para as mulheres.

A criação da Secretaria Nacional da Família e do Observatório Nacional da Família a partir de 2019, por sua vez, caminharam em um sentido diferente do conceito do pluralismo familiar instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Os discursos das lideranças[25] desta nova gestão, bem como as mudanças observadas no MMFDH, reposicionam a compreensão de família a partir de uma visão conservadora, formada pelo casamento de um homem e de uma mulher, em que esta seria a responsável pelo trabalho doméstico e de cuidado decorrentes desse matrimônio. Nessa mesma narrativa, a ideia de "equidade de gênero" é abandonada e desfigurada pelo falso fantasma da "ideologia de gênero" com a estratégia do pânico moral (Biroli, Machado e Vaggione, 2020), que procuraria alardear um falso ataque à ideia de família.

Em termos concretos, esta nova arena para a qual as políticas para as mulheres se deslocam pode ser percebida por meio do Decreto nº 10.883/2021, que alterou a estrutura do MMFDH e substituiu o Decreto nº 10.174/2019, que disciplinava a organização do ministério até então. A partir da leitura dos artigos 7º e 8º deste instrumento percebe-se que, enquanto o primeiro, que define a atuação da SNPM, traz sistemáticas interlocuções com o objetivo de restringir, controlar e diminuir, o segundo, que versa sobre a atuação da Secretaria Nacional da Família, por sua vez, traz em sua redação ideias de expandir, transversalizar, disseminar. O inciso II do art. 7, por exemplo, vincula o estabelecimento de diretrizes para a defesa da dignidade das mulheres a uma previsão de contribuição "com o bem comum, de forma solidária e com a subsidiariedade do Estado". Já o inciso IX do art. 8 ressalta a importância de articulações as mais amplas possí-

25. Em discurso durante a campanha eleitoral de 2018 o então candidato e posteriormente vice-presidente Hamilton Mourão afirmou o seguinte: "Família sempre foi o núcleo central. A partir do momento que a família é dissociada, surgem os problemas sociais que estamos vivendo e atacam eminentemente nas áreas carentes, onde não há pai nem avô, é mãe e avó. E por isso torna-se realmente uma fábrica de elementos desajustados e que tendem a ingressar em narco-quadrilhas que afetam nosso país". Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2018/09/17/mourao-diz-que-familia-sem-pai-ou-avo-e-fabrica-de-elementos-desajustados-candidatas-reagem.htm>. Acesso em: 1 mar. 2022.

veis, intersetoriais, interinstitucionais e interfederativas para as políticas voltadas para as famílias. A previsão contida no inciso IV do art. 7, de que o processo de elaboração, implementação, articulação e avaliação das políticas públicas para as mulheres deverá considerar a perspectiva da família, de fortalecimento de vínculos familiares e da solidariedade intergeracional (ou seja, da mulher em seu papel de mãe) contraria todo o arcabouço de políticas para as mulheres estabelecido entre os anos de 2003 e 2014 e erigido a partir da igualdade prevista na CF/1988, que reconhece a mulher enquanto pessoa humana, independente dos vínculos que possua. Isso significa, portanto, que independente de ser mãe, as mulheres são titulares de direitos e público beneficiário das políticas públicas estatais. Contraria ainda a perspectiva de família trazida pela CF/1988, que compreende esta entidade não como uma amarra que deva limitar a vida das pessoas a papéis previamente estipulados, mas como *locus* de afeto, solidariedade e proteção a todas as pessoas que as integram, inclusive meninas e mulheres.

O fato de a recém-criada Secretaria Nacional da Família aparecer no decreto com treze incisos, enquanto a secretaria de mulheres, existente há quase vinte anos, conta com apenas dez, é sintomático das ausências que o instrumento revela. Como visto na seção 2 deste artigo, a estratégia da transversalidade de gênero é um dos pilares do desenvolvimento de políticas para as mulheres e base para a criação dos MIMs. Estranhamente, o conceito de "transversalização" foi transposto das políticas para as mulheres para as políticas de família (como visto, no sentido conservador), ou seja, a lente que deve ser utilizada de forma transversal é uma lente moral e de cristalização de papéis sociais a partir do sexo de cada indivíduo. O conceito de "gênero" e toda a discussão teórica e pragmática que o mesmo engendra, no sentido do enfrentamento das desigualdades socialmente construídas, também é uma ausência percebida na normatização do MIM e em toda a atuação estatal observada a partir de 2019. A interseccionalidade das desigualdades de gênero com outras desigualdades estruturais em que se assenta a sociedade brasileira e em diálogo com a qual foram construídos os PNPMs e as ações específicas voltadas para o enfrentamento do racismo e para a promoção de políticas específicas para as mulheres negras também permanecem ausentes.

Esses três indicadores das capacidades procedimentais da política (conforme explicitado na tabela 1) já nos permitem caminhar em direção à ideia de que há uma perda gradual dessa capacidade entre o período de 2003-2014, 2015-2018 e o período abordado nesta seção. Um quarto indicador, ainda nesta dimensão, refere-se à participação social. Entre 2019 e 2020, a participação social na institucionalidade das políticas para as mulheres, que já vinha sendo solapada desde 2016, quando as decisões da IV CNPM não foram articuladas em um plano nacional, foi ainda mais prejudicada. Apesar do CNDM continuar tendo competência consultiva e deliberativa e de contar com a mesma quantidade de representantes de entidades

da sociedade civil que nas gestões anteriores não houve a realização de uma nova CNPM. Desde 2018, sucessivas conferências foram convocadas sem, contudo, terem sido realizadas.[26]

Além das ausências há um estranhamento com uma "inovação" trazida pelo Decreto nº 10.883/2021, que organiza a estrutura da SNPM. Além das já tradicionais pastas voltadas para as políticas de enfrentamento da violência contra a mulher e para a promoção da autonomia econômica das mulheres, a nova estrutura da SNPM conta com um Departamento de Promoção da Dignidade da Mulher. Dois terços das competências deste departamento, previstas no art. 128 da Portaria nº 3.166/2019, são referentes a políticas materno-infantis[27] e não por acaso foi nomeada para o cargo mais alto deste departamento, em agosto de 2020 – dias após o noticiário trazer a trágica saga de uma criança de dez anos que engravidou vítima de um estupro de seu tio, de 33 anos – uma profissional publicamente defensora da proibição da interrupção da gravidez mesmo em casos de estupro, situação em que o aborto é autorizado pela lei brasileira.[28] A ideia de uma suposta "dignidade da mulher" atrelada à maternidade, ao papel social e à família que integra, vai na contramão dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e na contramão do princípio da dignidade da pessoa humana constitucionalmente assegurado (Ipea, 2020).

O desmonte que caracteriza esse ciclo da trajetória das políticas para as mulheres parece ir ao encontro daquilo que Bauer e Knill (2012) vêm chamando de "desmonte por mudança de arena". Tal como apresentado na seção 3 deste artigo, nesta estratégia de desmonte as decisões são tomadas de forma deliberada, mas de modo que podem não ser óbvias para o público-alvo da política e para alguns interlocutores. Isso porque, nesse caso, continua existindo um discurso de que políticas para as mulheres estão sendo construídas e implementadas – ainda que estas estejam sendo desenvolvidas (em termos discursivos e/ou concretos) de forma fragmentada e a partir de abordagens teórico-conceituais absolutamente distintas das abordagens que vinham pautando a área até então.

---

26. O Decreto nº 9.585, de 27 de novembro de 2018, convocou a realização da V CNPM, que não foi realizada em 2019. Novamente a Resolução nº 1, de 5 de julho de 2019, convocou a realização da V Conferência para 2020, que foi adiada por conta da pandemia de covid-19.

27. De acordo com o regimento interno do MMFDH, 40% dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS) deste departamento são destinados à assuntos relacionados exclusivamente à gestação e à maternidade, quais sejam: Coordenação-Geral de Atenção Integral à Gestante e à Maternidade (CGAIGM) (DAS 4) e Coordenação de Atenção Integral à Gestante e à Maternidade (CAGM) (DAS 3). Os demais cargos de DAS, além do cargo da diretora do departamento (DAS 5), estão distribuídos na área de "assuntos e desafios socioculturais".

28. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/08/31/nomeada-para-area-de-promocao-da-dignidade-da-mulher-disse-ser-contra-aborto-em-caso-de-estupro.ghtml>. Acesso em: 11 mar. 2022.

Nesse processo, porém, o discurso de ação do Estado tem sido muito mais expressivo do que a efetivação concreta de políticas para as mulheres (sejam elas de que natureza forem). A opção pelo desmonte e pela inação do Estado se expressa diretamente quando analisamos as políticas e o orçamento direcionado e/ou executado para torná-las realidade. Se, ao longo do período de 2003 a 2014, a atuação da SPM estruturou-se a partir de políticas nas áreas de enfrentamento à violência doméstica, autonomia econômica, participação política, educação e saúde da mulher, além de ações para possibilitar a gestão da transversalidade de gênero e das áreas interseccionais (para mulheres negras e rurais, em especial), no último biênio aqui analisado as ações foram concentradas apenas no tema da violência e do trabalho (tabela 2). Há, portanto, uma redução gradual no escopo da atuação da Secretaria de Mulheres, que nos leva de volta para o início dos anos 2000, quando o foco do CNDM, e posteriormente da Sedim, concentrava-se apenas em ações na área de violência. Importante destacar que, tal como se nota na tabela 2, a redução temática inclui, desde 2018, também o tema da gestão da transversalidade de gênero, que vinha estando presente em todos os PPAs do governo federal desde 2003, quando a SPM foi criada. Ações como o apoio a organismos de políticas para as mulheres nos estados e municípios, a capacitação de servidores públicos na temática de gênero e raça ou a realização de estudos e implantação de sistemas de monitoramento, cuja responsabilidade não poderia ser de outra instituição que não a SNPM, deixam de fazer parte das prioridades e interesses dessa nova gestão. O conceito de transversalidade e sua operacionalização enquanto princípio necessário para a efetivação de uma política para as mulheres perde forças, tornando esta agenda ainda mais difícil de se concretizar.

Os projetos e iniciativas que são implementados nas duas áreas "sobreviventes" se caracterizam, neste período temporal, por serem esparsos, pontuais, com baixa execução orçamentária e marcados pelas descontinuidades iniciadas já no período anterior. A tabela 3 apresenta um resumo dos programas levados a cabo pela SNPM entre os anos de 2019 e 2020 e que foram documentados nos Relatórios de Gestão do MMFDH nesses dois anos.[29] Para cada programa/política analisado foi observado (quando as informações estavam disponíveis), em especial, o percurso do programa (se é um programa novo, um programa que vem sendo mantido, ampliado ou desmontado), os principais resultados, a área de política pública em que é desenvolvido e os resultados declarados.

29. Os dados sintetizados nesta tabela constam dos Relatórios de Gestão do MMFDH e da página oficial do mesmo órgão.

TABELA 3
Programas da SNPM (2019-2020)

Programa biênio 2019-2020	Escopo do programa	Resultados/orçamento executado	Área
Programa Mulher Segura e Protegida: reformulação do Programa Mulher: Viver sem Violência, criado pelo Decreto nº 8.086/2013	Fortalecer e integrar os serviços destinados às mulheres em situação de violência por meio da integração das áreas da saúde, justiça, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira; construção de unidades da Casa da Mulher Brasileira (CMB); ampliação do Ligue 180.	Nos anos de 2019 e 2020 não houve a construção de nenhuma CMB. Apesar de haver orçamento autorizado para os dois anos, as execuções ficaram em 0,3% e 0,2%, respectivamente. A central Ligue 180 foi retirada da SNPM e passada para a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos.	Violência
Projeto Salve uma Mulher	Campanhas de sensibilização e de capacitação de voluntários sobre assédio sexual no mundo do trabalho e sobre a violência doméstica e familiar.	Não há informações disponíveis sobre a quantidade de pessoas capacitadas. O programa foi reformulado e passou a ser ofertado por meio da escola virtual de governo na Enap, de forma gratuita, com carga horária de 30 horas e aberto ao público.	Violência
Projeto Maria da Penha Vai à Escola	Divulgar a Lei Maria da Penha e os direitos das mulheres em situação de violência doméstica para a comunidade escolar.	Resultados não foram divulgados.	Violência
Qualifica Mulher: reformulação do projeto Mulheres Mil, instituído em 2011	Articulação de parcerias em diferentes níveis institucionais (federal, estadual e municipal) para a promoção de ações de qualificação profissional, empreendedorismo e trabalho e geração de renda e emprego para mulheres em situação de vulnerabilidade.	Resultados não foram divulgados.	Autonomia econômica
Projeto Mais Mulheres no Poder: reformulação do mesmo projeto lançado em 2008 pela SPM	Instituído pela Portaria nº 2.027/ 2020, com previsão de duração de dez meses, consiste em uma estratégia de conscientização sobre a participação política das mulheres em cargos eletivos, de poder e de decisão para fomentar e fortalecer a participação política, democrática e igualitária de mulheres em espaços de poder e decisão.	Segundo informações do site institucional do MMFDH foram realizadas oito oficinas intituladas "Mais Mulheres na Política", disponíveis no *Youtube*.	Participação política
Meninas nas Ciências Exatas, Engenharias e Computação: redução do que foi o programa Mulher e Ciência, lançado em 2005	Estimular projetos para a formação de meninas e mulheres nas carreiras de ciências exatas, engenharias e computação.	Não houve o lançamento de novo edital no biênio 2019/2020.	Educação, ciência e tecnologia
Mães Unidas[2]	Promover a saúde e o bem-estar relacional de mães e filhos durante a gestação e os dois primeiros anos de vida da criança por meio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários das mulheres no contexto da gestação e da maternidade	Projeto-piloto em Goiânia. O curso também foi oferecido pela Enap com carga horária de 150 horas na modalidade de ensino à distância,[3] ainda sem divulgação de informações detalhadas a respeito do número de participantes	Saúde materno-infantil

Fonte: Relatórios de Gestão MMFDH, 2019 e 2020.
Elaboração das autoras.
Nota: [1] Disponível em: <http://bit.ly/3YILt2M>.
[2] Disponível em: <http://bit.ly/3yb1j5A>.
[3] Disponível em: <http://bit.ly/3mqe4a1>.

A partir da tabela 3 percebemos como o processo discursivo de deslegitimação da agenda de igualdade de gênero e de aprofundamento do desmonte da SNPM repercutiu nas principais áreas de políticas para as mulheres. A área com maior quantidade de iniciativas continuadas/criadas foi a área de enfrentamento à violência contra as mulheres. Mesmo assim, a principal proposta, de construção de novas unidades da CMB, apresentou execução física e financeira nula nos dois anos, apesar de discursos que aventam a continuidade da construção de novas unidades e de expansão da política (Ipea, 2022). O Ligue 180, por sua vez, desde 2018 sob a gestão da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, em 2020 também teve sua gestão unificada com a do Disque 100. A perda de ingerência da SNPM sobre o Ligue 180 pode levar a piora na qualidade dos serviços ofertados, na medida em que, por exemplo, os treinamentos ofertados às atendentes deixam de contar com o olhar do órgão específico para as mulheres, do qual se espera melhor capacidade para lidar com as complexidades e especificidades do fenômeno da violência contra as mulheres.

Em relação ao orçamento disponibilizado para essas ações, o gráfico 1, apresentado anteriormente, já permitia visualizar que há uma ampliação do orçamento autorizado para movimentação e empenho quando se consideram as ações finalísticas da SNPM entre 2019 e 2020. Esta ampliação se deveu basicamente ao crescimento dos recursos direcionados para projetos na área de enfrentamento à violência, em especial para as CMBs (ampliação de 300% dos recursos autorizados entre os dois anos). A Central de Atendimento à Mulher, contudo, corroborando a ideia de perda de influência e relevância, viu seu orçamento se reduzir em R$ 3 milhões no período (Ipea, 2022). Assim, se em 2019 a SNPM teve orçamento finalístico de R$ 62,5 milhões, em 2020 esse valor saltou para R$ 116 milhões. No entanto, ainda que o orçamento autorizado tenha crescido, ele não apenas segue sendo absolutamente insuficiente para dar conta da missão que a secretaria tem (ou deveria ter), como também revela-se muito inferior aos orçamentos alocados para a SPM nos anos em que esta alcançou maior capacidade de atuação institucional: entre 2008 e 2017, o orçamento autorizado para a secretaria foi superior a R$ 100 milhões, tendo ultrapassado os R$ 200 milhões entre 2013 e 2015 (gráfico 1). A posição do orçamento autorizado da SNPM entre 2019 e 2020 na trajetória das políticas para as mulheres indica, portanto, que há, ao longo dos anos, em especial a partir de 2015, uma redução ainda maior da já baixa priorização da agenda, o que é especialmente importante quando se nota a redução do escopo das ações dos órgãos gestores das políticas para as mulheres ao longo dos anos.

Apesar da ampliação do orçamento autorizado para a pasta entre 2019 e 2020, ao se considerar os valores que foram efetivamente gastos, o desmonte das políticas torna-se ainda mais evidente. Nos dois anos aqui considerados, foram liquidados menos de R$ 29 milhões, valor que, em termos reais, só não é inferior

aos dois primeiros anos da SPM (2003-2004) e ao último ano da gestão Temer, em 2018, quando foram executados R$ 26 milhões. Considerando que o orçamento autorizado para as ações finalísticas da SNPM dobrou nesse período, é possível notar que, enquanto em 2019 a execução dos programas finalísticos da secretaria foi de 45,6%, em 2020 ela caiu para apenas 24,9%, próxima à execução dos anos da gestão Temer (gráfico 1). A baixa execução orçamentária da SNPM nos dois anos em análise advém, paradoxalmente, das ações direcionadas para o enfrentamento à violência contra as mulheres. O grande carro-chefe da pasta, que são as CMBs, repetiram, em 2019 e 2020, o comportamento identificado já em 2017 quando, apesar de contarem com orçamento autorizado, reportaram execução nula dos valores disponíveis.

A medida da densidade da política inclui também a variação no orçamento destinado a cada uma dessas áreas. Ao se analisar o orçamento autorizado para cada uma das áreas específicas de políticas para as mulheres (gráfico 2), é possível perceber como, a partir de 2019, simplesmente não há orçamento para áreas como cidadania, gestão, trabalho, educação, saúde e política, ou seja, o foco principal do orçamento autorizado entre 2019 e 2020 está, como mencionado, em políticas voltadas para as áreas de violência. A leitura do gráfico permite evidenciar como, ainda que sempre haja uma predominância em relação às políticas de enfrentamento da violência, houve, em momentos anteriores, espaço orçamentário para que outras políticas setoriais fossem também desenvolvidas. A partir de 2018, contudo, os orçamentos destinados a outras áreas "somem" no gráfico, verificando-se, ao mesmo tempo, um crescimento dos valores direcionados para a área de violência. Portanto, além da concentração majoritária do orçamento nesta área específica – cuja relevância e necessidade de orçamento não estão aqui em discussão – é importante considerar que a ausência de recursos disponíveis para as demais áreas compromete a transversalidade e a articulação da política em todas as esferas institucionais, deixando de fora temas imprescindíveis para as mulheres.

Além do orçamento, as capacidades administrativas da SPM, necessárias para garantir maior intensidade para a política, também foram reduzidas em relação à quantidade de força de trabalho disponível. No período 2004-2014 a secretaria chegou a ser composta por 45 cargos de confiança, enquanto no biênio aqui analisado eram apenas 29. A ausência de corpo técnico próprio persiste, não tendo sido realizada nova rodada de concurso temporário, a exemplo do verificado em 2009. Como estratégia para ampliação da força de trabalho, foi aberto um edital[30] para a requisição de servidores para o MMFDH, mas não foram encontradas informações nos documentos analisados ou no *site* do ministério sobre quantos servidores(as) foram requisitados e quantos foram destinados para a pasta de mulheres.

30. Mais informações disponíveis em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/centrais-de-conteudo/oportunidades/divulgacao/requisicao/2020/junho/edital-n-01-2020_snpm_mmfdh.pdf/view>.

Outros importantes instrumentos de políticas para as mulheres também foram descontinuados. O PNPM teve a sua última versão publicada em 2012 e o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM,[31] órgão que já não vinha se reunindo mais desde a gestão Temer, estratégico para a coordenação, monitoramento e propositura de novas ações voltadas para as mulheres a partir da interlocução com atores governamentais e da sociedade civil, foi formalmente extinto em 2019.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A longa trajetória de luta das mulheres e dos movimentos feministas teve na CF/1988 um marco importante quando, finalmente, houve reconhecimento formal por parte do Estado da igualdade de direitos entre mulheres e homens. A busca pela transformação destes direitos em ação estatal, no entanto, teve que percorrer mais quinze longos anos, quando, finalmente, em 2003, as políticas para as mulheres adentraram a agenda política no Brasil. O que parecia um processo sem volta começou a dar sinais de alerta com o avanço do neoconservadorismo no Legislativo já na primeira década dos anos 2000. A deposição da primeira presidenta eleita no Brasil, em um processo marcado pela violência política de gênero (Biroli, 2018) e posteriormente, a institucionalização de pautas e projetos morais e conservadores no Executivo federal, foram marcos para o início de uma nova etapa, de desinstitucionalização e desmonte da agenda de políticas para as mulheres no Brasil.

Os anos de 2003 a 2014 foram marcados por um momento de construção da agenda das políticas para as mulheres quando, em consonância com os instrumentos internacionais de direitos das mulheres passaram a ser criadas as bases institucionais para a transversalização da agenda de gênero no Brasil. Se até 2003 as ações que tinham as mulheres como público-alvo específico limitavam-se a ações pontuais na área do enfrentamento à violência doméstica (com foco no combate via segurança pública) e ao Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (Paism), do Ministério da Saúde, nos anos seguintes foram sendo estruturadas ações no campo da autonomia econômica, da saúde, da educação, da participação política, da gestão da transversalidade de gênero, além do fortalecimento e alargamento das políticas de enfrentamento à violência doméstica para além das áreas de segurança pública.

O entendimento de que a construção de uma verdadeira "política para as mulheres" deveria envolver todas as áreas setoriais do governo federal, sob coordenação do mecanismo institucional de mulheres, pautou o primeiro ciclo desta trajetória, ao qual podemos nomear de período de consolidação da agenda. Ainda que inúmeros desafios para a implementação de políticas para a igualdade de gênero marquem este período, é possível se falar em um agendamento da

31. Esse comitê foi revogado pelo Decreto nº 9.784 de 2019 junto a dezenas de outros comitês existentes no governo federal.

questão de gênero no governo federal (Matos, Alvarez, 2018), com a inserção da equidade de gênero enquanto um princípio orientador de toda a atuação governamental e das políticas públicas.

As turbulentas eleições de 2014, o aprofundamento da crise política nos anos seguintes, a alteração do *status* hierárquico da SPM e a deposição da primeira presidenta eleita no país foram o pano de fundo para um novo período na trajetória das políticas para as mulheres, caracterizado pela paralisia da agenda e pela interdição no avanço das políticas. Entre 2015 e 2018, a SPM passou por quatro alterações institucionais, terminando o período como apenas mais uma secretaria do Ministério dos Direitos Humanos, destituída de autonomia administrativa e orçamentária e praticamente sem nenhum suporte político para o desempenho de suas funções. Os principais instrumentos das políticas para as mulheres foram descontinuados, e houve uma redução da importância da agenda no PPA 2016-2019, com expressiva redução no orçamento geral da secretaria, bem como das áreas de política para as mulheres abrangidas pela ação do Estado.

A partir do modelo de análise aqui exposto, nesse período todas as dimensões do que chamamos de densidade das políticas para as mulheres sofreram expressiva redução, o que inclui as áreas de políticas para as mulheres bem como os principais instrumentos de políticas públicas. A ideia de uma política para as mulheres coordenada, articulada e holística – mesmo diante de inúmeros problemas e desafios – começa a dar espaço para ações pontuais dos diferentes órgãos, sem articulação e sem marcos conceituais e instrumentais comuns e compartilhados. A desorganização da agenda construída entre 2003 e 2014 parece se pautar pela lógica do desmonte por *default* – no qual as políticas são deixadas para morrer – abrindo caminho e oferecendo já algumas bases para um terceiro ciclo na trajetória desta agenda, pautado pelo efetivo e intencional desmonte das políticas.

A chegada do presidente Jair Bolsonaro à Presidência da República e a institucionalização de pautas morais no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, apontam um novo período da agenda das políticas para as mulheres. Se o processo de desistitucionalização foi iniciado na fase anterior, nesta fase as características do desmonte da agenda ficam claras ao observarmos o aprofundamento do desmonte do MIM e a deslegitimação da agenda de política para as mulheres, antes focalizada na equidade de gênero, agora englobada por uma crescente agenda construída a partir da concepção neoconservadora da família, que tenta reposicionar o papel social das mulheres. A destruição do enfoque da equidade de gênero nas políticas para as mulheres, e a troca da "transversalidade de gênero" para a "transversalidade da família", em uma "nova era" de direitos humanos em que "menino veste azul e menina veste rosa", trata-se de uma tentativa de voltar a enclausurar o papel social

das mulheres a estereótipos conservadores e destituir de sentido uma pasta para as mulheres na estrutura institucional.

A dimensão da equidade de gênero é o que dá sentido a transformação do Estado e de suas instituições, de modo que este possa produzir políticas para todas as mulheres consideradas tanto na dimensão ontológica – de que as mulheres são seres humanos integrais e plurais – quanto na dimensão sociológica, de que devem ser consideradas na sua diversidade de classe, raça, etnia, sexual, religiosa, geracional e dos territórios em que estão situadas.

Todo esse movimento de desmonte destrói o que denominamos de "capacidades procedimentais da política". A transversalidade de gênero, a interseccionalidade, a dimensão de equidade de gênero e a incorporação da participação social na institucionalidade da política foram os princípios constitutivos da ideia de políticas para as mulheres que se desdobraram ao longo do período 2003-2014 nas políticas e nos instrumentos de políticas para as mulheres. A interdição do conceito "gênero" e sua desvirtuação para o desconhecido conceito de "ideologia de gênero" seguido do aniquilamento da estratégia da transversalidade bem como da interseccionalidade e do esvaziamento dos espaços de participação do movimento de mulheres desmontaram o que até então chamávamos de política para as mulheres no Brasil. As ações e iniciativas pontuais e isoladas, os projetos-piloto, as reuniões esparsas, as falas vazias de concretude, registradas no biênio 2019-2020, não configuraram uma política para as mulheres de forma orgânica, intersetorial, transversal, em consonância com os acordos internacionais e com o compromisso da materialização da igualdade de direitos entre mulheres e homens da CF/1988.

Assim, o que assistimos é a volta ao paradigma de ação do Estado concentrada em um único órgão (SNPM) e em uma única pauta (violência) desenvolvida a partir de uma única abordagem (combate), da mesma forma com que a agenda era tratada no início dos anos 2000. Nesta volta no tempo, a SPM volta a ser um organismo isolado, pequeno, sem estrutura, mas desta vez com uma pauta deslegitimada, destituída do princípio da equidade de gênero e colonizada pela agenda conservadora de família, um cenário ainda mais complexo, desfavorável e desafiador do que aquele que encontrávamos no final da década de 1990.

REFERÊNCIAS

ARGOLO, F. **O golpe na perspectiva de gênero**. Salvador: Edufba, 2018.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. de. **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

BANDEIRA, L.; MELO, H. P. de. Memórias das lutas feministas no Brasil *In*: _____. **Tempos e memórias**: movimento feminista no Brasil. Brasília: SPM, 2010. p. 7-44.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects. *In*: BAUER, M. W *et al*. (Org.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. New York: Oxford University Press, 2012. p. 202-225.

BIROLI, F. Uma mulher foi deposta: sexismo, misoginia e violência política. *In*: RUBIM, L.; ARGOLO, F. (Org.). **O golpe na perspectiva de gênero**. v. 1, 1. ed. Salvador: EDUFBA, 2018. p. 75-84.

BOHN, S. R. Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 81-106, 2010.

BOHN, S. R.; MACHADO, M. C.; VAGGIONE, J.; **Gênero, neoconservadorismo e democracia**: disputas e retrocessos na América Latina. São Paulo: Boitempo, 2020.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2005.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2008 .

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres**. Brasília: [s.d.], 2011.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **As políticas públicas de gênero**: um modelo para armar – o caso do Brasil. Santiago de Chile: Nações Unidas, 2003.

COSTA, A. A.; SARDENBERG, C. A transversalização de gênero e raça no Plano Nacional de Qualificação: análise crítica e diretrizes. **Ser Social**, v. 10, n. 23, p.101-138, 2008.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas**: resultados do 'survey' sobre serviço civil no Brasil. Brasília: Enap, 2018.

GOMIDE, A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. *In*: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 15-50.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Revista Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

GONZÁLEZ, D. Os mecanismos institucionais de políticas para as mulheres: caminhos controversos da institucionalização. *In*: MATOS, M.; ALVAREZ, S. (Org.). **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Porto Alegre: Zouk, 2018. v. 1, p. 57-86.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Guia Inclua**: avaliação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: <https://inclua.ipea.gov.br/arquivos/guias/9587-guia-inclua-vf-28mar22.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

_____. Igualdade de gênero. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 15, p. 233-254, 2008.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 15. Brasília: Ipea, 2008.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 20. Brasília: Ipea, 2012.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 21. Brasília: Ipea, 2013.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 22. Brasília: Ipea, 2014.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 23. Brasília: Ipea, 2015.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 25. Brasília: Ipea, 2018.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 26. Brasília: Ipea, 2019.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 27. Brasília: Ipea, 2020.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 29. Brasília: Ipea, 2022.

MACHADO, L. Z. Feminismo brasileiro: revolução de ideias e políticas públicas. *In*: SOUZA JUNIOR.; J. G. de; APOSTOLOVA, B. S.; FONSECA, L. G. D. (Org). **Introdução crítica ao direito das mulheres**. Brasília: Cead/FUB, 2012. p. 77-82. (O Direito Achado na Rua, v. 5).

MATOS, M.; ALVAREZ, S. (Org.). **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Porto Alegre: Zouk, 2018. v. 1.

MATOS, M.; CYPRIANO, B.; PINHEIRO, M. B. A avaliação das políticas para as mulheres pelas delegadas e os processos inacabados de despatriarcalização do Estado brasileiro: até onde chegamos. *In*: MATOS, M.; ALVAREZ, S. (Org.). **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Porto Alegre: Zouk, 2018. v. 1, p. 223-269.

MOSTAFA, J. *et al*. Igualdade de gênero. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 26, 2019.

PIRES, Roberto e VAZ, Alexandre. Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para discussão n. 1707).

RAMOS, A. Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: interações discursivas e implicações para a legitimidade epistêmica. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. de. **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

RIBAS, M. F. Mecanismos institucionais para o avanço da mulher. *In*: FONTOURA, N.; REZENDE, M.; QUERINO, A. C. **Beijing + 20**: avanços e desafios no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2020.

VIEIRA, C.; CABRAL, G.; OLIVEIRA, G. **Orçamento mulher**: uma história de 12 anos de incidência política do CFEMEA. Brasília: CFEMEA, 2004.

WU, X.; RAMESH, M; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.001.

CAPÍTULO 12

O DESMONTE DAS POLÍTICAS CULTURAIS FEDERAIS

Frederico A. Barbosa da Silva[1]
Hilyn Hueb[2]
Raquel Moreira[3]

1 INTRODUÇÃO

Desmonte é um conceito dado a múltiplos usos. Tem forte carga de ambiguidade em função da presença de conteúdos normativos e descritivos a um só tempo. Tanto serve para descrever processos institucionais quanto para posicionar os atores em relação a eles. Em última instância, o conceito de desmonte implica a percepção de que estruturas normativas e institucionais desenvolveram capacidades regulatórias e de implementação de ações ou estavam a caminho de desenvolvê-las no contexto de processos de legitimação e na presença de valores e objetivos bem definidos, e foram, em seguida, objeto de ações de contenção, retração ou mesmo de desconstrução daqueles desenvolvimentos.

Num outro contexto, o conceito descreve como algumas das estruturações institucionais ganharam direções e orientações simbólicas diversas e acabaram, como fenômeno, se constituindo como objeto de controvérsias de sentido político. Ou seja, "desmonte" expressa lutas de legitimação e orientação institucional; nesses casos, diferentes indicadores de capacidades institucionais ou "desmonte" são mobilizados e relacionados no jogo conflitivo de atribuição de significados políticos aos cursos de ação.

Os indicadores de orçamentação com programação de metas e objetivos de políticas públicas, recursos financeiros e recursos humanos constituem-se à luz de quadros de referência a respeito das capacidades e das dinâmicas institucionais. No entanto, nenhum indicador ou cesta deles é capaz de capturar a complexidade dos fenômenos e de suas alternativas históricas, sendo necessária a mobilização de interpretações sob pontos de vista específicos.

1. Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e doutor em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <frederico.barbosa@ipea.gov.br>.

2. Procuradora da Fazenda Nacional; mestranda em direito pelo Centro Universitário de Brasília (Ceub); e pós-graduada *lato sensu* em direito constitucional e em direito administrativo.

3. Professora e editora-chefe da Revista Com Censo: Estudos Educacionais da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE-DF); historiadora pela UnB; doutora em ciência política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (PPGCP/UFF); pesquisadora em políticas públicas e planejamento cultural; integrante do grupo de pesquisa em arte e educação da UnB.

As políticas públicas e suas instituições se constituem em arranjos que são objeto de divergências de sentido com diferentes níveis de intensidade, o que quer dizer que a expressão da maturidade da institucionalização e, adicionalmente, as expressões de expansão, continuidade ou desmonte institucional serão sempre objeto de certa opacidade e de lutas de significação. As instituições se relacionam com técnicas e instrumentos, mas também com representações, justificativas e argumentos a respeito de seus conteúdos e objetivos. Portanto, os sentidos de cursos de ação são sempre indexados às múltiplas gramáticas e à expressão de interesses dos atores. O desmonte é um conceito mobilizado no jogo da política, mas que expressa formalmente algumas realidades para objetivá-la.

Entretanto, para nós o desmonte é efeito de ações e não ações situacionais. Pode ser definido como desmonte por defeito (*default*), por mudança de arena, desmonte ativo e por ação simbólica, quando a força do discurso apoia o desmonte, mas não o efetiva. Os modos do desmonte estão combinados empiricamente (Bauer e Knill, 2014, p. 45-46).

Para nós o desmonte é o efeito simbólico das intenções, conscientes ou não, mobilizações ou desmobilizações institucionais e sociais, argumentos técnicos, crenças e ações. Políticas fiscais restritivas, sejam quais forem os discursos afetuosos a respeito de responsabilidade fiscal, prioridades macroeconômicas e explicações para o comportamento dos preços e suas consequências nos agregados econômicos e nos contratos, sempre vão implicar em contenção e até mesmo constituem as condições de desmonte de políticas.

Portanto, qualquer ação de abandono de políticas, mudança de arena e desmonte ativo são ações de sentido que colocam em jogo atores com diferentes níveis de recursos em situações complexas. Deslocar a ação da centralidade das instituições estatais para outras de mercado ou da sociedade significa transformar as políticas e as instituições. Mobilizar a ideia de desmonte pode apenas significar a resistência a determinadas transformações propostas e o reposicionamento em relação a projetos de rearranjos institucionais ou de restrição de recursos. Assim, podemos afirmar que a fragilidade das instituições culturais, a ausência de consensos a respeito de arranjos institucionais desejáveis e de recursos garantidos sempre implica na sensibilidade acerca de que área está constantemente sob o risco do desmonte.

No entanto, não vamos ficar na dimensão analítica e no nível dos conceitos operacionais. Sim, o desmonte na área cultural pode ser dimensionado na perda de recursos, no rebaixamento do *status* institucional e nos ataques prático-simbólicos aos artistas. Foi usual no último período em análise a denúncia estratégica da presença de opositores na administração e de "esquerdistas" na produção simbólica (Cardoso Junior *et al.*, 2022). A guerra cultural, a cunhagem da ideia do marxismo cultural e a simplificação da teoria crítica da Escola de Frankfurt e de Gramsci mal

esconderam o desconhecimento não apenas dessas linhas de pensamento mas também a caricaturização própria de jogos políticos de guerra de posições. Outrossim, visaram a legitimação de gestões políticas desastrosas do ponto de vista político e incompetentes do ponto de vista administrativo.

Evidentemente, a generalização e a violência simbólica fazem parte constitutiva e estratégica do desmonte e justificam o aparelhamento das instituições por opositores às políticas culturais fundadas na valorização da diversidade, do reconhecimento das diferenças e no resgate de culturas e grupos vulnerabilizados pelos códigos culturais hegemonizados pelas relações coloniais. Não nos iludimos com os indicadores quantitativos ou as ideologias de equilíbrio das finanças públicas (mesmo que aceitemos rezar a ladainha), mas eles servem para contextualizar argumentos e conceitos referidos ao debate e aos antagonismos políticos que fazem parte da democracia.

2 A LEI Nº 8.313-1991 (LEI ROUANET): ENTRE O ESTADO, O MERCADO E O DESMONTE DAS POLÍTICAS CULTURAIS

As políticas federais de cultura brasileiras têm longa história. Seus instrumentos de financiamento se constituíram ao final de 1980 sob o pano de fundo da democratização e depois dos planos de estabilização monetária e ajustamento fiscal. Essas políticas se caracterizaram por desenho e implementação peculiares no cenário político brasileiro. O Ministério da Cultura passou por um susto no início dos anos 1990, no governo Collor, quando foi transformado em secretaria, e extinta toda a maquinaria de financiamento público, inclusive a Embrafilme. Reações trouxeram-no de volta em seguida, com um redesenho dos instrumentos de financiamento, a partir da criação da Lei Rouanet (Lei nº 8.313/91) e da Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/93).

A Lei nº 8.313/91 protagonizou inúmeras controvérsias nas décadas seguintes. Foi objeto de argumentos críticos que propunham de um lado sua substituição e de outro sua reforma. Evidentemente, os processos políticos práticos embaralham sentidos e acomodam proposições de ambos os lados do debate. Os projetos de reforma da Lei Rouanet ensejaram acomodação de proposições com diferentes alcances e objetivos, e mesmo sua substituição foi mitigada na direção de mudanças pontuais. Isso quer dizer que a argumentação crítica que afirmava ser a lei a expressão do neoliberalismo e que seguia uma lógica de mercado, devendo assim ser substituída por marco normativo concentrado no instrumento "orçamento direto" e na discussão política sobre sua orientação, cedeu lugar a composições que admitiam, na proposta de reforma, certa presença dos IFs, que de fato são, em última instância, decididos pelas empresas, desde que instrumentos de decisão e deliberação pública, democrática e política a respeito do orçamento fossem expandidos. A questão se concentrava na ideia de que os recursos deveriam ser decididos em fóruns democráticos e não pelas empresas e, finalmente, os atores encontraram na proposta de reforma do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura) proposições de compromisso.

Assim, algumas das propostas de construção da reforma do marco de financiamento transitaram entre expansão, continuidade ou substituição. Em pleno contexto de expansionismo fiscal, o contrário do "austericídio", a Lei nº 8.313/91, um dos instrumentos centrais das políticas federais de cultura, foi objeto de intenções políticas contraditórias, desde seu desmonte com a intenção de construção alternativa de um sistema de financiamento público centrado na ampliação do orçamento direto – esse se vincularia ao Sistema Nacional de Cultura (SNC) –, até a expansão dos IFs com reformas pontuais. Interessante é que ambas as posições se ligam a ideias sobre como fortalecer a política.

Paradoxalmente, a proposta de desmonte ou substituição da Lei nº 8.313/93 pelo Procultura nos períodos dos governos de Lula e do primeiro de Dilma teve como objetivo o fortalecimento da política, e a proposta de reforma do mesmo período acomoda tanto a ideia de fortalecimento do mecenato privado, que independeria de incentivos e da renúncia fiscal, quanto o maior aporte de recursos públicos através de um instrumento já previsto pela própria lei, isto é, o Fundo Nacional de Cultura (FNC).

Dois argumentos críticos foram mobilizados, um defendendo um modelo de serviço público e o outro defendendo um modelo híbrido de financiamento. A trajetória argumentativa indicava mudanças do contexto e a inadequação da lei a esse contexto. Provavelmente, a referência é a de participação do Estado na economia do desenvolvimento, ideal vigente no período. A cultura, por sua vez, entra na dança da reconfiguração institucional, democratização e republicanização do poder político. Ou seja, mais orçamento direto e menos IFs.

É muito provável que a polarização entre neoliberalismo e reconstituição do serviço público se relacionasse com a dinâmica da estrutura e das disputas partidárias e das narrativas a respeito dos governos neoliberais, que teriam apoiado a lei e os novos atores, que advogavam por maior presença estatal na orientação das políticas culturais. A oposição entre Estado e mercado opunha argumentos de princípio que capturavam a interpretação dos instrumentos de políticas públicas em oposições simbólicas.

Em todo o caso, o instrumento Lei Rouanet, mesmo objeto de crítica, não foi efetivamente descontinuado, desmantelado ou reformado. Como a estratégia foi dar ao Legislativo os recursos para as mudanças depois de muita mobilização e consultas públicas, o processo não teve desdobramento terminativo. O processo de reforma mobilizou atores e um imaginário a respeito do Estado, da democracia e da República, e dava sentido aos movimentos políticos internos e no contexto partidário.

É interessante notar que na trajetória argumentativa a Lei Rouanet era considerada como o marco de referência do financiamento. Lembremo-nos que as políticas culturais federais são constituídas por orçamento direto e Gastos

Tributários Indiretos. A Lei nº 8.313/91 previu os Fundos de Investimento Culturais e Artísticos (Ficarts), os IFs e o FNC.

A Lei Rouanet é o conjunto. O primeiro instrumento não se efetivou, o segundo passou a ser chamado metonimicamente de Lei Rouanet, na lógica da parte tomada pelo todo, e o FNC teve desenhos, na prática, muito diversos. Todavia, o financiamento federal é mais do que a Lei Rouanet, pois abrange a Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/93) e o orçamento das instituições vinculadas ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), à Fundação Nacional das Artes (Funarte), à Fundação Cultural Palmares (FCP), à Fundação Biblioteca Nacional (FBN), à Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) e, depois, criados já nos anos 2000, a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e Instituto Brasileiro dos Museus (Ibram).

Interpretar o desmonte da Lei Rouanet será controvertido no ponto de partida, inclusive por podermos considerá-la como parte de um modelo que desresponsabiliza e minimiza o papel do Estado no aporte e na deliberação política a respeito de recursos orçamentários. Para interpretar o desmonte na área cultural federal, então, vamos considerar a totalidade do orçamento direto (inclusive o FNC), o próprio FNC isolado, mas lembrando que ele faz parte da Rouanet, e os IFs (IF) da Lei nº 8.313/1991. Nesse sentido, consideraremos o desmonte do ponto de vista orçamentário e no comportamento dos recursos.

Nossa hipótese é que o comportamento das empresas em relação aos IFs varia muito. A caracterização de um desmonte exigiria a percepção de estruturas estáveis e comportamentos recorrentes dos proponentes de projetos e da sua permanência temporal no uso da legislação. Por outro lado, deve-se pressupor disposições sincronizadas por parte de empresas doadoras e patrocinadoras. Entretanto, a área cultural aqui pode ser caracterizada por uma espécie de mercado de projetos, uma espécie de anarquia organizada, com áreas instáveis e outras, reduzidas, mais recorrentes. Dessa maneira, faremos um movimento de contextualização.

Na interpretação que segue, o desmonte será caracterizado pela instabilidade política, pelo comportamento dos recursos incentivados e orçamentários (incrementalismo ou decrementalismo) e pelo uso de imagens, discursos e representações capazes de mobilizar o setor, mesmo que de forma conflitiva, e outras, altamente desmobilizadoras. Na verdade, o "desmonte" é uma categoria móvel em diferentes contextos: refere-se ao não engajamento do Estado em política em sentido da atuação deliberativa ou na implementação, à sua desresponsabilização, ao seu desengajamento ou à desconstrução institucional. As relações com incrementalismo ou decrementalismo e, ainda, com políticas fiscais mais ou menos austeras são complexas, como veremos na seção seguinte.

3 OS DESMONTES EM CONTEXTO

O quadro 1 apresenta os ministros da Cultura de 1995 a 2018 e depois, os secretários de 2019 e 2022. A estabilidade de 1995 a 2010 não se repete nos períodos posteriores. Gilberto Gil foi seguido por Juca Ferreira, entre 2008 e 2010, numa linha de continuidade, com todas as diferenças de estilo e orientação política que pudesse haver, já que Juca havia sido secretário executivo nos anos anteriores. Em seis anos a presidenta Dilma teve quatro ministros (sendo um interino durante um mês), inclusive com a volta de Juca Ferreira no curto período de 2015 a 2016 (um ano e meio) até o afastamento da presidente com argumento do crime de responsabilidade das pedaladas fiscais. Ana de Hollanda foi ministra durante 1 ano e 9 meses e Marta Suplicy durante 2 meses. Temer teve quatro ministros com mandatos de duração de 6, 6, 2 (interino) e 1 ano e meio, praticamente. O governo Bolsonaro teve seis ministros e duas vezes a interinidade. Portanto, a instabilidade foi se acentuando, fato que se expressa em padrão próximo ao final dos anos 1980 até meados dos anos 1990.

QUADRO 1
Ministros e secretários de Cultura (1995-2022)

Francisco Weffort (01/01/1995 a 31/12/2002)	FHC (1955 a 2002)
Gilberto Gil (01/01/2003 a 30/07/2008)	Lula (2003 a 2010)
Juca Ferreira (30/07/2008 a 31/12/2010)	
Ana de Hollanda (01/01/2011 a 13/09/2012)	Dilma (2011 a 2016)
Marta Suplicy (13/09/2012 a 11/11/2012)	
Ana Cristina Wanzeler (interina) (13/11/2014 a 31/12/2014)	
Juca Ferreira (01/01/2015 a 12 /05/2016)	
Marcelo Calero (24/05/2016 a 18/11/2016)	Temer (2016 a 2018)
Roberto Freire (18/11/2016 a 22/05/2017)	
João Batista de Andrade (interino) (22/05/2017 a 24/07/2017)	
Sérgio Sá Leitão (25/07/2018 a 31/12/2019)	
Henrique Pires (01/01/2019 a 21/08/2019)	Bolsonaro (2019 a 2022) Extingue o Ministério da Cultura em janeiro de 2019 e cria a Secretaria Especial de Cultura (Secult)
José Paulo Martins (interino) (21/08/2019 a 09/09/2019)	
Ricardo Braga (09/09/2019 a 06/11/2019)	
Roberto Alvim (07/11/2019 a 17/01/2020)	
José Paulo Martins (interino) (17/01/2020 a 04/03/2020)	
Regina Duarte (04/03/2020 a 10/06/2020)	
Mário Frias (23/06/2020 a 30/03/2022)	
Hélio Ferraz (30 /03/2022 atual)	

Elaboração dos autores.

Os anos 1990 e 2016 são caracterizados por uma primeira tentativa de rebaixamento do Ministério da Cultura à Secretaria. A primeira aconteceu no governo Collor de Mello e foi objeto de reação. Depois, outra investida ocorreu no governo Temer, também seguida por forte reação do mundo cultural, com ocupações de espaços institucionais culturais, oficiais ou não.

O presidente Temer foi aconselhado e recuou na decisão. O cálculo era simples. A reação do setor cultural acrescentava à luta de narrativas sobre o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff mais um ingrediente contrário ao arranjo político que se construía. Reduzir danos no espaço do simbólico seria necessário. A perda de capital simbólico justificava o recuo. A eleição do presidente Jair Messias Bolsonaro mudou o quadro radicalmente. O rebaixamento à Secretaria aconteceu de imediato, mas a reação não teve força para reversão. No entanto, pode-se vislumbrar a fragilidade e instabilidade das estruturas governamentais tanto em Temer quanto em Bolsonaro.

A partir de 2003, as políticas culturais tiveram uma reorientação significativa e, sobretudo, passaram a recorrer a processos de mobilização social. A área proliferou iniciativas de ação pública, temas entraram na agenda e multiplicaram-se iniciativas, muitas com sucesso, outras que já nasciam com probabilidades fracas de implementação. Claro, em avaliações *ex-post* as mobilizações sem resultados efetivos podem ser apontadas na sua fragilidade, mas, no contexto de ação, importa que elas têm desdobramentos e respondem a um senso tático e estratégico situacional, permitindo acúmulo (ou desacúmulo) de recursos e apoios para as decisões.

O que interessa aqui, entretanto, é que os seminários Cultura para Todos ocuparam a agenda e trouxeram a discussão do modelo de financiamento para o centro do debate. As duas conferências de cultura também trataram o tema do financiamento com maior ou menor intensidade. O tema aparece e desaparece à luz das conjunturas, esquenta ou esfria a depender das situações políticas e econômicas. A Lei Rouanet foi objeto de controvérsias. Para alguns significa desmonte ou impossibilidade da política pública republicana e democrática. Para outros, era condição para garantir e pluralizar fontes de recursos em condições fiscais adversas.

Seja como for, a reforma da Lei Rouanet, com a proposição alternativa do Procultura, ganhou destaque, porém, uma proposta inicial dessa reforma foi objeto de debates em seminários, regionais e setoriais, e de consultas públicas. Em 2010, a proposição de novo modelo de financiamento foi enviada ao Congresso. Sabemos que o sucesso das mobilizações não garante o sucesso das causas, mas o êxito não está apenas no objetivo focal. Outros objetivos e ações acompanham as mobilizações, seja para estabilizar coalizões de apoio e alianças, seja como estratégia de defesa de posições, inclusive antagônicas. Simultaneamente, do ponto de vista administrativo, ocorrendo processos de informatização de fluxos e processos de apoio às leis de incentivos, foi criada a Diretoria de Fomento e Incentivo à Cultura,

ligada à Secretaria Executiva e, em 2004, transformada em Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic), órgão responsável pela gestão do Programa Nacional de Cultura (Pronac). Em 2009, a Sefic passou por uma significativa reestruturação. A Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) foi objeto de mudanças, passou a ter participação de representantes das regiões do país e a realizar reuniões itinerantes. O número de projetos avaliados foi incrementado, gerando demandas administrativas expressivas, que precisavam ser respondidas. Em resumo, críticas contundentes conviveram com a consolidação do instrumento criticado.

A partir desses fatos, é preciso dizer que são acionados argumentos diversos, mas a crítica ao modelo de financiamento fundado nos IFs não implicou na paralisia dos processos de avaliação de projetos incentivados e nem no desprezo do instrumento dos IFs. Se os sistemas de gestão dos IFs foram aperfeiçoados, deixando os processos de gestão de fluxos dos instrumentos de fomento direto meio à parte – na verdade, foram desenvolvidos por outros caminhos, a exemplo do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) –, é certo que esses processos poderiam ser aperfeiçoados de forma contínua, inclusive em caso de mudança de modelo de financiamento. Como se vê, as críticas não implicaram o boicote ou o desmonte da Lei Rouanet. Pode-se até dizer que houve desmonte simbólico, reações e até algum efeito político, mas não é possível dizer que decisões autoritárias, unilaterais e definitivas atravessaram o funcionamento da lei.

Seja, como for, para a desconexão entre gestão do fluxo de projetos a serem financiados através de incentivos e orçamento direto pode-se encontrar diferentes razões. Entre as razões está a dificuldade em alinhar decisões e estratégias empresariais a orientações políticas. A autonomia e o caráter descentralizado da decisão de apoio a projetos e programas são características dos IFs da Lei nº 8.313/91, embora a própria lei preveja a possibilidade de elaboração de planos de trabalho anuais para os incentivos e seja possível pactuação de objetivos entre os agentes, administração pública, empresas e pessoas físicas envolvidos na implementação. Para resolver ou minimizar esse problema, qual seja, o da desconexão entre projetos apoiados e orientações da política, há a necessidade de estimular a coordenação de esforços para direcionar recursos disponíveis para prioridades e objetivos comuns. Diga-se que muitas das iniciativas elaboradas de forma autônoma por diferentes proponentes e que depois serão incentivadas são inteiramente compatíveis com os princípios preconizados pela lei e que há espaço para maior e melhor aproveitamento do instrumento "IFs". Ainda é possível postura ativa no reenquadramento de projetos destinados ao equilíbrio regional, descentralização e valorização da diversidade, ou mesmo sem apelos comerciais, atrativos de *marketing* ou de mercado. Esses podiam ser direcionados ao FNC para ali serem apoiados com recursos orçamentários. Entretanto, havia políticas e outras intenções para o FNC. Ali estavam o programa "Cultura Viva", "Brasil: Diversidade Cultural",

"Uma biblioteca em cada município" etc. Pode-se falar também de resistências de camadas administrativas à redução e desvalorização de atividades que já faziam parte das atribuições institucionais, entre elas os editais, a construção do SNC e a condução de diferentes iniciativas.

4 AS TRAJETÓRIAS DOS ARGUMENTOS

No que se refere aos argumentos, entretanto, pode-se questionar a sua precisão, embora certamente o mais importante não seja exatamente sua verdade, mas as disputas e provas de verdade e a trajetória do argumento, bem como sua capacidade de mobilização. Além disso, é necessário explicar as trajetórias de argumentos aparentemente contraditórios, com a trajetória da presença ou ausência de atores. É difícil concordar que o modelo de financiamento à cultura no Brasil tinha nos incentivos sua exclusividade. Por exemplo, em 2006, foi criado o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), em especial depois da Lei nº 2.485, de 12 de setembro de 2012, que tem como uma de suas fontes a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), cobrada inclusive das empresas do setor de serviços de telecomunicações. Também foi criado outro instrumento baseado em IFs, o Programa de Cultura do Trabalhador, popularmente conhecido como Vale-Cultura. As empresas não pagam encargos sociais sobre o valor do benefício e, caso seja tributado com base no lucro real, pode-se deduzir os gastos com o Vale-Cultura em até 1% do imposto de renda devido.

Na verdade, além da mobilização pouco foi realizado na reconfiguração do financiamento. Todavia nada é tão simples, já que iniciativas de vinculação de recursos de receita foram propostas e esforços de aumento de recursos vieram no contexto de visibilização e mobilização social. As temporalidades das decisões fazem toda a diferença na interpretação. A aprovação dessas emendas de vinculação teria certamente modificado a dinâmica de discussão do Procultura e a trajetória dos argumentos, mas, como isso não aconteceu, é difícil reconhecer as associações entre a trajetória dos argumentos e as trajetórias institucionais.

Como se vê, a *performance* argumentativa relacionada ao financiamento deve ser seguida não apenas da identificação de forças e fragilidades internas, da identificação de explicações, ideologias e valores antagônicos, mas também da trajetória de atores e agendas. Não se trata apenas da mobilização de provas de verdade do argumento, mas do tensionamento dos argumentos em contextos de relações de força institucional dos atores. A trajetória dos argumentos em torno de axiomas mais gerais – Estado administrativo garantidor de direitos culturais e do bem público em oposição ao Estado liberal mínimo – e de modelos de Estado e financiamento decorrentes –, se desdobra em provas de verdade nos intercâmbios do mundo da vida. Há ainda outra questão que se deve tocar.

Para oferecer uma argumentação clara, simplificamos os modelos, com atenção especial aos argumentos dos atores. É possível distinguir dois modelos de financiamento, relacionando-os com uma crítica radical do modelo (o financiamento deveria ser inteiramente público ou inteiramente de mercado), ou com a crítica reguladora de dispositivos vigentes. No primeiro, a alocação dos recursos é ditada pela ideia de bem público e, assim, as participações do Estado e de seus dispositivos deliberativos funcionam como critério central e, de outro, o Estado liberal mínimo, com participação dos mercados como esquema alocativo básico e universal. A escolha das empresas e do consumidor não deveria sofrer pressões ou distorções de apoios públicos.

Em contrapartida, a crítica dos dispositivos, embora mobilizem argumentos dos dois tipos, concentra-se nas defesas de outros objetivos (pluralização de fontes, proteção de recursos das políticas fiscais restritivas e da produção de superávit primário, apoio das empresas e pessoas físicas nas decisões alocativas, já que o órgãos públicos não são capazes de atender demanda tão extensa etc.) e é caracterizada pela presença de múltiplos espaços decisórios, inclusive com a participação das empresas e outras associações civis, sendo a própria sociedade civil um agente de decisão. A presença da modalidade dos IFs, mesmo com toda a estrutura de monitoramento e de desempenho definidos, inclusive pelo poder público, implicaria a redução do espaço público no processo decisório. Não se trata aqui da implementação, realizada no âmbito da cultura, por atores do campo cultural autônomo, das indústrias culturais e criativas e mesmo das comunidades de cultura, mas das características do financiamento.

Para o que nos interessa – o Pronac e a explicação de sua resiliência no confronto com a trajetória de argumentos críticos e na trajetória de atores que lhes são resistentes –, é fundamental lembrar que há uma terceira posição, a que diz que tanto orçamento direto quanto IFs são intervenções na lógica de mercado que deveriam ser eliminadas.

O que nos interessa, de fato, é que o orçamento direto e os IFs são instrumentos absolutamente rotinizados nas políticas públicas brasileiras em geral, e nas políticas culturais em particular, e que os argumentos críticos, inclusive os usados na discussão das mudanças de modelos, são capazes de mobilizar atores criando um cinturão protetor estável para o financiamento público.

Em linhas gerais, a formulação do orçamento pressupõe estimativas de crescimento de produto interno bruto (PIB), arrecadação e despesas, considerando perdas e ganhos advindos de decisões políticas relacionadas à estrutura de IFs e outras tantas variáveis relacionadas ao comportamento da economia e das políticas macroeconômicas. Cada área setorial avalia suas políticas e faz escolhas táticas e estratégicas dados os arranjos institucionais e os instrumentos disponíveis. De

forma geral, os orçamentos seguem uma lógica incrementalista e o ajustamento das políticas também. Evidentemente, esse incrementalismo, e o decrementalismo, da mesma forma, pressupõem a estabilidade de parâmetros externos relacionados às políticas econômicas e certa orientação que privilegia as marcações ideológicas da administração das finanças públicas.

As propostas de reforma do financiamento da cultura, entretanto, embora dialoguem com essas marcações, mobilizam argumentos diversos, especialmente aqueles em relação ao modelo adotado. De um lado teríamos a defesa de ampliação do papel do Estado como âncora dos serviços públicos garantidores dos direitos culturais, o que significaria dizer, "orçamento público para a cultura comum". De outro lado, teríamos a ideia de que o Estado não deveria interferir nas preferências dos consumidores e dos agentes culturais atuando politicamente. E, finalmente, a discussão da regulação de instrumentos de política que associam elementos mistos e objetivos adicionais aos papéis do Estado. Três são as linhas de desenvolvimento dos argumentos.

As ideias de responsabilidade fiscal demarcaram o pós-real, a partir de meados da década de 1990. Políticas fiscais "responsáveis" e austericídio são fronteiras difíceis de serem estabelecidas; teorias e argumentos, talvez escolhas ideológicas incomensuráveis, estabelecem conexões entre despesas, inflação, juros, investimento, contratos, dívida púbica etc. e o comportamento da economia, da atuação do poder público na dinâmica econômica e das proteções sociais. Com toda a pretensão das teorias econômicas e dos técnicos das finanças esses argumentos não se ancoram em leis inevitáveis, mas são objeto de debates, discussão e controvérsias, embora o senso comum político e econômico tenha estabelecido algumas linhas como indiscutíveis.

As ideias de desmonte, destruição e desmobilização de políticas públicas, de instituições e programas de ação permeia o debate e tem como pano de fundo toda a discussão da efetividade dos valores trazidos pela Constituição Federal de 1988, mas também a respeito do papel do Estado, das consequências das escolhas fiscais realizadas no período, dos seus impactos na financeirização do orçamento e no amadurecimento de capacidades das instituições públicas no enfrentamento de problemas públicos.

Os atores envolvidos com as políticas culturais foram capazes de mobilização social e de recursos, mas não de forma a consolidar a institucionalização de capacidades e a conformação de um Sistema Federal de Cultura (SFC) e do SNC. O contexto de restrições fiscais e a rejeição de instrumentos potentes de garantia de recursos, embora algumas iniciativas tenham se direcionado a isso, foi uma constante no período, mas a questão do desmonte como categoria de discussão só aparece ao final do período, com a deposição de Dilma Rousseff, e não se referiu ou se reduziu à questão do financiamento.

A ideia de desmonte é normativa e faz parte do jogo político. É possível dizer que as políticas culturais jamais tiveram capacidades plenas e que funcionaram em contexto de subfinanciamento. As mobilizações e perspectivas políticas, entretanto, colocaram na agenda controvérsias a respeito das capacidades e do lugar de administração pública com capacidades fortes e legitimidade para a efetivação dos direitos culturais. O desmonte chega ao final do período pela radicalização das políticas fiscais, pelos discursos de austeridade e, finalmente, pela orientação de contenção da participação social e pelos ataques constantes às instituições, especialmente as instituições federais de cultura. Se essas foram se desenhando com uma agenda da diversidade e da diferença cultural, valorizando formas de religiosidade popular, modos de vida, identidades e orientações de gênero, ao final foram atacadas em seus princípios. Evidentemente, não basta olhar para os recursos orçamentários, mas eles nos dão uma bússola que, associada aos esforços de interpretação de conjuntura política, oferecem elementos suficientes para apontar não apenas desmobilização, mas também esforços de minimização das capacidades institucionais de reconhecimento da diversidade cultural. Nesse caso, não se trata de um argumento abstrato e totalizante pautado em viés de seleção, como se estivéssemos associando o desmonte com um necessário ajuste fiscal, mas o desmonte se dá porque a agenda e a pauta da diversidade foram atacadas e minimizadas em diferentes frentes, isto é, na fiscal e também na política de valores.

É interessante notar que Bauer e Knill (2014, p. 31) já haviam caracterizado a literatura a respeito do desmonte como vaga e inconclusiva, embora aplicável de forma mais precisa a políticas descontinuadas e aos estudos do Welfare. Diferentes ações e programas culturais foram descontinuados, a exemplo do "Cultura Viva" e "Brasil: Diversidade Cultural", entretanto, mantemos que os ataques recorrentes à Lei Rouanet e as suas consequências devem ser interpretados. O orçamento direto, que expressa as ações da Secult do Ministério do Turismo, foi gravemente reduzido (decrementalismo); o FNC, que faz parte da Lei Rouanet, perdeu recursos significativos e ainda passou a se direcionar para o setor do cinema e audiovisual. Os recursos dos IFs também caíram de forma significativa. A lei foi reorientada, mas, fundamentalmente, tem potencial para a recuperação de recursos. No caso específico dos IFs, é mais difícil afirmar um desmonte, mas certamente no conjunto há desmonte das políticas federais. Como veremos em relação ao SNC, também será difícil falar de desmonte, mas certamente há reorientação significativa, inclusive com maior aporte de recursos da União, mas na direção de políticas implementadas por outras esferas de governo.

5 O PESO DAS INSTITUIÇÕES: INCREMENTALISMO E DECREMENTALISMO

"Governar é herdar." Essa assertiva foi utilizada por Lascoumes e Les Galés (2012, p. 177) com o propósito de desconstruir a visão, de certo modo ingênua, de que as políticas públicas são uma expressão de escolhas e decisões. O alerta não é sem sentido. Quando se trata de questões orçamentárias, parece que essa ilusão é ainda mais acentuada. O orçamento público é usualmente apresentado como um instrumento de tomada de decisões e escolhas, a partir do qual são definidas as fontes de recursos públicos disponíveis e feitas as alocações necessárias ao custeio dos objetivos sociais e econômicos perseguidos pelas políticas públicas.

Essa é uma definição admissível, pois o orçamento moderno se presta, entre outras funções, a indicar como e em que os recursos públicos são aplicados. Não é novidade que a escassez de receitas e o amplo leque de demandas a serem atendidas fazem do processo orçamentário uma tarefa extremamente complicada. Desde a sua elaboração até a execução financeira, o orçamento congrega diversas instituições, atores, interesses, normas e valores concorrentes. Não é de se estranhar que dessa rede de interações surjam conflitos, de modo que discussões e negociações se fazem necessárias.

Mas, para além disto, a expressividade do volume de recursos frente ao produto interno bruto revela o tamanho do orçamento e impõe que se dê atenção a sua importância na sociedade atual. Na esfera federal, as despesas públicas previstas no exercício de 2022 superam R$ 4,7 trilhões e a receita pública estimada é de 4,6 trilhões, o equivalente a 49% do produto interno bruto. Todos esses pontos, como é evidente, fazem do processo orçamentário um espaço sociopolítico onde as decisões são moldadas, a partir de um modo de debate orientado por princípios e regrado pelo direito público, e os diversos conflitos distributivos são pelo menos em parte mediados.

Contudo, o orçamento não deve ser tratado apenas como uma arena disciplinada de disputa por recursos públicos. Afinal, as escolhas e as opções orçamentárias expressam, de forma direta ou indireta, outras informações de cunho ideológico e político que escapam ao aspecto financeiro, a exemplo da visão do papel do Estado na sociedade, do peso de sua intervenção e das prioridades dadas às políticas públicas. Nessa linha, debater o orçamento requer ir além da ênfase nos objetos de gastos e nos fins para os quais as dotações foram concebidas. É preciso avançar nas dinâmicas de seu funcionamento e nas políticas que daí surgem.

Ao mudar de perspectiva – da tradicional, baseada na existência de uma margem considerável de discricionariedade nas escolhas e decisões orçamentárias, para uma abordagem voltada aos arranjos institucionais –, percebe-se que a possibilidade de escolhas genuínas no campo orçamentário é limitada e que a realização do orçamento está cercada de desafios, além de ser muito trabalhosa.

Ao contrário do que se possa pensar, parece mais realista trabalhar com a representação simbólica do orçamento como um repositório de heranças acumuladas de gestões anteriores que como uma peça política cujas decisões se renovam a cada ano.

Sob essa perspectiva, este artigo se propõe a identificar no orçamento o espaço aberto ao conflito político e à construção de espaços para incrementar ou decrementar recursos para as atividades culturais ao longo dos exercícios de 1995 a 2021 e, acima de tudo, descrever como o uso de alguns instrumentos e ferramentas hoje em vigor, tais como orçamento direto e gastos tributários (incentivos, renúncias e recursos adicionais das pessoas físicas ou jurídicas), ambos considerados como parte dos recursos do governo federal direcionados à cultura, se associam com políticas fiscais, ou seja, a regra de ouro, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), teto de gastos, vinculação ou desvinculação de recursos e sucessivos contingenciamentos podem potencialmente elevar a capacidade de decisão do orçamento ou reduzir sua potência de modificação e implementação de novas políticas públicas.

Esse conjunto de elementos e movimentos impacta na dinâmica orçamentária e, por essa razão, o trataremos como parte da lógica orçamentária em geral, embora sejam instrumentos com estrutura e funcionamento diferentes em situações diversas. No limite, as dinâmicas orçamentárias e financeiras podem ser associadas ao incrementalismo ou ao decrementalismo e ambos mantêm relações complexas com o desmonte.

O ponto de maior relevância no momento é o de que há no incrementalismo um reconhecimento de necessidades estabelecidas e da legitimidade dos objetivos institucionais. O incrementalismo descreve a estabilização de acordos, embora as divergências sejam possíveis no contexto de um quadro de arranjos de políticas estabelecidas. Controvérsias a respeito do papel do orçamento direto ou dos IFs como instrumento de realização daqueles objetivos são naturais e, repetimos, pressupõem a estabilidade de um acordo básico sobre o valor de certos objetivos, ou seja, a respeito do valor da ação pública no campo da cultura. O decrementalismo pode até ser justificado em função de restrições fiscais, mas do ponto de vista dos atores setoriais e de suas instituições, aquelas que implementam políticas públicas, é movimento que indicia desmonte de capacidades.

6 O ORÇAMENTO E A LEI Nº 8.313/91: INSTRUMENTOS E CONTROVÉRSIAS[4]

6.1 O quadro geral

A Lei nº 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet, é um dispositivo que constitui as políticas públicas culturais. Um dispositivo associa elementos heterogêneos: *i*) cognitivos e normativos: crenças, representações, ideias de justiça, igualdade,

4. Para mais informações, ver Silva e Ziviani (2018, p. 41-64).

direitos e norma de ação; e *ii*) instrumentos e ferramentas de ação pública: fomento direto e indireto (ou IFs). Os dispositivos de política produzem e distribuem recursos constituindo atores do campo cultural e reconfigurando territórios de ação, mobilizando empresas, pessoas físicas e gestores de projetos, equipamentos e espaços culturais.

Controvérsias a respeito de como agir (espaço cognitivo e normativo) unem e opõem atores, constituindo-os em grupos em aliança ou oposição. Cada questão a respeito do sentido dos dispositivos de política pode mobilizar controvérsias. Questões de significado e ideologia estão implicadas na afirmação do caráter neoliberal da lei, ou da sua inconstitucionalidade, ou do absurdo fiscal de suas alíquotas. Em contrapartida, a lei pode estar associada com estratégias de pluralização e composição de fontes que garantam espaços fiscais para o fomento. Evidentemente, trata-se aqui também de significados relacionados à forma do Estado e à primazia das explicações fiscais para o comportamento e para as estratégias das finanças públicas.

Concordando ou não com cada uma das controvérsias, elas acompanham o que os atores fazem e definem com quem faz no campo de ação. A Lei nº 8.313/91 constituiu o Pronac e desenhou três instrumentos articulados: o FNC, que é parte do orçamento direto do governo federal; os IFs a projetos culturais, assentados numa complexa rede de áreas, segmentos, critérios e conceito (doação ou patrocínio), alíquotas variáveis, tetos de renúncia, possibilidades de cálculos contábeis etc.; e o Fundo de Investimento para as Artes (Ficart), que reconhecia que a cultura pode ser pensada como espaço de investimento, lucratividade e retorno a agentes econômicos. Algo próximo do Ficart foi desenhado com o Fundo Municipal de Cinema (Funcine) e o FSA.

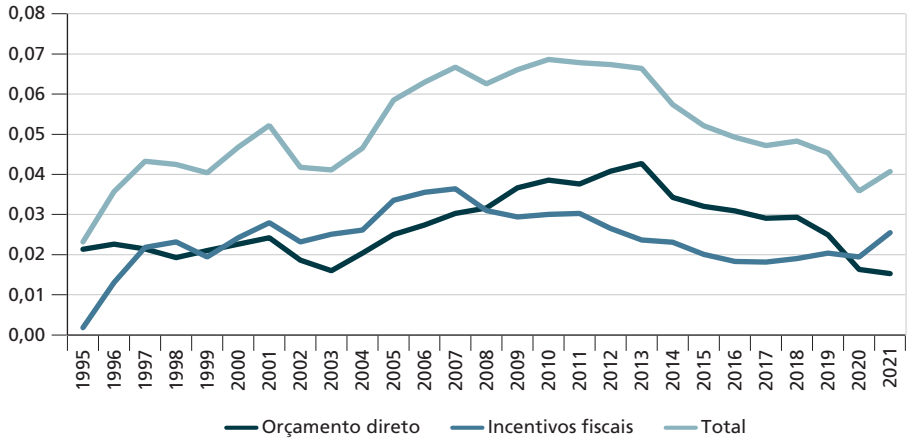
O financiamento cultural federal se caracteriza pela presença de dois instrumentos de política, o orçamento direto e os gastos tributários (indiretos), conforme a seguir descrito.

1) Orçamento direto: constituído pelo órgão central do Ministério da Cultura e de suas vinculadas: Secult/Ministério do Turismo (antes Ministério da Cultura), Iphan, Funarte, FBN, FCRB, FCP, Ibram, Ancine e FNC. O FSA é uma categoria de programação ou linha orçamentária do FNC. É constituído por "fontes orçamentárias" vinculadas ao setor do cinema e audiovisual. A principal fonte é a Condecine, mas há receitas de concessões e autorizações e recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Seus recursos são geridos pela Ancine, comitê gestor e por bancos credenciados, entre eles o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

2) Gastos tributários indiretos: constituídos por gastos tributários do governo, realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. São exceções e na área cultural ganham diferentes formas no âmbito da Lei nº 8.313/91, a conhecida Lei Rouanet ou Pronac, da Lei nº 8.685/93 ou Lei do Audiovisual, na MP nº 2.158-35/01, que instituiu a Ancine e a Condecine e, ainda, na Lei nº 12.761/12, que instituiu o Vale-Cultura.

A Lei Rouanet é um instrumento que articula elementos heterogêneos, sendo constituído por orçamento direto, pelo FNC, pelos IFs e por investimento na forma de fundo constituído em condomínio. O FNC compõe o conjunto de instrumentos do orçamento direto que abrange o conjunto de instituições culturais do governo federal, unificados em torno do Ministério da Cultura, até 2019, e à Secretaria de Cultura dali em diante.

GRÁFICO 1
Participação do orçamento direto e dos incentivos fiscais no PIB (1995-2021)
(Em %)



Fontes: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento (Siop/MP), disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>; http://salic.cultura.gov.br/autenticacao/index/index>; IBGE.
Elaboração dos autores.

O gráfico 1 mostra os processos de consolidação dos IFs desde meados dos anos 1990. Os recursos incentivados foram superiores aos orçamentários entre 1996 e 2008, metade do segundo governo Lula. Iniciaram uma trajetória de declínio em 2007, voltando a crescer gradualmente a partir de 2017, já no governo Temer, sem atingir os patamares de 2007, e sofrendo um pico ascendente entre 2020-2021, no governo Bolsonaro. Em 2020, voltaram a ser maiores que os recursos orçamentários diretos. Os recursos captados em 2021 (corrigidos pelo INPC) são menores que em 2011, mas já se observa uma trajetória de recuperação em relação à diminuição constante até 2016, como se observa no gráfico.

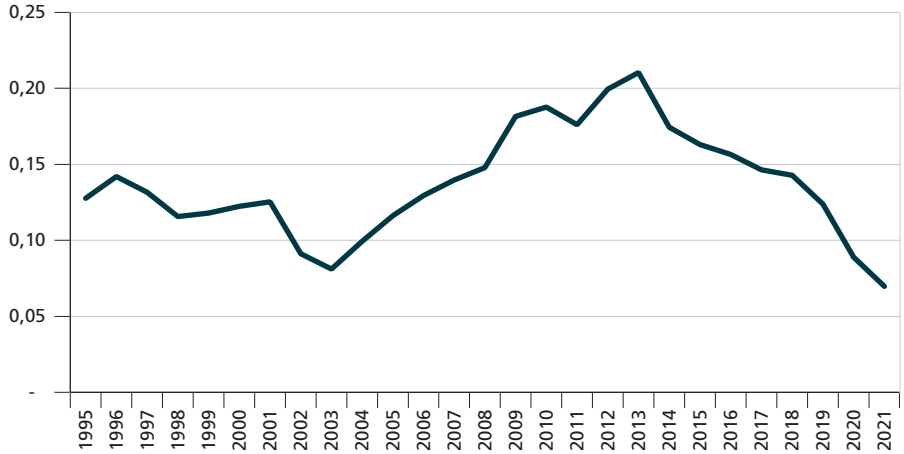
Quanto aos recursos diretos, têm tendência incremental desde os governos de FHC, mas sofrem inflexões negativas entre 1996-1998 e 2001-2003, momentos de crises que impactaram os recursos; são ascendentes de forma sistemática a partir de 2003, primeiro ano do governo Lula, crescendo durante a década, embora com decrescimento no primeiro ano do governo Dilma e declinando significativamente a partir de 2013. Em 2020 já são, novamente, inferiores aos recursos incentivados.

Interessante chamar atenção para alguns pontos. A média das despesas diretas de cada governo cresceu desde os governos de FHC até o primeiro mandato de Dilma. O padrão se altera nos governos seguintes.

Também é verdadeiro que nos últimos anos de cada governo de FHC, os recursos declinaram, mas a média entre seus governos é de aumento de recursos em relação ao primeiro ano da gestão. Os governos de Lula se caracterizam por forte incremento de recursos orçamentários, com força relativa no último ano de cada governo. Dilma mantém os níveis absolutos de recursos elevados, embora declinem em termos de participação no PIB. A partir do segundo mandato de Dilma as médias das despesas de cada governo, embora ainda altas relativamente, começam a declinar.

Na verdade, os recursos refletem dinamismos econômicos, resultados do PIB, arrecadação, estratégias fiscais mais gerais e o padrão alocativo das demais demandas por recursos públicos. Após explorarmos a relação com o PIB, nos concentramos agora na comparação com a arrecadação de tributos federais. Comparando-se o esforço de gasto cultural com a carga tributária do governo federal, os resultados são semelhantes, mas algumas características se destacam.

GRÁFICO 2
Participação das despesas federais com cultura na arrecadação tributária do governo federal (1995-2021)
(Em %)



Fonte: RFB/MF, para 2021 STN.[5]
Elaboração dos autores.

A trajetória de participação das despesas culturais na carga tributária do governo federal é similar a do PIB. A carga tributária do governo federal era de 16,7% do PIB em 1995 e a participação da cultura era de 0,13%, em 2013 a carga era de 20,3% e a participação da cultura era de 0,21%, e em 2021 a carga foi de 21,9% e a participação da cultura declinou para 0,07%.

O tema dos IFs será tratado na subseção 6.3, enquanto na subceção a seguir trataremos do comportamento do FNC em decorrência da mudança de sua composição e gradual especialização nas políticas setoriais do audiovisual. Voltamos, em seguida, para as despesas discricionárias da área cultural federal como um todo.

6.2 O FNC

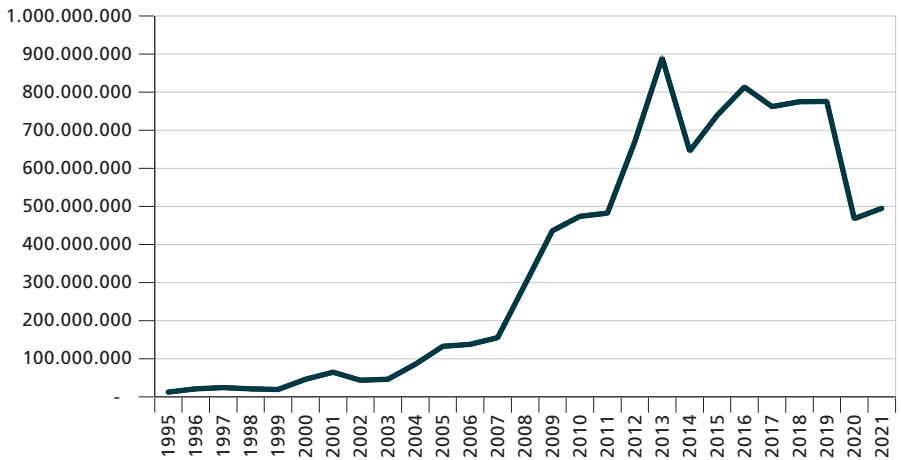
O FNC é um fundo contábil que organiza a utilização de recursos destinados a atividades culturais. É constituído por diferentes fontes vinculadas, além de impostos gerais. Já foi constituído por percentuais das loterias e hoje tem na Condecine e taxas relacionadas a essas atividades suas fontes mais importantes. O FNC é uma das pernas do tripé da Lei nº 8.313/91 e é objeto de muitas controvérsias, já que se associa com outros instrumentos de política como o conselho do FNC e, em diferentes momentos, foi idealizado para se associar ao Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC).

5. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-1990-2021>.

O FNC foi objeto de incontáveis controvérsias. Dizia-se que era um "balcão" e que não possuía política; que não deveria responder a programas de ação e interesses das instituições vinculadas às políticas setoriais; que deveria ser constituído por fundos setoriais; que deveria ter seus recursos normativamente associados a montantes similares aos dos IFs; que deveria ter fontes específicas, especialmente loterias vinculadas ou percentuais; que deveria transferir recursos fundo a fundo, tanto de forma convenial, quanto automática etc., ou seja, de que deveria ser parte do SNC, entre tantas outras controvérsias.

O gráfico 3 apresenta a evolução dos recursos do FNC no período analisado. A evolução positiva, com oscilações esperadas, cessa em 2013.

GRÁFICO 3
Evolução dos recursos do FNC (1995-2021)



Fontes: Siop/MP. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.
Elaboração dos autores.

O FNC foi instrumento valorizado e muito discutido no período. Seus recursos aumentaram gradualmente até 2013, ano em que sofreu inflexão e a partir do qual vai perdendo recursos de forma análoga aos recursos orçamentários gerais, como se viu. O FNC teve seus recursos diminuídos de forma drástica ao final do período, depois de oscilações relacionadas às conjunturas econômicas, variações da política fiscal e decisões orçamentárias que direcionavam recursos para atividades culturais na forma de projetos ou programas de ação.

O orçamento do FNC se associou a programas variados ao longo de sua trajetória. Atravessavam o fundo ações do patrimônio, museus, livro e leitura, música e teatro etc., depois de 2003 outros programas foram sendo adicionados e dando sentidos diferenciados à atuação do FNC. Damos como exemplo

o "Programa Cultura" e o "Programa Mais Cultura" que se associaram a outros mais antigos como "Livro e Leitura" que abrigava a ação "Uma Biblioteca em cada Município".

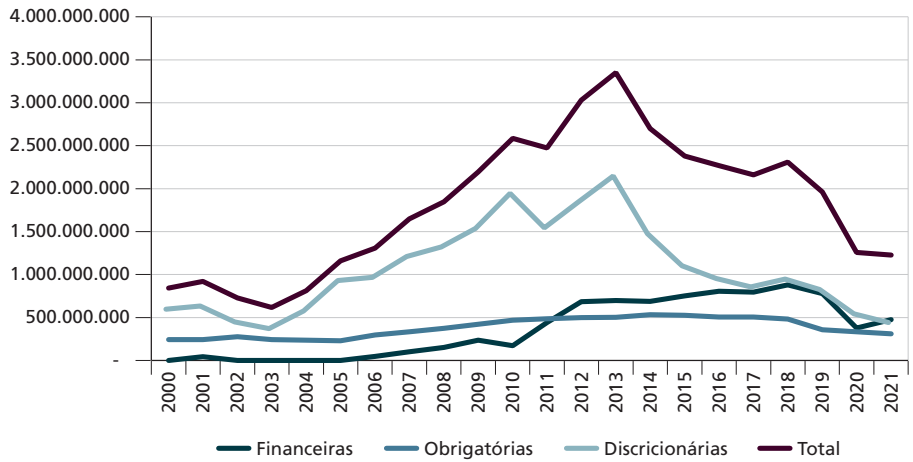
Além de tudo isso, ao final do período o fundo se especializou, embora provavelmente sem intencionalidade, mas como consequência de uma série de decisões graduais em políticas do cinema e do audiovisual, o que dificultou o atendimento de demandas de outras áreas e programas estruturados, como o "Programa Cultura Viva".

Em 2021, os recursos foram 35% dos verificados em 2013, o valor de pico no período. Em 2013, 81,8% do FNC era constituído pelo FSA, então havia aproximadamente R$ 161 milhões para outras áreas ou segmentos. Em 2021, os recursos do FSA se constituíam em aproximadamente 88,3% do FNC e os montantes remanescentes para outras áreas eram de aproximadamente R$ 57,4 milhões.

O FNC se presta a muitas funções e é objeto de diversas controvérsias: *i*) transferências de recursos fundo a fundo para entes federados; *ii*) fomento a projetos da sociedade civil cultural através de convênios ou outras modalidades como fomento de projetos, prêmios, bolsas etc.; *iii*) organização de programas; e *iv*) articulação de ações interinstitucionais, a exemplo do mencionado "Programa Mais Cultura" etc.

Retornemos à descrição do comportamento dos recursos orçamentários diretos globais das políticas federais de cultura. O gráfico 4 apresenta uma síntese.

GRÁFICO 4
Evolução dos recursos totais, obrigatórios, discricionários e financeiros (2000-2021)



Fontes: Siop/MP.[6]
Elaboração dos autores.

6. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

A redução do orçamento cultural federal é crítica desde 2013, mas a inflexão mais grave ocorre a partir de 2018. Na realidade, três movimentos simultâneos podem ser observados em contraste com a redução global do orçamento: a diminuição das despesas discricionárias e a perda de capacidade de direcionar recursos para editais e para fomento de ações culturais da sociedade civil e do mundo das artes. Em 2013 as despesas discricionárias eram 4,2 vezes as obrigatórias (R$ 2.148 bilhões contra R$ 504 milhões) e em 2021 a relação cai para 1,4 vezes, ou seja, R$ 442 milhões de orçamento discricionário contra R$ 309 milhões do obrigatório.

Há redução gradual tanto do funcionamento da administração quanto de recursos para atividades relacionadas ao mundo da cultura. No entanto, as receitas financeiras aumentam, sendo que aproximadamente 90% destas se referem a estímulos ao setor audiovisual, valores apropriados ao FSA.

6.3 Os IFs

Os primeiros anos dos IFs tiveram resultados baixos, como seria de se esperar. Qualquer dispositivo de política exige tempo de experimentação, maturação de seus procedimentos e aprendizado sobre seus modos de operação. Nesse contexto, além do esforço de prova dos sentidos dos usos e efeitos simbólicos dos instrumentos, críticas e argumentos são acionados.

No primeiro momento, a lei foi duramente criticada pelas suas dificuldades. Em parte, os controles (e seus supostos excessos) respondiam às críticas que a Lei Sarney havia recebido. A principal era de certo laxismo e ausência de prestação de contas. Pouco importa. A rede de proteções institucionais contra desvios ou usos indevidos dos recursos se deslocou, concentrando as críticas em outros pontos.

Em seguida, os argumentos se direcionaram para a concentração de recursos em regiões, cidades e até mesmo em proponentes específicos. A argumentação a respeito da desigualdade de acesso e do caráter comercial da cultura incentivada é recorrente e se cristalizou no imaginário e no que pode ser afirmado a respeito dos IFs. Embora resistências se ergam contra essas interpretações, há que se reconhecer que essas se impuseram e se difundiram.

Ao mesmo tempo, a operacionalização da lei exigia pequenas alterações em alguns de seus dispositivos. Embora pequenos, esses ajustes tiveram consequências relevantes nos montantes e na distribuição de recursos entre áreas e segmentos. Diferentes redações foram dadas ao texto da lei dos IFs com o objetivo de aumentar a captação de recursos. A partir de 1997 foram introduzidas alterações na lei com o estabelecimento de renúncia de 100% para diferentes segmentos, já que a Lei do Audiovisual era concorrente (Medida Provisória nº 1.589/97). As alterações criaram um "corte" no sentido dos arts. 18 e 26, o primeiro com renúncia de 100%, o segundo com faixas de renúncia para pessoas físicas ou jurídicas e para os diferentes casos de doação ou patrocínio.

Os impactos das mudanças no comportamento dos recursos foram graduais, mas aconteceram, tendo consequências na trajetória dos argumentos, objeções e críticas aos sentidos da Lei Rouanet. A crítica central se refere a um ambíguo sentido "imoral" do incentivo fiscal de 100%, talvez pela sua associação com a valorização e o *marketing* empresarial financiado às custas de recursos públicos ou mesmo pela sua associação com o papel de decisor final atribuído às empresas a respeito de quais projetos financiar ou deixar de lado. Os recursos públicos seriam, então, direcionados a financiar estratégias de imagem das empresas e, ao mesmo tempo, o objeto da política pública seria definido pelas próprias empresas. Dupla distorção.

Além disso, os governos de FHC (1995-2002) elevaram o teto de renúncia de 2% para 5% do imposto de renda, percentual reduzido em seguida para 4%, o que potencialmente agravaria a suposta deturpação dos sentidos republicanos no uso dos recursos públicos.[7] O governo federal mobilizou as estatais, iniciativa repetida em governos posteriores, para que incentivassem projetos culturais. No entanto, as estatais também são empresas, e cabia crítica similar à privatização e à colonização das políticas culturais pela lógica da economia.

Essas mudanças implicaram em aumento de recursos, mas também na multiplicação dos debates a respeito dos sentidos da lei: as empresas decidem, o Estado financia o *marketing* empresarial, os projetos financiados são apenas aqueles de artistas de prestígio, as alíquotas de 100% geram distorção e deveriam ser alteradas e a própria lei deveria ser reformada ou substituída. Outra posição interessante no que tange à trajetória dos argumentos e controvérsias a respeito da lei é a que afirma que os IFs revelam o desaparecimento do planejamento e das políticas culturais. Essas teriam ficado reféns dos "departamentos" de *marketing* das empresas.

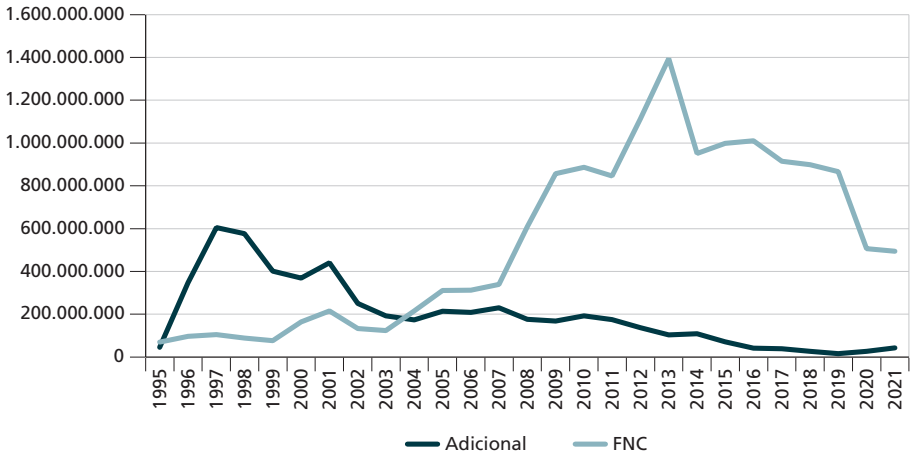
O "rabo" do financiamento via IFs abanaria o "cachorro" das políticas culturais, segundo se dizia no período. Entretanto, lembremo-nos que a decisão de aprovação de projetos a serem posteriormente captados segue um fluxo institucional que mobiliza áreas da administração, pareceristas externos e deliberação pela CNIC. Evidentemente, esses fatos não abolem os fundamentos e as crenças que dizem respeito aos sentidos da lei. Também não alteram a percepção de que a lei se manteve em funcionamento pleno, compondo e adicionando recursos à área e se direcionando a projetos de atores públicos e privados. É necessário enfatizar, da mesma maneira, o número significativo e os montantes aparentemente irrecusáveis, quando se toma como ponto de partida os demandantes de recursos para projetos e até programas de ação cultural.

7. A Receita Federal do Brasil (RFB) faz estimativas anuais e estabelece tetos para renúncia fiscal, ou seja, tetos para os gastos tributários. A estimativas realizadas pela RFB como subsídio aos Projetos de Lei Orçamentária Anual (Ploas) demonstra a estabilidade normativa e as expectativas técnicas em relação aos gastos tributários indiretos nas áreas culturais. Em geral, os tetos estabelecidos pela RFB são respeitados. Por exemplo, em 2011, o valor renunciado, em valores correntes, foi de R$ 1,1 bilhão ou 84% do valor estabelecido para o teto e, em 2020, foi de R$ 1,246 bilhão ou 97% da renúncia observada. As estimativas da RFB para 2021 eram de R$ 1,471 bilhão e o captado, segundo Salicnet, da Secult, foi de R$ 2,021 bilhões.

Aliás, retomemos os fatos que caracterizam a trajetória dos recursos na cultura: os recursos orçamentários do governo Bolsonaro recuam a montantes similares aos recursos de 2005-2006; os recursos dos IFs (Pronac) retomam a trajetória de crescimento em percentuais do PIB e em termo de montantes (em valores corrigidos para 2021). Os gastos tributários (incentivos) na cultura (Pronac) também são crescentes até o primeiro governo Dilma Rousseff, declinam em seguida e retomam a trajetória ascendente no governo Bolsonaro, como já vimos. Os recursos incentivados apenas não são maiores, segundo o Salic, que os valores de 2011, 2012 e 2013. Em 2021, foram de R$ 2 bilhões, e em 2011, foram de R$ 2,3 milhões. Ou seja, os montantes de 2021 estão entre os quatro maiores em 27 anos da série analisada.

A aplicação dos arts.18 e 26 da Lei nº 8.313/93, com diferentes alíquotas de renúncia, tem como resultado o direcionamento de recursos adicionas, ou seja, maiores que os valores renunciados aos projetos culturais. A linha azul do gráfico 5 mostra o comportamento dos recursos adicionais.

GRÁFICO 5
Evolução dos recursos do FNC e recursos adicionais de pessoas jurídicas e físicas da modalidade "IFs" (2000-2021)



Fontes: Siop/MP; Salic.
Elaboração dos autores.

Os IFs sempre foram maiores que os recursos orçamentários do FNC, mas os recursos adicionais decorrentes do uso de alíquota de renúncia inferiores a 100%, apesar de significativos, a partir de 2004 foram muito inferiores à disposição de recursos orçamentários diretos, como se pode observar na comparação com os recursos do FNC, gráfico 5.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossa intenção não foi tomar posição em relação às controvérsias, mas segui-las, levá-las a sério. Diferentes questões e desafios inspiram tanto os governos quanto atores de políticas públicas específicas. Não acreditamos que a ação pública repouse em estruturas ideológicas profundas e distintas que determinam as possibilidades da ação. As ações são significativas, mas os significados são negociados, mobilizando níveis heterogêneos de argumentos, evidências e estratégias. Entretanto, as imagens acionadas para interpretar, argumentar ou debater fazem parte da política e da mobilização – ou desmobilização – social em torno delas.

A ideia de que os IFs significam restrição do espaço público (decisão das empresas sem deliberação coletiva) é uma imagem forte mobilizada no período dos governos Lula e Dilma, embora com ênfases deslizantes, segundo períodos e atores específicos, no que diz respeito à discussão dos IFs na cultura, agora tomado metonimicamente como Lei Rouanet.

A imagem do espaço público como espaço de deliberação aberto, arena de debate e decisão entre múltiplos atores foi acionada na trajetória de argumentos e controvérsias, produzindo campo de força e distribuindo atores, não sem ambiguidades, entre polos políticos diversos. Um dos usos comuns na trajetória dos argumentos é a oposição simbólica entre governos, os neoliberais em oposição aos populares. A Lei Rouanet, entretanto, mobilizou atores tanto para reformá-la, quanto para mantê-la, e essa mobilização é a ação que explica, ao nosso ver, sua resiliência.

Essas controvérsias, na verdade, argumentações públicas, são da ordem do discurso e são capazes de ligar planos valorativos e ideacionais diversos. A análise de avaliações e documentos diversos, da trajetória e do vai e vem de discursos ativados e desativados, ancora modalidades de argumentos e contextos.

A mobilização de dados (evidências) de fomento e financiamento se constitui em tópico importante da retórica política, como vimos. Não se trata de um expediente redutor dos argumentos, mas faz parte do processo de convencimento e dos repertórios de modelos alternativos de financiamento disponíveis e, mais importante, da organização alternativa das instituições estatais.

Os dados orçamentários são operadores dos argumentos. Nesse caso, tanto deslindam convergências quanto divergências em torno dos modelos de mercado; fomento público com deliberação coletiva ou pluralização de fontes eram dilemas em rotação.

De qualquer forma, os atores recorrem a esquemas argumentativos diversos: aumento ou diminuição de recursos, pluralização de fontes, estabilização e garantia de recursos. Os argumentos não se concentram nos dados, mas os atravessam.

Parte do que aconteceu na cultura está fora dos dados orçamentários (mobilizações, debates, criatividade no uso de instrumentos etc.) e outra parte está a eles indexado: o incrementalismo e decrementalismo são tensões constantes, mas não explicam os ataques, a desconstrução e a deslegitimização das instituições federais de cultura em nome do austericídio, conservadorismo e a mistura da política com agenda religiosa contra o reconhecimento das diferenças e das diferentes identidades que configuram as culturas brasileiras.

Mas é hora de realizar uma pequena síntese. Os governos de FHC apresentaram soluções de crescimentos e decrescimentos dos recursos, mas a tendência é, em geral, de manutenção de uma leve tendência incrementalista. De fato, as pressões decrementais se dão mais intensamente sobre recursos discricionários e menos nos obrigatórios, aliás, como é de se esperar em contextos de ajuste fiscal.

Parece consistente dizer que não houve relação entre o crescimento dos recursos incentivados com a substituição de fontes do orçamento direto pelos incentivados até o fim dos anos 2010, mas a simples consolidação do instrumento.

Outro ponto importante é que, a partir de 2013, os recursos discricionários começam a cair de forma significativa e os recursos obrigatórios se mantêm relativamente estáveis. A partir de 2018, ambos declinam e quase se tocam no último ano.

Não é sem razão que os processos de desmobilização social na forma de conselhos participativos começaram a ser vislumbrados no plano de ação do governo federal já no início dos anos 2010. A contenção da participação já se vê com a crise política que levou à deposição de Rousseff, a reação ao desmonte do MinC evitou a subalternização das políticas culturais no governo Temer, mas não resistiu aos ataques seguintes com a desconstrução de Conselhos de Participação e, no governo Bolsonaro, à redução das políticas culturais, ao apêndice das políticas de assistência social e depois ao turismo.

É caso de dizer que apenas olhar para o orçamento e para o comportamento dos incentivos não dá a dimensão das intenções políticas, mas certamente é possível dizer, seguindo Brant (2018), que o conjunto das políticas e orientações governamentais indicam "a morte lenta das políticas federais de cultura". E, tão importante quanto a perda de recursos, o desmonte implica em minar a mobilização, desconstruindo espaços públicos participativos, embaralhando e desconstruindo os interlocutores capazes de responder a demandas por recursos.

Evidentemente, pode-se afirmar, olhando apenas para os orçamentos da cultura e para os IFs, que não há desmonte do SNC, mas apenas novos arranjos institucionais. Os R$ 3 bilhões direcionados pela Lei Aldir Blanc seriam exemplo disso. Recursos federais em montantes históricos sem igual foram direcionados aos estados, Distrito Federal e municípios. Não há desmonte, mas certamente há um novo pacto federativo

em curso e com direção descentralizadora na implementação das políticas culturais. Há remodelagem do papel do governo federal, agora repassador de recursos e não mais com o papel de coordenação de um SNC, descentralizado e participativo.

Nenhum viés de seleção impede conclusões a respeito do desmonte, não é necessário relacionar desmonte com a premissa de políticas fiscais. A resposta para a questão de se há ou não desmonte depende do conjunto de recursos disponíveis, inclusive os recursos de legitimação política e simbólica, a capacidade de convencimento a respeito das orientações de ação do poder público e das justificativas para certos padrões alocativos globais, num contexto em que se buscam programas de ação para a conjuntura, mas também para o futuro. Estado, Distrito Federal e municípios passaram a se articular e a se mobilizar com o Legislativo federal e com parte dos servidores públicos da Secretaria de Cultura do Ministério do Turismo na operacionalização de recursos possíveis definidos pelo Legislativo de forma a fazê-los chegar ao mundo da cultura.

Entretanto, se não há desmonte completo do SNC, inclusive porque este não havia se consolidado de forma adequada, e a União passou a ser transferidora de recursos para estados, Distrito Federal e municípios, *há desmonte das capacidades das instituições federais de cultura*. Essas já eram fortemente subfinanciadas e conviviam com dificuldades para a manutenção de recursos humanos em decorrência de planos de cargos e salários pouco atraentes ou consistentes, mas seus recursos foram reduzidos e acompanharam o aparelhamento e ataques institucionais recorrentes.

Mais claramente, é possível falar de desmonte em decorrência da perda de legitimidade das instituições culturais que foram associadas a políticas de turismo e foram assediadas em relação aos seus valores e orientações políticas básicos relacionadas ao sentido antropológico e ao respeito à diversidade, à democratização e à democracia cultural. As instituições foram desmobilizadas por esse tipo de ataque e na desconstrução dos seus processos de mobilização social. Finalmente, pode-se falar de desmonte na perspectiva dos recursos, tanto em relação à restrição e especialização do FNC, que perdeu alcance e capacidade de fomentar as atividades culturais, quanto na perda significativa de recursos a partir de 2013 e, de forma mais expressiva, a partir de 2018.

REFERÊNCIAS

SILVA, F. A. B.; ZIVIANI, P. A Lei Rouanet e os seus efeitos no campo cultural e na gestão pública. *In*: SACCARO JUNIOR. *et al*. (Org.). **CMAP 2016 a 2018**: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 41-64.

BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change : measurement, explanation and strategies of policy desmantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 1, 2014.

BRANT, J. A morte lenta das políticas federais de cultura. *In*: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de. (Org.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 171-188.

CARDOSO JUNIOR. *et al.* (Org.). **Assédio institucional no Brasil**: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado. Brasília: Associação dos Funcionários do Ipea; EdUepb, 2022.

KEY JUNIOR, V. O. A ausência de uma teoria orçamentária. *In:* GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **A ausência de uma teoria orçamentária**. Brasília: Enap, 2007. (Planejamento e Orçamento Governamental, v. 2).

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Edufal, 2012.

WILDAVSKY, A. Political implications of budgetary reform. **Public Administration Review**, v. 21, n. 4, p. 190, 1961.

CAPÍTULO 13

MULTIDIMENSIONALIDADE E HETEROGENEIDADE DOS PROCESSOS DE DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A TRAJETÓRIA RECENTE DAS POLÍTICAS DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL[1]

Sergio Pereira Leite[2]
Claudia Job Schmitt[3]
Catia Grisa[4]
Marcos Alexandre P. da Silva[5]
Silvia Zimmermann[6]
Yamira S. Barbosa[7]

1 INTRODUÇÃO

Este artigo analisa processos recentes de mudança política e institucional nas políticas públicas no Brasil, tomando como foco os programas e ações voltados ao fortalecimento da agricultura familiar. O trabalho busca reconstituir, historicamente, a trajetória recente de fragilização e desmonte desse subsistema de política pública,[8] procurando compreender as determinações multidimensionais desse processo e suas repercussões diferenciadas em instrumentos de intervenção governamental vinculados a este arranjo político e institucional. O caso específico do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), abordado com maior detalhamento, contribui para ilustrar a complexidade e heterogeneidade dessas dinâmicas de desmantelamento em seus distintos níveis.

---

1. Este capítulo é uma versão revista e atualizada de trabalho encaminhado à Fundação Heinrich Böll, resultante de pesquisa realizada pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa), do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), em parceria com o projeto do Instituto de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com auxílio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

2. Professor titular do CPDA/UFRRJ; e coordenador do Oppa. *E-mail*: <sergiopereiraleite@uol.com.br>.

3. Professora do CPDA/UFRRJ; e pesquisadora do Oppa.

4. Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e do Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES), ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e pesquisadora do Oppa.

5. Professor da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa); pesquisador do Oppa; e doutorando no CPDA/UFRRJ.

6. Professora da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila); e pesquisadora do Oppa.

7. Professora do Instituto Federal de Brasília (IFB); pesquisadora do Oppa; e doutoranda no CPDA/UFRRJ.

8. O conceito de subsistema de política foi desenvolvido originalmente no contexto do modelo de coalizões de defesa (*advocacy coalition framework*), tendo sido objeto de diferentes esforços de crítica e refinamento desde então. Merecem destaque as contribuições de Lavalle *et al*. (2018) no que se refere à noção de domínios de agência. Para uma discussão mais recente sobre o tema, ver Weible e Jenkins-Smith (2016), Lavalle *et al*. (2018) e Abers, Silva e Tatagiba (2018).

Iniciamos essas reflexões buscando problematizar a própria ideia de desmonte. No caso brasileiro, essa noção tem sido utilizada em diferentes estudos acadêmicos como forma de designar processos articulados e encadeados de mudança política e institucional, envolvendo a diminuição, decréscimo, remoção, ou mesmo a completa substituição de programas e ações de políticas públicas previamente existentes, em áreas diversas como saúde, meio ambiente, cultura, assistência social, entre outras.

Essas dinâmicas de fragilização, desativação ou mesmo supressão de instrumentos de políticas públicas assumem contornos variados, tendo frequentemente como pano de fundo uma narrativa que busca legitimar um novo padrão de atuação do Estado brasileiro, pautado na implantação de medidas de austeridade dada a crise fiscal vivenciada no país. A flexibilização e desregulamentação dos direitos trabalhistas, a necessidade de cortes significativos nos gastos com a previdência social, o fim das regras constitucionais que estabelecem patamares de gastos obrigatórios em áreas como a saúde e a educação, a transferência de ativos públicos para a iniciativa privada, entre outras propostas, são parte dessa agenda.

Contudo, o fortalecimento dessa narrativa após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, ainda que possa ser visto como um fator político importante, não é suficiente para explicar as transformações ocorridas na conformação das políticas públicas brasileiras no Brasil contemporâneo. É preciso considerar que a institucionalização dessas políticas é sempre o resultado de uma teia complexa de relações, envolvendo a emergência, o reconhecimento e eventual acolhimento institucional de determinadas demandas, que passam a se afirmar como problemas públicos e objeto de ação do Estado, em meio a disputas simbólicas e jogos de poder. Entende-se, ao mesmo tempo, que não é possível compreender as transformações em curso em áreas tão distintas como o meio ambiente, a saúde, a assistência social, a política indigenista, entre outras, como uma mera expressão de um "montar e desmontar incessante de políticas públicas", que caracterizaria o jogo democrático (Marques e Roberto, 2019, p. 8). Torna-se necessário, portanto, estabelecer algumas diferenciações entre o período no qual as continuidades e descontinuidades dos programas governamentais integram as regras do jogo democrático, em alguma medida estabilizadas, e aquele no qual o desmonte autoritário de políticas públicas, ora em andamento, prevalece (Silva, 2021; Milhorance, 2022).

Como têm sido sugerido por diferentes autores, no caso brasileiro, os processos de desmantelamento de políticas públicas ocorridos no período mais recente assumem um caráter sistêmico, remetendo, portanto, a um conjunto mais amplo de transformações que afeta toda a estrutura relacional constituída pelos atores estatais e não estatais envolvidos e/ou afetados pelas discussões e decisões governamentais. Com efeito, de modo particular, a partir do governo Bolsonaro, o desmantelamento de política públicas e suas estruturas de participação e controle social é, pelo menos em algumas áreas, um objetivo a ser alcançado, mobilizando

uma retórica que passa, inclusive, pela própria desqualificação prática e discursiva tanto dos grupos beneficiários, como do corpo técnico-burocrático envolvido na formulação e implementação de programas e ações governamentais (Milhorance, 2022; Sabourin *et al.*, 2020; Silva, 2021; Santos *et al.*, 2021).

Estamos falando, portanto, de mudanças na própria estrutura do regime político, ou seja, em padrões de relação sociedade-Estado historicamente estabelecidos, influenciando os processos através dos quais determinados interesses e demandas são reconhecidos e equacionados como problemas públicos (Abers, Silva e Tatagiba, 2018). Essas mudanças guardam estreita relação com a reconfiguração das coalizões de força responsáveis pela sustentação de um determinado ordenamento político.

Para que se possa compreender em maior profundidade as transformações ocorridas nas relações Estado-sociedade subjacentes a esse processo de desmonte, julgamos necessário resgatar, em linhas gerais, as conexões existentes entre a constituição dos programas e ações voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e a institucionalização, a partir do final dos anos 1980, de um regime jurídico, político e institucional amparado por princípios democráticos. Nesse sentido, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) demarca o início de um período caracterizado por uma maior permeabilidade do Estado às demandas sociais, mas não isento de contradições.

O regime jurídico-político estabelecido pela nova Constituição impulsionou a criação de diferentes espaços de participação social, potencializando a formulação de políticas públicas em diferentes campos. Como observam diversos analistas, muitos dos subsistemas de políticas construídos no Brasil nos últimos trinta anos emergiram no bojo da redemocratização do país, a partir de uma "rede complexa de lutas" (Marques e Roberto, 2019, p. 8), sendo que as interações socioestatais fomentadas a partir de então marcaram fortemente as feições adquiridas por boa parte dessas políticas (Szwako e Lavalle, 2019; Abers, Silva e Tatagiba, 2018; Pires e Vaz, 2014).

É importante reforçar que as incompletudes, tensões e fragilidades que atravessam a construção política e institucional da cidadania e de um Estado de bem-estar social no Brasil não são propriamente uma novidade, seja considerando como horizonte de tempo o período pós-Constituinte, seja tomando como objeto de análise uma trajetória histórica mais longa. Os trabalhos de Evelina Dagnino são emblemáticos nesse sentido, ao identificar, no Brasil pós-Constituinte de 1988, a existência de uma confluência perversa entre um projeto democratizante, voltado à ampliação da cidadania e da participação da sociedade civil, e um projeto de Estado mínimo, de inspiração neoliberal, em que o poder público se distancia progressivamente de seu papel de garantidor de direitos (Dagnino, 2004; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006).

Em *O pêndulo da democracia*, Leonardo Avritzer também chama a atenção para a coexistência, na trajetória brasileira contemporânea, de um Estado social, engajado na implantação de políticas sociais voltadas à inclusão social, e de um Estado patrimonialista. Este último seria sustentado, nos termos propostos por Faoro (2001), por um aparato burocrático permeado por relações clientelistas o qual, embora assumindo contornos diferenciados ao longo da história, continuaria a viabilizar, de forma persistente, a apropriação de recursos públicos por atores privados (Avritzer, 2019).

De uma outra perspectiva, cabe mencionar ainda, conforme Fandiño e Kerstenetzky (2019), que a CF/1988 brasileira "teria impelido o Estado a assumir funções abrangentes na garantia de direitos sociais e novos patamares de gastos, sem explicitamente ampará-los em arrecadação progressiva". Os autores aventam a hipótese de que o pacto político que possibilitou o restabelecimento da democracia política no país, nos anos 1980, teria se baseado na premissa "gastos sociais, sim, mas tributação progressiva, não" (Fandiño e Kerstenetzky, 2019, p. 306), impondo limites, portanto, a uma estratégia de ampliação das políticas públicas orientada por princípios de justiça fiscal.

A crise política que conduziu ao *impeachment* representou, sem dúvida, um transbordamento de contradições, em diferentes níveis, com implicações importantes para os rumos da democracia brasileira. Uma discussão ampliada desse processo não faz parte dos objetivos deste trabalho. Como já comentado, procuramos, aqui, analisar as trajetórias de transformação institucional, fragilização e desmonte de políticas públicas para a agricultura familiar. A opção por este recorte tem relação com a experiência da equipe de pesquisadores no tratamento dessa temática, mas se justifica, também, pelo caráter inovador dessas políticas e pelo seu significado no que tange ao reconhecimento pelo Estado brasileiro da existência no Brasil de "duas agriculturas": o "agronegócio" – apesar das ressalvas que podemos fazer sobre o uso do termo (Heredia *et al.*, 2010) – e a "agricultura familiar". Vale lembrar, também, que os "modelos de políticas públicas para a agricultura familiar" implantados no Brasil, em sua articulação com os programas e ações de combate à fome e à promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), passaram a constituir referência internacional, tendo sido disseminados em diferentes países da América Latina e do Caribe e reconhecidos por diferentes organismos multilaterais (Sabourin e Grisa, 2018).

A metodologia empregada incluiu análise bibliográfica sobre a literatura internacional do *policy dismantling* e a literatura nacional sobre os desmontes de políticas públicas em diferentes áreas no Brasil, particularmente sobre as políticas para a agricultura familiar. Recorreu-se, também, à análise documental, por meio da consulta a informações disponibilizadas através de diferentes plataformas

governamentais, visando a identificação e sistematização das principais medidas e instrumentos utilizados pelo governo para a condução do processo de desmonte das políticas selecionadas. Foram mobilizados, ainda, resultados de pesquisa derivados de diferentes estudos realizados em períodos anteriores por pesquisadores do Oppa, tendo como foco as políticas de fortalecimento da agricultura familiar.[9]

Além dessa introdução, o capítulo foi organizado em mais seis seções e as considerações finais. Apresentamos, na seção 2, a seguir, algumas notas conceituais sobre os processos de desmonte em políticas públicas, dialogando com diferentes literaturas, para, na sequência (seção 3), resgatar a trajetória de estruturação dos programas e ações voltados à promoção da agricultura familiar, considerando distintas "gerações de políticas públicas". A quarta seção procura inserir os processos recentes de fragilização e desmantelamento das políticas públicas voltadas à agricultura familiar em uma trajetória histórica mais longa, distanciando as análises aqui apresentadas de algumas interpretações que circunscrevem o desmonte das políticas públicas, sobretudo ao período pós-*-impeachment*. Em seguida, na seção 5, apresentamos algumas reflexões sobre dois aspectos que nos parecem cruciais para o entendimento da natureza sistêmica desses mesmos processos: a extinção das institucionalidades participativas e as reformulações ocorridas no conceito de "agricultura familiar", que serviu de base para a implantação dos programas e ações governamentais dirigidos a esta categoria, a partir de meados da década de 1990. Na sexta e última seção, analisamos, mais detalhadamente, o processo de desmonte do PAA, considerado, aqui, pelo seu caráter inovador, sua relevância e complexidade. O caso do PAA foi mobilizado como um exemplo que nos ajuda a complexificar as relações que se estabelecem entre as diferentes modalidades de desmonte capazes de afetar um instrumento específico de ação governamental, considerando sua inserção em um determinado subsistema de política pública. Por fim, seguem-se a isso as considerações finais.

2 PROCESSOS DE DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os desmontes de programas e ações governamentais estão associados a uma redução, decréscimo, diminuição ou completa remoção dos arranjos de política existentes, envolvendo, portanto, padrões específicos de transformação política e institucional. Com efeito, uma revisita às trajetórias de diferentes políticas e programas governamentais impõe um exercício de análise dos processos de estruturação de capacidades estatais que permitiram uma ação mais abrangente e eficaz do Estado brasileiro em determinado momento e que, em boa medida, vêm sendo objeto de desmantelamento nos últimos anos.

9. Uma visão abrangente desses trabalhos pode ser obtida a partir da consulta à página web do Oppa, disponível em: <www.oppa.net.br>.

Para melhor compreensão desse processo, retomamos debates da literatura internacional sobre *policy dismantling*, cuja construção tem como ponto de partida um diálogo entre as abordagens institucionalistas dos processos de transformação da ação governamental e um conjunto diversificado de esforços de autores que se debruçaram sobre as preferências, estratégias e efeitos do desmonte das políticas públicas (Bauer *et al*., 2012). Procuramos, ao mesmo tempo, problematizar alguns aspectos dessa literatura considerando especificidades do caso brasileiro (Silva, 2021; Milhorance, 2022).

É importante destacar que a emergência do *policy dismantling* como objeto de reflexão ganhou força, nos anos 1990, com o enfraquecimento do Estado de bem-estar social e, sobretudo, com o aprofundamento das políticas de austeridade implementadas em diferentes partes do mundo nos anos 2000, alcançando uma maior intensidade com a crise de 2008. Mas, como observam Sabourin, Craviotti e Milhorance (2020) e Sabourin *et al*. (2020), a retração das políticas de bem-estar social foi abordada pelos teóricos do institucionalismo já na década de 1990, como mostraram diferentes trabalhos, como o de Pierson (1994). Embora não tenha tratado diretamente do desmonte (ainda que o termo constasse no título do seu famoso livro publicado em 1994 – *Dismantling Welfare State?*), o autor analisou cuidadosamente o processo de "retração" ou "recuo" das políticas que tão bem haviam caracterizado o *Welfare State*, vigente no contexto europeu na fase áurea do capitalismo pós-guerra. O livro de Pierson vem sendo objeto de revisita por vários autores passados 25 anos da sua publicação (Jensen *et al*., 2019), no sentido de apontar os acertos da sua análise sobre esse movimento de expansão e retração dos instrumentos de políticas governamentais, mormente aqueles dedicados ao campo das "políticas sociais". O autor, naquela obra, analisava os impactos das decisões relativas ao desmantelamento de programas sociais sobre o quadro político-eleitoral e os esquemas de sucessão governamental, algo que a literatura mais recente (Bauer *et al*., 2012) recuperou para problematizar o campo das estratégias político-institucionais.

Pesquisadores vinculados ao chamado neoinstitucionalismo histórico buscaram, também, identificar padrões distintos de mudança institucional a partir de um conjunto de categorias analíticas, no geral bastante sensíveis à continuidade das instituições e de seus padrões organizativos ao longo do tempo (*path dependency*), reconhecendo, no entanto, a emergência de momentos críticos e descontinuidades institucionais, gerando mudanças não incrementais. A dificuldade de conjuntar continuidade e ruptura, efeitos externos e mudanças exógenas tem provocado intensos debates entre os autores com a finalidade de qualificar os tipos de mudanças institucionais, sejam eles mais abruptos, sejam mais graduais.

A título de exemplo cabe mencionar o modelo proposto por Mahoney e Thelen (2010), que apresentam padrões específicos de mudança institucional considerando, de um lado, a capacidade de agência dos atores e as características do contexto político e, de outro, atributos ligados às diferentes instituições. A proposta dos autores contempla quatro tipos distintos de mudança institucional: *i)* deslocamento (*displacement*), ou seja, a remoção das regras existentes e a introdução de novas; *ii)* a "agregação de camadas" (*layering*), envolvendo a incorporação de novas regras que passam a se sobrepor ou se apresentam como um caminho alternativo à estrutura normativa existente; *iii)* a deriva (*drift*), mudança no impacto das regras existentes em função de transformações no ambiente; e *iv)* a conversão (*conversion*), que remete a uma transformação nas formas de implementação das normas estabelecidas, que passam a ser utilizadas de maneiras distintas em função de definições estratégicas.

É possível encontrar, no entanto, nessa literatura centrada principalmente na dinâmica de transformação das instituições, lacunas importantes no sentido de explicar por que certos atores passam a se engajar, a partir de um determinado momento, em processos de desmonte de políticas públicas que podem ser, inclusive, politicamente custosos, e quais os efeitos gerados pelas dinâmicas do *policy dismantling* não apenas no que diz respeito aos beneficiários dos diferentes instrumentos de política pública, mas na conformação do sistema político de modo geral. Transformações nas orientações gerais adotadas pelos governos no campo da política econômica, pressões supranacionais, reestruturações em nível do sistema político, ascensão de novas coalizões de atores que passam a disputar os rumos das políticas públicas, dinâmicas de fragilização das instituições democráticas, entre outros fatores de mudança, identificados por Bauer *et al*. (2012) como "fatores externos", podem estar presentes nos processos de desmonte das políticas públicas. Elementos situacionais (de contexto) e institucionais podem contribuir para explicar a estruturação dos distintos campos/subsistemas/domínios de políticas públicas, com suas arquiteturas de poder e fontes de legitimação, possibilitando o desmonte dos diferentes tipos de políticas.

Transformações no sistema político com a ascensão de regimes autoritários podem influenciar as avaliações acerca dos custos, benefícios ou da inevitabilidade desse desmonte, obstaculizando caminhos alternativos. Mudanças no regime político podem afetar as condições em que esse desmonte é legitimado ou pactuado entre os diferentes atores compreendendo, aqui, que as dinâmicas do *policy dismantling* não são necessariamente referendadas no debate público, sendo resultado de decisões mais amplas de política econômica ou de planejamento estatal, que acabam por tornar o desmonte "inevitável" ou envolver mudanças em nível que afetam determinados instrumentos de gestão, inviabilizando a implementação de políticas específicas.

Jordan *et al*. (2013) destacam, ainda, que frente às pressões da austeridade, os gestores são levados a cortar ou remover políticas públicas, indagando por quê, quando, como e quais os efeitos produzidos por esse desmantelamento (*policy dismantling*). Emergem como dimensões importantes da análise do desmonte: a *intensidade* (graus de restrições das políticas públicas, perpassando redução de orçamento, número de beneficiários), a *densidade* (número de instrumentos e de políticas públicas em uma área) e as *estratégias* de desmonte ativadas. Os autores chamam atenção para o fato de que diferentes tipos de políticas públicas apresentam custos políticos distintos de desmantelamento, podendo gerar maior ou menor resistências ou reações. Merecem especial atenção, nesse contexto, as narrativas que buscam naturalizar os processos de desmonte, condicionando suas formas de legibilidade.

Entende-se que a análise do desmonte, com foco na intencionalidade dos gestores engajados nesses processos de mudança, precisa necessariamente ser complementada por análises mais abrangentes que permitam apreender os processos de desmonte pelos grupos sociais afetados e por um conjunto mais amplo de atores que são atingidos, muitas vezes, de forma indireta ou difusa por essas transformações (Jensen *et al*., 2019). No caso brasileiro, Mello (2022, p. 5) sugere que o desmonte seria mais viável em políticas que atendessem às seguintes condições: *i)* arranjos centralizados de formulação e implementação na esfera federal, com fraca participação dos atores subnacionais ou localizados fora do Estado, como a sociedade civil e os atores privados; *ii)* baixo grau de consolidação e institucionalização de temas, processos e lógicas de implementação e instrumentos normativos; e *iii)* estratégias de direcionamento de políticas centradas na atenção ao indivíduo ou às famílias, sem vínculo e convergência com dinâmicas territoriais, regionais ou coletivas.

Autores como Bauer *et al*. (2012), Jordan *et al*. (2013) e Jordana (2014), vêm propondo uma tipologia para compreender as formas de desmantelamento de programas governamentais. Como aponta Bauer *et al*. (2012, p. 35, grifo nosso), o desmonte de políticas públicas pode ser definido como

> uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas numa determinada área e reduz o número de instrumentos de políticas utilizados e/ou diminui a sua intensidade. Pode envolver mudanças nestes elementos cruciais da política e/ou ser alcançada *através da manipulação das capacidades para implementação e acompanhamento da política*.

Assim, o *trade-off* entre custos políticos a serem enfrentados com o desmantelamento e eventuais benefícios gerados com essas iniciativas passa a ser objeto do cálculo estratégico dos *policy makers* responsáveis pela manutenção e/ou extinção dos programas em apreço, cujo entendimento *ad hoc* pelos analistas poderia ser enquadrado em uma ou mais das seguintes situações que caracterizam o processo de *policy*

dismantling: *i)* o desmantelamento por *default*, marcado por uma ausência formal de tomada de decisão, baixa visibilidade e efetiva redução do nível de atividades e/ou serviços prestados pela política, buscando contornar os eventuais custos negativos gerados pela ação de desmonte, comprometendo menos os gestores responsáveis pela decisão; *ii)* o desmantelamento por mudança de área, consiste numa decisão formal, com baixa visibilidade, de deslocar a política pública da arena a qual ela estava associada de modo a reduzir sua intensidade e densidade, minimizando, dessa forma, os possíveis custos negativos aos gestores das instâncias nas quais o programa governamental estivera originalmente vinculado; *iii)* o desmantelamento simbólico prevalece nas situações onde há benefícios potencialmente identificados com o desmonte da política, mas cuja efetiva desestruturação enfrenta fortes constrangimentos institucionais, impedindo uma tomada de decisão mais efetiva; e *iv)* o desmantelamento por convicção ou ativo, particularmente marcado pela ação explícita e determinada de *policy makers* engajados na redução, suspensão e/ou extinção dos instrumentos de política pública, assumindo abertamente os custos ou benefícios dessa decisão, superando eventuais constrangimentos institucionais, estimulados por razões políticas ou eleitorais, ou mesmo ideológicas (Bauer *et al*., 2012).

Uma análise de casos específicos pode trazer elementos originais que permitam problematizar os pressupostos e flexibilizar os parâmetros com os quais os autores estrangeiros trabalham. Apontamentos importantes nessa direção já podem ser encontrados em diferentes trabalhos que chamam atenção tanto para o caráter não ordinário dos processos de transformação política e institucional que afetaram (e continuam afetando) as políticas públicas brasileiras nesse período (Silva, 2021), como para o esforço de publicização das estratégias de desmonte, através de uma retórica populista, transformando a própria desconstrução de marcos legais e programas e ações de políticas públicas em um ativo político. Assim, diferentemente do que concluem Knill *et al*. (2020) no estudo sobre o desmonte em países de democracia moderna, no Brasil a estratégia de desmonte não se limitou àquela cunhada como "*default*", mas abrangeu um conjunto variado de iniciativas, comportando exemplos variados das tipologias anteriormente mencionadas e com muito mais intensidade do que aquele observado na amostra de países europeus lembrada pelos autores.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR: DINÂMICAS DE EXPANSÃO E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL

Do período em que foi promulgada a CF/1988 até 2016, havia dois processos importantes relacionados à expansão de políticas públicas para a agricultura familiar. O primeiro correspondeu ao reconhecimento, à formalização e ao estímulo à participação social nas políticas públicas, tanto na construção quanto na implementação e acompanhamento destas políticas, sendo inspiradora para as diferentes iniciativas

participativas que surgiram no período, como os Orçamentos Participativos (OPs), executados em diferentes municípios brasileiros, envolvendo um amplo conjunto de organizações sociais. O segundo processo, por sua vez, resultado do anterior, referiu-se ao desenvolvimento, à diversificação e a uma maior heterogeneidade das políticas para a agricultura familiar, o que levou à constituição de um quadro bem complexo, preenchido por políticas agrícolas, agrárias, de desenvolvimento territorial rural, de SAN e aquelas de caráter ambiental.

Grisa e Schneider (2015) observam que o desenvolvimento dessas políticas no Brasil compreendeu três etapas distintas, identificadas pelos autores como "gerações de políticas públicas". Mas é de fundamental importância destacar que essas diferentes gerações de políticas públicas se entrelaçam no tempo e que um mesmo programa pode incorporar, simultaneamente, características um pouco distintas, contemplando, por exemplo, aspectos socioassistenciais e relacionados à construção de mercados, como no caso do PAA.

A primeira delas começou com a CF/1988, estendendo-se até o início dos anos 1990. Nesse período ocorreu o reconhecimento oficial da agricultura familiar, pelo Estado brasileiro, como uma categoria social que demanda a formulação de políticas públicas diferenciadas. Na prática, isso significou a instituição de novos espaços de participação social e a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995,[10] e de um conjunto de políticas com foco nas dimensões agrícolas e agrária (Grisa e Schneider, 2015).

A segunda geração de programas correspondeu à construção de um referencial mais social e assistencial para estes instrumentos, que emerge a partir do final da década de 1990. Nesse contexto, identifica-se uma certa continuidade entre as políticas sociais dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. Podemos destacar, nessa vertente socioassistencial, a substituição do Programa Comunidade Solidária, criado em 1995, pelo ousado Programa Fome Zero, já no ano de 2003. Promoveu-se, também, a criação de novos instrumentos – com reforço à implantação da linha de financiamento Pronaf Infraestrutura, a extensão dos programas de transferência de renda para as populações rurais – por meio do programa Bolsa Família, o financiamento do programa Um Milhão de Cisternas, com recursos federais, a criação do Programa de Habitação Rural (PNHR),[11] entre outras ações, todas elas desenvolvidas ainda em 2003. Em 2004 foi extinto, por sua vez, o Pronaf Infraestrutura, dando lugar ao Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), orientado por um enfoque territorial, complementado, em 2008, pelo Programa Territórios

10. O Pronaf foi criado, fundamentalmente, como um programa de crédito de custeio e investimento, capaz de oferecer condições diferenciadas de contratação de projetos e formas de pagamento, adaptadas à realidade da agricultura familiar. Foi estruturado com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, potencializando o aumento de sua capacidade produtiva, gerando empregos e melhorias de renda para este segmento. Para mais informações, ver Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm>.

11. Em 2009 esse mesmo programa foi integrado ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

da Cidadania (PTC). Registra-se, ainda, em governos subsequentes, a retomada das ações de assistência social no meio rural pelo Plano Brasil Sem Miséria, o incremento do programa Bolsa Família, a criação do Brasil Carinhoso, do programa Bolsa Verde e a disponibilização de crédito de fomento a fundo perdido para aquisição de equipamentos, assistência técnica diferenciada e doação de sementes e tecnologias pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) (Grisa e Schneider, 2015).[12]

Finalmente, a terceira geração de políticas aqui mencionada teve como objeto a construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, ganhando impulso a partir dos anos 2000. A partir desse período, registram-se mudanças importantes nas ideias que orientaram a construção de políticas para a agricultura familiar, e que implicaram na ampliação do seu escopo e no reconhecimento de sua diversidade, principalmente em função da intensificação do debate em torno da SAN e dos processos de mobilização social protagonizados por seus diferentes segmentos (Grisa e Schneider, 2015). Os autores destacam, nessa etapa, a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), em 2003; o já mencionado PAA e sua consequente expansão (apesar da extinção do Mesa); a implantação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em 2004; das compras da agricultura familiar através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), reformulado através da Lei nº 11.947, de 2009; da Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM Bio); e, finalmente, a ampliação de mercados institucionais dinamizados através do PAA, em 2012, com a criação da modalidade de compra institucional.

Como parte dessas gerações e dinâmicas, diferentes instituições participativas de caráter consultivo foram retomadas e adensadas, passando a influenciar diversos sistemas de políticas públicas direta ou indiretamente relacionados à agricultura e ao espaço rural brasileiro. Destacam-se, nesse cenário, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeter), o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPTC) e o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI). Com interesses distintos, viu-se também a retomada do Conselho Nacional do Agronegócio (Consagro) e das câmaras setoriais e temáticas vinculadas ao Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

12. Cabe observar que, nesse período, a extinção de programas e políticas para esse setor não deve ser associada às estratégias de desmonte. Por exemplo, em casos como o do Pronaf Infraestrutura em 2003, tratou-se mais de uma estratégia voltada para a expansão dessa política do que de desmonte, uma vez que o Pronaf Infraestrutura deu origem ao Pronat.

4 DAS TENSÕES E CONFLITOS ÀS RUPTURAS INSTITUCIONAIS PÓS-*IMPEACHMENT*

Esse processo de expansão não se fez sem constrangimentos, contestações, tensões, conflitos, cabendo salientar alguns pontos. Em primeiro lugar, apesar dos inúmeros avanços proporcionados pelos espaços de participação, havia também uma percepção por parte de diferentes analistas e atores sociais no que diz respeito à insuficiência das instituições participativas e à debilidade dos mecanismos de transparência, compreendendo que as tensões e as contradições no âmbito do governo limitavam a eficácia da participação social (Dagnino e Teixeira, 2014). Tensões iniciadas ainda nos governos Lula, acirradas no primeiro governo Dilma e amplificadas nos governos Temer e Bolsonaro, explicitaram a cisão nas coalizões políticas que davam sustentação, até então, ao governo e à participação social nos debates acerca das políticas públicas (Avritzer, 2016).[13]

Em segundo lugar, durante esse percurso de fortalecimento das políticas públicas para agricultura familiar, também ocorreram alterações em mecanismos jurídicos e marcos legais, que iam de encontro à luta pelo reconhecimento de direitos territoriais de povos indígenas, comunidades tradicionais, quilombolas e pela preservação/conservação do meio ambiente. Junto com propostas como a de revisão do Código Florestal (implicando redução das áreas destinadas à proteção permanente e reserva legal existentes nos imóveis rurais), a concessão de anistias e a liberação de crédito rural para proprietários rurais que haviam praticado o desmatamento, o estímulo à entrada de grupos empresariais em terras indígenas (através de grandes projetos de energia, infraestrutura e logística e mineração), a revisão dos direitos territoriais de quilombolas e comunidades tradicionais, entre outros, multiplicavam-se também discursos, práticas e coalizões de interesses em torno da mudança de marcos regulatórios e instrumentos de política pública consolidados desde a CF/1988 (Almeida, 2010).

Esse "movimento" se fortaleceu nos anos 2000, quando os discursos das agroestratégias ganharam força no espaço legislativo sob a forma de frentes parlamentares conservadoras, já bastante organizadas em torno da defesa de uma única agricultura para o Brasil, leia-se aquela representada pelo agronegócio. Essas ações adquiriram impulso em 2015, quando a "nova" política econômica anunciada para o país virou à direita e assumiu um caráter marcadamente neoliberal, como ficou claro pelo anúncio das restrições orçamentárias a partir daquele momento. Ao mesmo tempo, a eleição de Dilma Rousseff para seu segundo mandato foi pública e fortemente contestada, o que levou a pressões constantes por rupturas institucionais no início de seu segundo governo. Finalmente, o "movimento" em torno das mudanças nas políticas de proteção social, ambiental e para a agricultura

13. O Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, promulgado ainda no governo Dilma, continha a proposta de instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Porém, ele foi revogado pelo art. 10 do decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, responsável por extinguir e estabelecer novas diretrizes, regras e limites aos colegiados da administração pública, no governo de Jair Bolsonaro.

familiar identificou no processo do *impeachment* de 2016 ascensão do governo interino de Michel Temer e, finalmente, na deposição da presidenta, uma janela de oportunidades de alteração da correlação de forças estabelecida pelo regime político anterior. O desmonte, que apenas se esboçava nos discursos inflamados e práticas pró-agronegócio, ganhou corpo a partir de então.

Em terceiro lugar, uma outra questão que deve ser levada em conta quando buscamos compreender o início do desmonte das políticas para a agricultura familiar no Brasil, refere-se ao papel importante desempenhado pela política macroeconômica de austeridade fiscal que foi se adensando ao longo de 2016, seja pelo seu efeito de restrição orçamentária, que interfere na continuidade das políticas, seja pelo seu papel de justificativa que autoriza o governo a cortar, reduzir ou mesmo extinguir políticas. No final daquele ano, como muito bem observaram Dweck, Silveira e Rossi (2018), a austeridade fiscal havia sido constitucionalizada por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, consolidando, assim, um quadro restritivo permanente para a continuidade das políticas públicas de modo geral, e para a agricultura familiar em particular. Uma consequência imediata disso foi que, após o *impeachment*, verifica-se uma redução de recursos que já haviam sido direcionados ao financiamento das políticas para o setor familiar, impactando a execução de muitos programas governamentais, desde 2016. Esses retrocessos se intensificaram a partir de 2017, aprofundando-se em 2018 (Mattos, 2018).

Em terceiro lugar, é nesse contexto que eventos mais diretamente associados ao desmonte, como a extinção do MDA, ganham sentido, agravados obviamente pela ofensiva do "agronegócio" na disputa pelo erário público, especialmente por meio das pressões exercidas pela chamada "bancada ruralista" no Congresso Nacional. Criado em 1999, aquele ministério foi extinto em 2016, quando suas competências foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) por meio de medida provisória assinada pelo então presidente Michel Temer.[14] Em seguida, no dia 27 de maio de 2016, essas mesmas competências foram centralizadas na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) da Casa Civil.[15] Ato contínuo, verifica-se a exoneração de funcionários e equipes que há bastante tempo estavam envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura familiar. Somam-se a isso: *i*) o cancelamento da transferência de recursos para programas como, por exemplo, o PAA; *ii*) a revogação de chamadas públicas para contratos relacionados à implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER); *iii*) o cancelamento

14. Após ser dado início ao processo do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer (MDB) assumiu interinamente a presidência. Logo em seguida, em um de seus primeiros atos de governo, extinguiu o MDA por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.

15. Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016. Por meio do Decreto nº 8.786, de 14 de junho de 2016, a Sead, a Secretaria de Reordenamento Agrário, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) tornaram-se subordinados ao ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República.

de aquisição de equipamentos e de infraestruturas via PTC; *iv*) a redução drástica do orçamento destinado à regularização de terras para quilombolas; *v*) a emissão da portaria de suspensão de contratos do MCMV rural.

Esses eventos desdobraram-se, no mínimo, em três linhas de desmonte, conforme a seguir descrito.

1) O desmonte das capacidades estatais do MDA: como demonstraram Medeiros e Grisa (2019), a redução da estrutura do MDA, os cortes de suas capacidades burocrática, democrática e de coordenação política, pelas mãos de Michel Temer, significaram o desmonte de suas capacidades estatais para a formulação e implementação de políticas.

2) A fragilização das arenas públicas de participação da sociedade civil: incialmente as arenas públicas envolvidas com as políticas para a agricultura familiar ficaram sem direção quanto ao destino das políticas com as quais lidavam e, posteriormente, as próprias arenas foram objeto de desmonte propriamente dito (caso do Consea e dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento).

3) A redução e o recuo das políticas: diante disso, foi dado início a um processo acelerado de redução e mesmo de recuo das políticas agrícolas, de desenvolvimento territorial e de SANque estavam direcionadas para a agricultura familiar naquele ano.

A partir desse momento, tanto as *institucionalidades participativas* quanto as *políticas de fortalecimento da agricultura familiar* passaram a sobreviver sob forte ataque de estratégias multidimensionais de desmonte de políticas.

5 O DESMONTE E OS "NOVOS" SENTIDOS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Nesta parte do trabalho, procuramos explorar duas dimensões que nos parecem fundamentais neste processo de fragilização/desmantelamento e reconfiguração das políticas públicas para a agricultura familiar. A primeira delas diz respeito à extinção das institucionalidades participativas e, a segunda, às inflexões ocorridas nos governos Temer e Bolsonaro na concepção de agricultura familiar que serviu de base à construção dessas políticas.

Durante o período de expansão das políticas aqui analisadas, os principais instrumentos de participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura familiar estiveram associados aos decretos presidenciais, na forma de conselhos, comitês, colegiados, entre outros. Esses espaços passaram a se conformar e a ser reconhecidos publicamente como institucionalidades participativas.

A partir de 2016, ainda no desenrolar do *impeachment*, registra-se a promulgação de decretos presidenciais que acabaram por dar outra direção a essas institucionalidades participativas. Por exemplo, o decreto de 8 de outubro de 2003, que instituiu o Condraf, foi revogado pelo Decreto nº 8.735, de 3 de maio de 2016. Este, por sua vez, foi também revogado pelo Decreto nº 9.186, de 1 de novembro de 2017. Até então, essas duas medidas implicaram apenas na reorganização de atribuições já previstas para o conselho, de modo a mantê-lo sob controle, mas sem muita direção. No período Bolsonarista, o ataque às instituições participativas transformou-se em meta de governo, momento em que o desmonte das instituições de participação social, seja pela extinção, seja pela desvalorização desses espaços, tornou-se mais evidente.

Com a publicação da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, destinada à reorganização das estruturas do governo federal, Bolsonaro extinguiu o Consea. Apesar das inúmeras mobilizações sociais ocorridas naquele ano em defesa desse conselho, o presidente manteve a decisão. Segundo Recine *et al*. (2020), a extinção do Consea, somada aos demais desmontes nas políticas sociais, tem afetado diretamente as políticas de SAN no país, contribuindo para o agravamento da insegurança alimentar, conforme evidenciado pelos dois inquéritos nacionais sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia de covid-19 no Brasil conduzidos pela Rede Penssan.[16]

A extinção também foi o destino do Condraf[17] e de outros conselhos, comitês e colegiados (Bezerra *et al*., 2022). Esse processo foi oficializado pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 e, em seguida, reafirmado com o Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019. Na ocasião, estimou-se a extinção de setecentos colegiados – de acordo com levantamento da Procuradoria Geral da República (PGR). Permaneceram apenas os conselhos criados por lei específica, como por exemplo, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH).

Diante disso, cabe destacar duas observações até aqui. Em primeiro lugar, a extinção de conselhos federais não afetou necessariamente os conselhos estaduais e municipais vinculados. Isto porque muitos estados e municípios mantiveram seus conselhos locais, de forma muito desigual e com um baixo nível de articulação entre si. Isso ocorreu, pelo menos em parte, em função de regulamentos relacionados à liberação de recursos federais e que exigem a aprovação e controle social por parte dos conselhos locais (estaduais e municipais), tal como no PAA e no PNAE, o que explica, em alguma medida, a continuidade dessas institucionalidades.

16. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/>.

17. Em fevereiro de 2020, por meio do Decreto n. 10.253 o Condraf foi recriado, contudo o mesmo permanece praticamente inativo, manifesto na ausência de reuniões e incidência política.

Em segundo lugar, se é possível notar, por um lado, um evidente desmonte das instituições participativas e do reconhecimento das vozes dos movimentos e organizações sociais da agricultura familiar para a construção e implementação das políticas públicas, por outro lado, é visível também a legitimação e o reconhecimento dado às instituições participativas ligadas ao agronegócio. Um exemplo disso foi a publicação da Portaria nº 1.353, em agosto de 2018, que aprovou o regimento do Conselho do Agronegócio (Consagro) e reafirmou o papel consultivo das câmaras setoriais e temáticas para as políticas desse setor. No ano seguinte, com a Portaria nº 253, em novembro de 2019, o Mapa aprovou o regimento do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), que passou a deliberar sugestões para compor o Plano Safra 2020/2021. Esses espaços são integrados, em sua maioria, por organizações sociais compostas por elites agrárias e agrícolas, sendo a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) praticamente a única organização representativa da agricultura familiar.

O desmonte nem sempre leva ao fim de uma política, mas, como vimos anteriormente, pode se traduzir em cortes orçamentários, redução do seu alcance, alteração dos seus objetivos ou fragilização institucional. Exploramos, aqui, a ideia de que há um desmonte em curso no que diz respeito à concepção normativa da agricultura familiar, orientadora das políticas públicas, e que tem o potencial de (re)direcionar um conjunto mais amplo de instrumentos, ao estabelecer critérios diferentes daqueles que foram previstos na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Para que entendamos isso, destacamos aqui dois instrumentos fundamentais dessas políticas.

O primeiro deles diz respeito àquele criado em 1995 com a instituição do Pronaf. A Resolução nº 2.191, de 24 de agosto de 1995, do Conselho Monetário Nacional (CMN), instituiu a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) que, entre outras coisas, deveria ser emitida por associações, cooperativas e entidades de representação de trabalhadores rurais, garantindo, dessa maneira, o acesso da categoria a programas de créditos e como condição de acesso a outras políticas.

O segundo instrumento corresponde à política oficial de reconhecimento da agricultura familiar como categoria social, normatizada pela referida Lei nº 11.326. Mas não apenas isso, pois essa lei, ao prever silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e quilombolas como beneficiários da categoria da agricultura familiar, acabou por ampliar o seu alcance, reconhecendo a diversidade dos atores sociais presentes no rural brasileiro. Em decorrência disso, a formulação de políticas para essa categoria também se tornou diversificada e heterogênea.

A partir de 2016, essas duas políticas passaram por alterações sutis no que se refere a esses instrumentos. O Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, por exemplo, passou a operar com as seguintes categorias: Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA), empreendimentos familiares rurais (já previsto), formas associativas de organização da agricultura familiar e o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF),

todos voltados, em tese, para a regulamentação da "Lei de Agricultura Familiar", de 2006. Esse decreto institui a obrigatoriedade do CAF para o acesso ao crédito rural, prevendo, assim, a extinção da DAP como forma de cadastro. A Portaria nº 523, publicada em 24 de agosto de 2018, complementa esse regulamento, instituindo maior controle e centralização da emissão desse cadastro por meio de medidas como a redução de sua validade de três para um ano e o cadastramento das prefeituras municipais como emitentes do CAF. O Decreto nº 10.688, de 26 de abril de 2021, por sua vez, trouxe novas alterações no CAF, institucionalizando a definição operativa dos conceitos normativos de UFPA, empreendimento familiar rural e formas associativas de organização da agricultura familiar.

Desse modo, em um contexto marcado pela fragilização dos mecanismos de participação e controle social e de desestruturação de um conjunto de políticas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, o conceito normativo de agricultura familiar, anteriormente previsto na lei de 2006, foi reduzido à sua dimensão técnico-administrativa, a unidade familiar de produção agrária. Merece destaque o fato de que a nova legislação distanciou as organizações representativas da agricultura familiar dos processos de formulação e implementação das normativas relacionadas a esse cadastro, interrompendo uma dinâmica de participação social na construção dos significados desta categoria, iniciada na década de 1990. Ademais, observam-se duas questões entrelaçadas, conforme a seguir descrito.

- As mudanças acima mencionadas – efetivadas em um momento em que uma série de instrumentos que buscavam atender aos distintos segmentos da agricultura familiar, em sua diversidade, passavam por um processo de desmantelamento – contribuíram para que o cadastro passasse a se configurar como um simples mecanismo de disciplinamento da obtenção de crédito agrícola pelas UFPAs, ou de eventual acesso a outros programas.
- O esvaziamento do conceito normativo de agricultura familiar, representado por sua reformulação, acompanha o desmonte das capacidades estatais do extinto MDA e o redirecionamento dessas políticas para a responsabilidade do Mapa.

6 O DESMONTE DAS POLÍTICAS: O CASO DO PAA

O PAA foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, com o objetivo de apoiar a comercialização dos produtos da agricultura familiar e combater a insegurança alimentar. O programa permitia a aquisição de alimentos diretamente de agricultores familiares para distribuição aos programas sociais e pessoas atendidas pelas políticas de alimentação e nutrição. Além de distribuir produtos alimentícios para pessoas em situação de insegurança alimentar, o programa contribuía, também, para a formação de estoques estratégicos, para ações de combate à fome e promoção da SAN.

A compra de alimentos pelo PAA ocorria mediante a dispensa de licitação e os preços praticados não deviam ultrapassar os preços de mercado, sendo que produtos orgânicos ou agroecológicos admitiam um valor de até 30% a mais. O programa era operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e pelos governos estaduais e municipais, contando com recursos do Ministério da Cidadania e do Mapa (anteriormente, MDS e MDA, respectivamente).

Podemos analisar o PAA considerando três fases distintas, sendo que a primeira fase de estruturação ocorreu de 2003 a 2005. Coalizões formadas por movimentos sociais e sindicais, organizações não governamentais e partidos políticos conseguiram pautar a necessidade de intervenção do Estado no fortalecimento da agricultura familiar e na promoção da SAN, o que permitiu avançar na institucionalização de políticas como o PAA. O Consea, que fora recriado em 2003, foi fundamental nesse processo.

Entre 2006 e 2012 ocorreu a fase de expansão e fortalecimento do programa. Novas modalidades foram estabelecidas, o número de agricultores familiares e entidades socioassistenciais foi ampliado, e mais recursos foram aplicados no PAA (tabela 1). Em 2012, o programa atingiu o seu maior orçamento (cerca R$ 850 milhões) e público beneficiário (quase 186 mil agricultores).

A partir de 2013, no entanto, uma nova fase foi estabelecida, via redução da intensidade e densidade do programa, em um cenário em que houve queda internacional do preço das *commodities*, desaquecimento da economia nacional e a emergência de contestações políticas, o que levou ao surgimento e ampliação de coalizões críticas aos paradigmas de políticas públicas em curso.

O primeiro evento que inaugurou essa fase de redução da intensidade e densidade do programa foi a Operação Agrofantasma, desencadeada pela Polícia Federal em setembro de 2013. Sob a alegação de que estava havendo desvios de recursos públicos por parte das associações e cooperativas de agricultores familiares, diversas pessoas foram presas, incluindo treze agricultores e funcionários da Conab, a pedido do juiz Sérgio Moro, em Curitiba. Ainda que, em 2016, os réus tenham sido absolvidos, já que não foi encontrada nenhuma prova de fraude no programa, esse evento pode ser analisado como um desmantelamento discursivo e simbólico, o qual, por meio de alegações de inconformidades às regras estabelecidas pelo programa, gerou receios e contribuiu para a redução de intensidade. Ademais, percebe-se também um desmantelamento da capacidade relacional (das redes e das articulações socioestatais envolvidas na sua execução) e da capacidade burocrática (tensões e receios dos gestores em operar o PAA).

Diante desse evento, houve uma tentativa de fortalecimento do programa via Termo de Adesão a ser assinado por governos estaduais e municipais, de forma a assegurar maior capacidade de controle. Todavia, as limitações dos municípios em

termos de capacidades estatais – devido à sobrecarga de tarefas e responsabilidades, insuficiência e rotatividade dos gestores, dificuldades operativas do sistema utilizado para a execução do PAA e ausência de repasses financeiros do governo federal para operar o programa, acabaram frustrando tal tentativa.

Verifica-se, também, um adensamento das exigências do programa para aquisição de alimentos agroindustrializados de origem animal, o fim do pagamento da modalidade de formação de estoques com produtos, mudanças nas regras de credenciamento das entidades socioassistenciais beneficiárias e diminuição nos limites máximos de comercialização por cooperativa. Todos esses elementos contribuíram para reduzir a intensidade do PAA, manifesta sobretudo na redução de recursos aplicados, número de agricultores familiares fornecedores e entidades assistidas.

TABELA 1
Recursos investidos, número de agricultores familiares e organizações socioassistenciais beneficiados e quantidade de alimentos adquiridos pelo PAA (2003-2019)

	Recursos aplicados (R$)	Número de agricultores familiares beneficiados	Número de organizações socioassistenciais beneficiadas	Alimentos adquiridos (toneladas)
2003	145.014.750,90	41.464	*	7.800
2004	181.074.211,46	68.697	*	248.804,68
2005	295.582.051,59	69.692	*	277.033,48
2006	497.833.620,40	150.919	*	462.598,69
2007	465.105.404,51	134.574	*	418.661,22
2008	512.036.873,93	138.285	*	396.379,94
2009	591.244.764,73	142.381	*	500.490,78
2010	675.133.142,78	157.594	*	462.429,16
2011	667.325.490,15	160.011	25.331	517.921,88
2012	839.217.997,38	185.979	23.866	529.033,66
2013	443.185.235,52	96.912	12.329	280.175,45
2014	583.838.845,62	113.727	13.225	336.155,54
2015	555.429.848,06	95.871	14.065	289.827,17
2016	417.407.933,74	76.896	14.772	133.909,94
2017	191.135.350,62	31.187	4.720**	59.115,82
2018	199.214.239,39	*	*	*
2019	157.895.909,99	*	*	*

Fonte: PAAData; Brasil; MDS, 2010; Conab.
Elaboração dos autores.
Obs.: * Dados não disponíveis; ** Informação incompleta.

A partir de 2016, com as rupturas político e institucionais em curso, embora a insegurança alimentar tenha aumentado no país, houve um agravamento da redução dos recursos para o programa, o que podemos caracterizar como um

desmantelamento por inefetividade (tabela 1). Os atores políticos preferiram não assumir os custos políticos de extinguir um programa reconhecido internacionalmente, mas foram reduzindo sua intensidade. Em 2019, o PAA executou o menor orçamento desde 2004 (praticamente desde o seu início, em 2003). Em 2020, a Lei Orçamentária inicialmente havia estabelecido R$ 150 milhões para o programa, contudo, o orçamento extraordinário aprovado em função da pandemia de covid-19 permitiu suplementação orçamentária de R$ 500 milhões. Ainda que pudesse sinalizar uma retomada em um contexto de agravamento da insegurança alimentar, a Lei Orçamentária de 2021 voltou a reduzir esses valores, estabelecendo um orçamento de R$ 371 milhões.

Além disso, outra mudança institucional importante ocorreu no programa a partir de 2016, confluindo para o seu processo de desmantelamento. A principal novidade no governo Temer foi incluir recursos provenientes de emendas parlamentares no orçamento do programa, movimento que não existia nas gestões anteriores. Para tanto, foram produzidas cartilhas para orientar os parlamentares na indicação das emendas parlamentares, tanto individuais como de bancada. À medida que o governo ampliou o orçamento via emendas, fragilizou, simultaneamente, a autonomia da política no estabelecimento de critérios técnicos e sociais para a execução dos recursos e na definição de territórios prioritários. Além disso, como se trata de um programa de custeio, de fácil execução e que atende tanto a agricultura familiar como entidades socioassistenciais, muitos deputados procuram mobilizar recursos de emendas como uma maneira de manter a sua base eleitoral.

Na gestão Temer esse movimento de indicação de emendas ao orçamento do programa foi pontual, responsável por cerca de 10% do seu orçamento. Com o advento do governo Bolsonaro, os estímulos à indicação de emendas parlamentares aumentaram consideravelmente: em 2021 havia mais recurso proveniente de emendas do que de orçamento ordinário. Enquanto este último definiu cerca de 150 milhões de reais, as emendas parlamentares – e particularmente aquelas provenientes do relator-geral – somaram 250 milhões. Além do relator-geral indicar os municípios e estados beneficiários do programa, há maiores dificuldades para controle do cumprimento – diferentemente das emendas impositivas, quando a União é obrigada a executar conforme requisitado pelo deputado que a indicou e os procedimentos são padronizados e centralizados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), com ampla transparência das fases da alocação dos recursos.

Em 2020, em um contexto de pandemia e suplementação dos recursos, o governo federal priorizou a execução do PAA em municípios (em detrimento dos governos estaduais) que estavam no mapa de insegurança alimentar ou que comprovassem situação de insegurança alimentar e pobreza. Além das dificuldades em termos de capacidades estatais, já mencionadas, é notável a relação entre priorização dos municípios e interesses políticos.

Todas essas mudanças no orçamento (e intensidade do programa) também repercutiram no enfraquecimento das relações socioestatais que permeavam o PAA. Ao longo de sua execução, o programa construiu e mobilizou diversas redes de atores nos territórios, as quais, desde a operação Agrofantasma e com a redução dos recursos, foram se desestruturando. A extinção do Consea, a paralisação dos seminários nacionais, as mudanças e a inoperância do grupo consultivo do PAA reforçaram esse viés.

A terceira fase do programa culminou no seu fim, com a revogação do PAA pela Medida Provisória nº 1.061/2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que substituiu o programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil e criou o Programa Alimenta Brasil no lugar do PAA. Vale frisar que a mudança estrutural do PAA vem sendo feita ao longo dos anos, de forma a tornar a execução da política pública dependente do Legislativo, devido ao seu baixo orçamento ordinário, dependência essa que é instável, sujeita à desistência da indicação de parlamentares e/ou bloqueio do Ministério da Economia. Mais que uma mudança semântica de títulos de políticas, tratou-se de fato do desmonte de um programa e a subsequente criação de outro reconfigurando instrumentos anteriores, dissimulando os importantes efeitos da extinção do PAA.

A lei traz alterações expressivas, como a necessidade de nova regulamentação para todos os instrumentos do programa Alimenta Brasil (ficando vulnerável às dinâmicas políticas do momento), a vinculação do Auxílio Inclusão Produtiva Rural ao programa e a extinção da modalidade PAA Sementes, mantida a compra de sementes e mudas no PAA como uma modalidade de compra institucional. Há uma série de questões que ainda não estão claras, o que mostra a vulnerabilidade do programa no atual cenário.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, procuramos reconstituir os processos de fragilização, desconstrução e reconfiguração das políticas voltadas à agricultura familiar, especialmente as alimentares. Mesmo reconhecendo que essa trajetória de desmonte ganha impulso a partir do governo Temer, intensificando-se no governo Bolsonaro, consideramos importante chamar atenção para o fato de que as tensões e conflitos que potencializaram esse processo de desconstrução já estavam presentes em uma fase anterior. Um segundo elemento a ser destacado diz respeito à complexidade inerente a essas transformações, que não podem ser vistas, simplesmente, como um resultado imediato das políticas de austeridade fiscal. As restrições orçamentárias são, sem dúvida, um dos elementos centrais no processo de desmantelamento dessas políticas. Além disso, a extinção das estruturas de participação e controle social que possibilitavam um acompanhamento permanente dessas políticas pelos diferentes segmentos ligados à agricultura familiar em nível federal, aparecem também, aqui, como um componente-chave das estratégias de desmonte.

As transformações em curso parecem abarcar, simultaneamente, ações intencionais, de caráter estratégico, mas, também, decisões de curto prazo, tomadas ao sabor de diferentes conjunturas. A fragilização e desmantelamento desses instrumentos de políticas públicas parecem ser resultado de mudanças institucionais mais abrangentes, cujas determinações abarcam múltiplas escalas. Paulatinamente, a categoria agricultura familiar vai sendo esvaziada de seu conteúdo, expressão de reconhecimento da diversidade da agricultura e do meio rural brasileiro, com suas múltiplas identidades, passando a se constituir como um estrato pertencente a uma categoria genérica, itso é, "os produtores rurais". O caso do PAA ilustra o caráter descontínuo dessas transformações, que não envolvem, necessariamente, a supressão dos diferentes instrumentos, podendo implicar na sua reconfiguração e apropriação por interesses políticos privados ou setorializados, apontando, no entanto, para uma efetiva trajetória de desmonte, se considerarmos as transformações ocorridas nesse subsistema de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, n. 105, p. 15-46, 2018.

ALMEIDA, A. W. B. de. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. *In*: ALMEIDA, A. W. B. de. *et al*. (Org.). **Capitalismo globalizado e recursos territoriais**: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. p. 101-143.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

BAUER, M. W. *et al*. **Dismantling public policy**: preferences, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BEZERRA, C. P. *et al*. Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro. **SciELO Preprints**, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4218>.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces, 2004. p. 95-110.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Editora da Unicamp, 2006.

DAGNINO, E.; TEIXEIRA, A. C. C. The participation of civil society in Lula's government. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 3, p. 39-66, 2014.

DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. Austeridade e desigualdade social no Brasil. *In*: ROSSI, P. *et al*. (Org.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 32-82.

FANDIÑO, P.; KERSTENETZKY, C. L. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. **Revista de Economia Política**, v. 39, n. 2, p. 306-337, 2019.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 19-50.

HEREDIA, B.; PALMEIRA, M.; LEITE, S. P. Sociedade e economia do "agronegócio" no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 74, p. 159-196, 2010.

JENSEN, C. *et al*. Dismantling the Welfare State? After twenty-five years: what have we learned and what should we learn? **Journal of European Social Policy**, v. 29, n. 5, 2019.

JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

JORDANA, J. Multiple crises and policy dismantling in Spain: political strategies and distributive implications. **Political Studies Review,** v. 12, p. 224-238, 2014.

KNILL, C. *et al*. Policy dismantling, accumulation and performance. *In*: CAPANO, G.; HOWLETT, M. (Ed.). **Modern guide to public policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2020.

LAVALLE, A. G. *et al*. (Org.). **Movimentos sociais e institucionalização**: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EdUerj, 2018.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency and power. New York: Cambridge University Press, 2010.

MARQUES, C. F.; ROBERTO, N. L. B. O que significa desmonte? Desmonte do que e para quem? **Psicologia**: Ciência e Profissão, v. 39, n. 2, p. 6-18, 2019.

MATTOS, L. M. de. Desestruturação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar brasileira. *In*: ROSSI, P. *et al*. (Org.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 242-262.

MEDEIROS, J. C., GRISA, C. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural. **Campo Território**, v. 14, n. 6, 2019.

MELLO, J. **Caminhos do desmonte de políticas públicas no Brasil**: condicionantes e hipóteses. Brasília: Ipea, 2022. Versão preliminar.

MILHORANCE, C. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: coalition politics, ideas and underlying discourses. **Review of Policy Research**, p. 1-19, 2022. Disponível em: <10.1111/ropr.12502>.

PIERSON, P. **Dismantling the Welfare State?** Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, n. 93, p. 61-91, 2014.

RECINE, E. *et al*. Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of covid-19, Brazil. **Revista de Nutrição**, v. 33, 2020.

SABOURIN E.; GRISA, C. (Org.). **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018.

SABOURIN E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, v. 2, n. 1, p. 45-67, 2020.

SABOURIN E. *et al*. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. **Cahiers Agricultures**, v. 29, p. 1-8, 2020.

SANTOS, A. A. *et al*. Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 669-698, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-7>.

SILVA, M. M. S. Beyond ordinary policy change: authoritarian policy dismantling in Brazil. **SciELO Preprints**, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2692>.

SZWAKO, J.; LAVALLE, A. G. "Seeing like a social movement": institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. **Novos Estudos Cebrap**, v. 38, n. 2, p. 411-434, 2019.

WEIBLE, C. M.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an approach for the comparative analysis of contentious policy issues. *In*: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (Ed.). **Contemporary approaches to public policy**: theories, controversies and perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2016.

Parte VI

INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA E GESTÃO

CAPÍTULO 14

CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS DO DESMONTE E DA RESILIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Janine Mello[1]

1 INTRODUÇÃO

Cada vez mais recorrente na literatura e no debate público, a noção de desmonte ou desmantelamento (*dismantling*) de políticas públicas não é necessariamente nova e tem estado atrelada a debates envolvendo temas como *policy termination* (Brewer, 1978; Bardach, 1976), regulação e desregulação (Majone, 1990), retração do Estado de bem-estar (Pierson, 1994) e, de maneira mais geral, aos estudos sobre mudança nas políticas públicas (*policy/institutional change*), processos de formação de agenda (*agenda setting*) e formulação de políticas (*policy design*) (Mahoney e Thelen, 2010; Baumgartner e Jones, 1993, Bardach, 2006; Capano, 2009).

O livro de Michael Bauer e coautores, publicado em 2012, *Dismantling Public Policy: preferences, strategies and effects*, renovou e reposicionou o debate sobre desmonte de políticas públicas influenciando uma série de análises feitas a partir de então, impulsionadas, sobretudo, pelas mudanças decorrentes da recente ascensão de governos populistas em diversos países e seus efeitos sobre a estruturação da ação do Estado, resultado de movimentos de reorganização ou reorientação de diversas áreas de políticas públicas, marcados majoritariamente pela redução, paralisação e mesmo extinção de políticas e programas governamentais (Bauer e Knill, 2012; Gravey e Jordan, 2016; Bauer e Becker, 2020).

Configurando um tipo específico de mudança em políticas públicas (*policy change*), a noção de desmonte é definida como*:*

> uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas numa determinada área e reduz o número de instrumentos de políticas utilizados e/ou diminui a sua intensidade. Pode envolver mudanças nestes elementos centrais da política e/ou ser alcançada através da manipulação das capacidades para sua implementação e acompanhamento[2] (Bauer *et al.*, 2012, p. 35).

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: <janine.mello@ipea.gov.br>.

2. *"a change of a direct, indirect, hidden or symbolic nature that either diminishes the number of policies in a particular area, reduces the number of policy instruments used and/or lowers their intensity. It can involve changes to these core elements of policy and/or it can be achieved by manipulating the capacities to implement and supervise them."*.

Processos de desmonte podem ser percebidos a partir de uma perspectiva vinculada a períodos de crises e restrição econômica, quando são necessários cortes orçamentários, redução de programas públicos ou da abrangência de atuação estatal e mesmo exclusão de beneficiários de ações e serviços. Nesses casos, haveria uma tendência a que os governantes tentassem de alguma forma esconder ou atribuir a culpa de eventuais cortes e reduções a outros atores ou acontecimentos exógenos ou de natureza imprevisível, para evitar serem responsabilizados pelos efeitos negativos decorrentes da menor provisão de serviços públicos ou da não atuação sobre determinado problema ou agenda (Weaver, 2006; Pierson, 1994).

Outra percepção, no entanto, atribui um caráter ativo ao processo de desmonte. Ele deixa de ser resultado de um ambiente econômico e fiscal desfavorável e se transforma em estratégia de reorganização ou alteração de políticas existentes, visando sua redução, extinção, subalternização ou paralisação. Nesses casos, como tratado por Bauer *et al*. (2012), o desmonte pode assumir diferentes formas, mas seria caracterizado centralmente pela *intenção* dos governantes em alterar a forma com que determinadas políticas ou setores de políticas públicas estão organizados, de modo a auferir ganhos políticos, atender compromissos assumidos com o eleitorado ou se alinhar a visões de mundo e interesses da sua base de apoio.

Este texto parte dessa perspectiva para levantar algumas hipóteses explicativas que podem contribuir para analisar mudanças ocorridas em diferentes áreas de políticas públicas no Brasil e que têm sido frequentemente associadas e interpretadas como esforços de desmonte de políticas, como tratado por diferentes capítulos dessa publicação.

De natureza teórico-exploratória, o capítulo está centrado em propor hipóteses sobre quais variáveis contribuiriam potencialmente para explicar a ocorrência de processos de desmonte em algumas áreas em detrimento de outras. Figura como preocupação central do capítulo delinear algumas chaves de compreensão que nos permitam refletir sobre quais condições institucionais formais se relacionam com os modos assumidos por esforços de desmonte observados em diferentes áreas de políticas públicas no governo federal brasileiro. Para isso, serão abordadas questões como: o que configura o desmonte? Quais condições formais permitem que esses processos ocorram com maior ou menor intensidade entre as diferentes áreas governamentais? E como esses aspectos se relacionam com a literatura sobre a trajetória das políticas públicas?

Não será objeto desta análise abordar a dimensão político-discursiva e sua influência sobre as condições que possibilitam que esforços de desmonte ganhem espaço na arena pública[3] e nem estimar o impacto de cada variável sobre esses

3. A estratégia de análise adotada no texto privilegia a investigação de condicionantes institucionais de natureza formal atrelados à forma com que as políticas públicas são organizadas em arranjos de gestão e execução. Isso não significa reduzir a relevância de considerar como parte fundamental da análise sobre processos de desmonte a dimensão política inerente ao caráter conflitivo que configura essas estratégias em que estão envolvidos não só aspectos simbólicos e disputas discursivas sobre a ação estatal, mas ainda projetos de poder, visões de mundo e interesses dos grupos políticos que disputam a arena pública.

processos ou indicar o grau de desmonte entre as diferentes áreas, mas apontar em que medida questões ligadas aos arranjos institucionais formais dessas políticas poderiam contribuir para explicar a ocorrência de processos de desmonte ou a maior resiliência das políticas em contextos de mudança e incerteza. O foco aqui recai sobre a necessidade de mapear categorias analíticas e indicar hipóteses iniciais que permitam entender melhor as nuanças que configuram os caminhos assumidos pelos processos de desmonte de políticas públicas no país.

Desmonte será entendido aqui não como fenômeno coeso, único e unidimensional, mas enquanto *processos de desmonte* que variam entre áreas e tipos de políticas e em relação ao contexto institucional no qual se inserem e com o qual se relacionam. Aspectos como o envolvimento de múltiplos atores e instâncias nos espaços e momentos de configuração e execução das políticas, assim como o grau de institucionalização e as estratégias de direcionamento adotadas pelas políticas são apresentados como condicionantes relevantes para entender os processos de desmonte verificados nos últimos anos. Por trás disso, emerge como hipótese central do capítulo a ideia de que processos de desmonte ocorreriam com maior facilidade em áreas ou políticas públicas caracterizadas por um ou mais dos aspectos a seguir descritos.

1) Arranjos de formulação e implementação centralizados na esfera federal com baixo envolvimento de atores subnacionais ou localizados fora do escopo estatal, como a sociedade civil e atores privados.

2) Baixo grau de consolidação e institucionalização de temas, processos de operacionalização, lógicas de execução e instrumentos normativo-legais.

3) Estratégias de direcionamento das políticas centradas no atendimento do indivíduo ou das famílias sem que haja conexão e convergência com dinâmicas territoriais, regionais ou coletivas.

As próximas seções serão dedicadas a explorar essa hipótese e suas condicionalidades e buscam ilustrar elementos que poderiam estar associados a isso e apontar possíveis lacunas e especificidades que delinearam a situação atual e como, de alguma forma, seria possível construir arranjos capazes de assegurar maior estabilidade a processos de consolidação de políticas públicas em temas cruciais do desenvolvimento socioeconômico do país.

Além dessa introdução, o capítulo conta com outras quatro seções. A primeira delineia questões conceituais sobre a mudança em políticas públicas e o que pode ser definido como desmonte. A segunda será dedicada a descrever as possíveis formas de configuração de desmonte e suas estratégias associadas, além de listar exemplos aplicados ao caso brasileiro. A terceira seção aborda as três condicionantes consideradas na análise como elementos-chave de compreensão

dos processos de desmonte em curso no país e seus diálogos com pressupostos da literatura de políticas públicas. As considerações finais retomam os principais aspectos trabalhados ao longo do texto e suas conexões com os tópicos mencionados na discussão teórica.

2 MUDANÇA E DESMONTE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Assumindo a mudança como parte da dinâmica das políticas públicas, não constituindo, portanto, um fenômeno excepcional quando analisadas as trajetórias assumidas por ações e estratégias levadas a cabo em diferentes setores governamentais ao longo do tempo, a literatura sobre mudança institucional em políticas públicas, em especial aquela pautada no institucionalismo histórico,[4] tem se dedicado a entender quais condições favorecem a mudança e por que algumas políticas mudam e outras permanecem iguais por mais tempo. Aborda ainda o papel da mudança nas políticas públicas e sua relação com o aprendizado, busca verificar se as políticas seguem uma rota de desenvolvimento ao longo do tempo, qual seria o papel desempenhado pelas instituições na mudança e como ela efetivamente ocorre.

Políticas públicas nunca estiveram imunes à dinâmica política, social e econômica. Como trabalhado à exaustão na literatura sobre o tema,[5] questões ligadas ao ambiente institucional, mudanças na correlação de forças, ocorrência de eventos externos e configuração do conflito entre os diferentes atores que transitam na arena de produção de políticas públicas impactam diretamente as condições de estabilidade ou mudança da ação governamental.

Não obstante, mais do que entender os modos assumidos pela mudança, os estudos sobre desmonte buscam entender um sentido e direção específicos nessas variações, aqueles que implicam na redução, paralisação e extinção de políticas e seus arranjos e capacidade de funcionamento. Além disso, essas análises têm explorado possíveis explicações para os motivos que levam os governantes a optar por estratégias de desmonte e quais ganhos políticos atribuem ao seu engajamento nesses processos.

Dado o conjunto de estratégias, medidas e ações que compõe a política social brasileira, por exemplo, é possível identificar uma série de modificações significativas que a caracterizaram desde o final do século XIX (Jaccoud *et al.*, 2005). Se quisermos usar como recorte apenas as políticas direcionadas ao enfrentamento da fome, é possível identificar as inúmeras mudanças de orientação, abrangência e grau de complexificação pelas quais as diversas ações encampadas pelo Estado

4. A mudança em políticas públicas pode ser explicada a partir de diferentes vertentes analíticas como escolha racional, teoria do equilíbrio pontuado, sociologia da ação pública e outras. Para mais sobre isso ver: Bardach (2006); Porto e Hassenteufel (2021); Baumgartner e Jones (1993).

5. Para saber mais sobre isso, ver: Bardach (2006); Stone (1988); Fischer *et al*., (2015); Mello (2022).

brasileiro passaram, no mínimo, desde a década de 1940 (Peliano, 2010; Silva, 2014). Passou-se de uma compreensão da fome como decorrência pontual de eventos climáticos, em especial os períodos de estiagem no semiárido brasileiro, para a ideia de segurança alimentar e nutricional derivada da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2004, em que se torna

> (...) direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (Castro, 2010, p. 24).

Esse exemplo é válido para explicitar como a trajetória da ação do Estado em diferentes áreas de políticas públicas varia ao longo do tempo e como as políticas e seus instrumentos vão sendo alterados, aperfeiçoados, substituídos ou reposicionados na estruturação de uma determinada agenda e seu conjunto de intervenções. Serve ainda para evidenciar como as análises sobre o desenvolvimento de determinadas áreas de políticas públicas são perpassadas pela compreensão de que – ao menos, desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) – as mudanças em políticas de áreas centrais do desenvolvimento seguiram um sentido de *estruturação*, *institucionalização*, *consolidação*, *expansão* e *aperfeiçoamento* ao longo do tempo em relação às políticas que as antecederam (Menicucci e Gomes, 2018; Mello *et al.*, 2020; Jaccoud, 2020; Arretche, Marques, Faria, 2019).

A despeito de uma possível problematização da premissa teleológica de crescente melhoria que alicerça essa chave de compreensão, o que está pressuposto nessas interpretações é que o caminho percorrido pelas políticas em algumas das principais áreas governamentais é majoritariamente caracterizado por dinâmicas de aprendizado, acúmulo e aperfeiçoamento sustentado por mudanças incrementais e pela ausência de rupturas drásticas entre gestões no pós-88. Ou seja, apesar das inúmeras mudanças promovidas no âmbito legal, normativo, de escopo e mesmo discursivo, seria possível identificar aspectos comuns entre diferentes governos eleitos em relação ao cumprimento dos preceitos constitucionais estabelecidos em 1988 e evidências capazes de indicar avanços na construção de capacidades estatais, na complexificação do rol de políticas direcionadas à melhoria das condições de bem-estar da população, na introdução de novos temas dando visibilidade a grupos e demandas antes subalternizadas ou ausentes da agenda governamental, assim como melhoria de diversos indicadores sociais e econômicos (Arretche, Marques, Faria, 2019; Arretche, 2015).

As análises sobre os processos de desmonte põem em xeque a noção de que políticas seguem um caminho de desenvolvimento em direção ao seu aperfeiçoamento e remetem, uma vez mais, ao papel da política e do conflito na definição dos rumos da atuação estatal e da estruturação de políticas governamentais. Em contraposição

a processos de mudança pautados por dinâmicas de maior incrementalidade e de caráter cumulativo, verificados com maior frequência nos estudos sobre mudança em políticas públicas, rupturas abruptas e descontínuas tendem a chamar atenção e mobilizar preocupações analíticas em torno do que seria necessário para garantir maior robustez e resiliência às políticas (Capano e Woo, 2017; Howlett, 2019).

Ao jogar luz sobre processos de desmonte, lida-se com um movimento distinto em que a questão não gira em torno daqueles aspectos que, no transcorrer do desenvolvimento de uma área governamental, ficam para trás, são alterados ou substituídos. Trata-se de processos marcados pela *intencionalidade* na desestruturação ou reorientação de como a política é formulada e implementada. Mudam os pressupostos e premissas que norteiam a política. Muda-se a forma de enquadramento do problema a ser enfrentado por determinada ação governamental. Pressupõe-se outras visões de mundo e rearranjos na correlação de forças e interesses em disputa como elementos constitutivos desses processos. Tendo isso em vista, não faz sentido tratar ações de mudanças como um fenômeno novo, associado apenas ao período recente da política brasileira. Fica claro que iniciativas de reorientação, rearranjo e cortes ocorreram reiteradas vezes ao longo da estruturação da ação do Estado no Brasil e fazem parte da dinâmica de desenvolvimento das políticas públicas. No entanto, se é disso que estamos falando, qual a novidade em tratar de desmonte agora e por que efetivamente isso tem sido entendido como um problema? O que diferencia os atuais processos de desmonte em relação a situações pregressas de mudanças em políticas públicas rumo à extinção ou reorganização de áreas e políticas específicas? Apoiada mais uma vez em Bauer *et al*. (2012), seria possível argumentar que o que caracteriza os desmontes observados no período recente seria o grau de *intensidade* e *densidade* dessas mudanças.

Assumindo que o desmonte ocorre nos níveis da política propriamente dita (há ou não determinada política) e nos instrumentos das políticas públicas, Bauer *et al*. (2012) propõem duas dimensões para analisar o desmonte. A primeira, a *densidade*, estaria relacionada à complexidade e grau de diferenciação interna e de penetração de uma política em determinada área governamental e poderia ser medida pela quantidade de políticas e/ou instrumentos abolidos. Estaria associada "(...) à extensão que uma determinada área de política é tratada pelo governo, buscando avaliar a amplitude e diferenciação da atividade legislativa em torno das políticas públicas" (Gomide *et al.,* 2021, p. 38).

Já a categoria *intensidade* refere-se ao grau de restrição ou generosidade de uma política. Serve para medir "(...) o relativo rigor das políticas, desse modo, uma diminuição de intensidade indica que o governo está intervindo com menos ênfase em uma determinada área normalmente associada como resultado da aplicação de estratégias de desmantelamento de políticas" (Gomide *et al*., 2021, p. 39) e estaria dividida em dois tipos: substancial e formal.

A *intensidade substancial* diz respeito ao nível e escopo da intervenção governamental. Implica em redução de público-alvo ou de áreas de competência sobre as quais o Estado atua, por exemplo. Já a *intensidade formal* engloba fatores que afetam a probabilidade de a política ser executada e atingir seus objetivos a partir de aspectos como condições de *enforcement*, capacidade administrativa e procedimentos de operacionalização. Restrições de equipe, orçamentárias ou outros recursos para execução de uma política, configuram queda na intensidade formal de determinada ação, por exemplo.

Deste modo, o que distinguiria o momento atual de situações anteriores de mudança resultantes da diminuição, extinção ou paralisação de políticas seria a diversidade de áreas afetadas, a abrangência da desestruturação e, de alguma forma, a rapidez com que arranjos e estruturas institucionais construídos ao longo das últimas décadas foram postos sob questionamento e revisão no período recente, como apontam os resultados apresentados em vários capítulos que compõem esta publicação. Dito isto, é preciso entender o que permite que tantas áreas e políticas sejam submetidas a processos de desmonte em tão curto período e que o arcabouço institucional existente no país tenha variado na capacidade de responder a esses processos nas diversas áreas governamentais.

3 CONFIGURAÇÃO DO DESMONTE NO BRASIL

Antes de apresentar as formas assumidas pelas diferentes estratégias de desmonte e alguns exemplos de como elas se aplicam ao caso brasileiro, cabe fazer duas ressalvas. Como já mencionado, é mais apropriado falar em desmontes do que em desmonte, dada a heterogeneidade com que processos de desmantelamento têm ocorrido e as diferenças nos graus de intensidade e densidade entre áreas governamentais. O que nos remete à ideia de que o "tipo de política influencia a política de desmonte" (Pierson, 2001 apud Bauer *et al.*, 2012, p. 7). Ou seja, processos de desmonte não afetam todos os atores, áreas/setores de política e públicos de maneira semelhante. Diferentes grupos e atores vão reagir de maneira distinta diante desses esforços, dada sua capacidade de influência e ação, sua percepção sobre o que está ocorrendo e o impacto produzido por essas iniciativas sobre sua realidade e condição. Quem ganha e quem perde com o desmonte é um fator importante para pensar nas condições de possibilidade desses processos e o nível de engajamento dos governantes nessas estratégias (Offe, 1985; Bauer *et al.*, 2012).

Em segundo lugar, cabe ressaltar que processos de desmonte não implicam vácuos institucionais e políticos e, geralmente, ocorrem acompanhados de novas medidas e iniciativas, podendo implicar no reposicionamento de agendas e na introdução de novos temas como parte das prioridades da atuação governamental. Desmonte e construção andam juntos e o que é entendido como desmonte para uns, potencialmente constitui construção para outros grupos.

Importa entender os sentidos assumidos pelo desmonte e o que é colocado em seu lugar como recados políticos com alta carga simbólica. Um exemplo recente foi a extinção do Programa Bolsa Família (PBF) e sua substituição pelo Auxílio Brasil. Além de uma disputa discursiva sobre o legado das políticas de transferência de renda, o novo programa é apoiado sobre uma noção de meritocracia em substituição à ideia de direito sobre a qual o PBF vinha se constituindo ao longo das quase duas décadas de sua existência. Sem entrar no mérito sobre as lacunas e falhas de desenho do Auxílio Brasil, a construção de um programa voltado aos mais pobres a partir de uma premissa baseada em noções como "recebe quem é merecedor" e na necessidade de "mostrar que está se esforçando" como critérios de permanência no programa ou para definir valores adicionais nos benefícios concedidos só se torna possível quando operada sob a lógica de culpabilização das famílias pobres pela situação de vulnerabilidade em que se encontram. Recados políticos dessa natureza constituem parte crucial da compreensão de como operam os processos de desmonte de políticas e o que emerge a partir daí.

As múltiplas manifestações a partir das quais os desmontes podem tomar forma ajudam a ilustrar as inúmeras possibilidades de mudança efetuadas sobre as políticas públicas em decorrência desses processos. Bauer *et al*. (2012) propõem uma categorização para processos de desmonte em quatro estratégias: *i)* por *default*; *ii)* por mudança de arena; *iii)* por ação simbólica; e *iv)* ativo. Vale mencionar que, quando aplicadas aos casos de políticas específicas, é possível identificar sobreposições entre essas estratégias e uma ampla diversidade de medidas mobilizadas dependendo da área ou do tipo de política considerada.

Estratégias de "desmonte por *default"* são marcadas pela inação ou pela não decisão que, como já preconizado por Bachrach e Baratz (1963), são por si só ações. Esse tipo de desmonte, em geral, tem pouca visibilidade e demora a ser percebido, embora produza efeitos importantes ao reduzir o nível de atividades ou serviços executados, seja pelo não cumprimento de etapas previstas na execução da política ou pela simples estagnação de programas e ações. Está associado à ideia de "deixar morrer uma política" e se configura quando deliberadamente planos setoriais que orientam ações não são atualizados ou quando o prazo de vigência de certas ações expira. Ocorre também quando instâncias de gestão e/ou participação social atreladas a uma área ou política não são mais mobilizadas, como comitês gestores, deliberativos, conferências, fóruns, entre outros. A instância formalmente existe, mas não é convocada e, como decorrência, perde espaço nas múltiplas etapas de produção e debate sobre as políticas nas quais estava envolvida ou detinha algum grau de responsabilidade.

Exemplo disso no período recente pode ser observado na área de segurança alimentar, em que além da extinção, reconfiguração e paralisação das atividades das principais instâncias deliberativas que compunham o setor, o Conselho de

Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), não foi elaborada a edição do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) prevista para 2020-2023. Nele seriam atualizadas e revistas metas voltadas para a estruturação e ampliação das ações de oferta e acesso à alimentação saudável e adequada para diferentes parcelas da população brasileira, em especial, aquelas em situação de maior vulnerabilidade, resultantes da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que, prevista para 2019, tampouco foi realizada. De maneira semelhante, o Plano Nacional de Cultura, cuja vigência se encerrava em 2020, foi revisto com atraso apenas em 2021, e o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) não se reúne desde 2016.

A ausência de coordenação federal nas diversas áreas nas quais, desde a CF/1988, a gestão compartilhada entre os entes federativos tem sido norteadora das políticas, também pode ser entendida como desmonte por *default*. Um caso emblemático foi a ausência do governo federal na coordenação da política de alimentação escolar durante o período em que escolas ficaram fechadas como decorrência da pandemia de covid-19, deixando sob a responsabilidade de municípios e estados a definição dos procedimentos de distribuição da merenda (Lei nº 13.987/2020 e Resolução PNAE nº 02/2020).[6] Como resultado foram observados episódios de ausência da distribuição de alimentos para crianças em partes do país (MEC/UFG, 2021)[7] e como consequência da heterogeneidade e dispersão de medidas (FNDE, 2021), a redução da efetividade na garantia de acesso adequado à alimentação saudável para crianças matriculadas na rede pública de ensino (Bicalho e Lima, 2020).

Outra estratégia de desmonte ocorre por meio da "mudança de arena" (*arena shifting*) definida por mudanças na posição institucional da própria arena decisória da política ou de suas regras e procedimentos de funcionamento com impacto sobre formas de deliberação (temas, agendas e mecanismos) e participação (atores e instâncias). Esse tipo de recurso abrange medidas como transferência de uma política, sua coordenação e arranjo de execução, para uma diferente instância, órgão ou nível de governo e pode incluir descentralização, mudança entre órgãos ou entre áreas dentro de um mesmo órgão.

Mudanças ocorridas nas políticas agrárias e de desenvolvimento rural nos últimos anos constituem exemplos de desmonte por mudança de arena. Com a extinção do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2016, e a realocação de seus temas e competências num primeiro momento para a Casa Civil (Secretaria Especial da Agricultura Familiar – Seaf) e depois para o

6. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-2-de-9-de-abril-de-2020-252085843>.

7. Dados contidos no Painel de Monitoramento da Educação Básica no contexto da pandemia. Disponível em: <https://painelcovid-seb.mec.gov.br/questionario/index.html>.

Ministério da Agricultura (Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo), muda não apenas o *status* institucional atribuído ao tema, mas também o rol de atores e grupos envolvidos nos processos de decisão e execução das políticas que estiveram sob a responsabilidade do MDA de 2003 a 2016.

Mais do que uma alteração para fins de racionalização da estrutura administrativa do Executivo federal, essa mudança é reflexo de disputas existentes entre aquelas áreas alinhadas ao discurso de que só há uma agricultura no país e setores que defendem a relevância de reconhecer as diferenças entre agricultura patronal e a agricultura familiar e direcionar políticas específicas para este público. A existência ou não de um ministério dedicado exclusivamente para gerir políticas para a agricultura familiar se insere nesse debate e carrega em si uma disputa e uma tomada de posição no escopo da dicotomia que tem marcado as possibilidades de organização institucional para as políticas agrárias, agrícolas e de desenvolvimento rural no país.

Outro exemplo disso são as mudanças de alocação e competências sob a responsabilidade da Fundação Nacional do Índio (Funai). A partir da MP nº 870/2019, a Funai deixa de estar vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e passa a ser subordinada ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), e a competência sobre a demarcação de terras foi transferida para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), que passou a ser ainda responsável pela avaliação e deliberação sobre o licenciamento ambiental de projetos que afetam terras indígenas, num claro movimento de concentração dos temas afeitos a essa pauta sob a gestão político-burocrática do Mapa (Santos *et al.*, 2021).[8]

Uma terceira possibilidade de desmonte se daria pelo que Bauer *et al.* (2012) definem como "ação simbólica". Nesse caso, há uma intenção clara de associar desmonte à decisão política dos governantes, sem que isso necessariamente implique na decisão efetiva de reduzir ou extinguir determinada política. Os governos declaram sua intenção de desmontar políticas existentes porque obteriam ganhos políticos com esse discurso, seja ao atenderem demandas e interesses de sua base e grupos de apoio, ou porque constituem compromissos de campanha ou prioridades assumidas por sua gestão.

No entanto, isso não implica necessariamente na alteração da política. Gomide *et al.* (2021, p. 41) a descrevem como uma estratégia que "(...) prevalece nas situações onde há benefícios potencialmente identificados com o desmonte da política, mas cuja efetiva desestruturação enfrenta fortes constrangimentos institucionais, impedindo uma tomada de decisão mais efetiva".

8. A Funai foi recentemente reintegrada ao MJSP, o que não significou alteração nas mudanças previamente feitas em parte dos principais procedimentos ligados à demarcação e titulação de terras indígenas (Santos *et al*., 2021).

Por último, teríamos o tipo de "desmonte ativo", caracterizado pela ação deliberada e explícita de reduzir, suspender ou extinguir a política, seus instrumentos e arranjos de sustentação. Constituem estratégias de alta visibilidade e que mobilizam esforços de encampar mudanças normativo-legais, administrativas e procedimentais capazes de alterar o quadro no qual as políticas e agendas operam. Quando não caracterizada pela própria revogação de determinada política ou extinção de uma área temática, essa estratégia tende a se apoiar em medidas de desfinanciamento e redução de recursos, assim como na desestruturação de equipes, processos e estruturas e rotinas de execução das ações, levando à paralisia e estagnação de determinadas políticas e agendas.

As mudanças decorrentes da reforma trabalhista, a descontinuidade das ações de fiscalização e combate ao desmatamento, a paralisação de novos processos de demarcação de terras e reforma agrária e a extinção do programa Bolsa Família ilustram modos de implementação de processos ativos de desmonte.

Entendidas as possibilidades de configuração dos processos de desmonte, a seguir serão delineados alguns elementos que caracterizam arranjos institucionais de diferentes áreas de políticas públicas que poderiam ser analisados sob a perspectiva dos processos de desmonte e em que medida se relacionam com a forma e intensidade com que esses procedimentos ocorrem.

4 CONDICIONANTES E HIPÓTESES DOS PROCESSOS DE DESMONTE NO CASO BRASILEIRO

4.1 Grau de envolvimento de múltiplos atores e instâncias nas políticas

Um dos fatores que poderia contribuir para entender as condições de possibilidade do desmonte de determinadas políticas seria o grau de envolvimento de múltiplos atores nas várias etapas de produção e execução das políticas e a existência de instâncias com algum poder de influência, negociação e veto ao longo dos processos decisório e de implementação dessas ações. A premissa aqui é que arranjos de políticas centralizados na esfera federal e, consequentemente, marcados por baixo grau de envolvimento de entes subnacionais e de atores societais (iniciativa privada e sociedade civil organizada) seriam menos resilientes a mudanças operadas por meio de estratégias de desmonte articuladas pelo poder central.

Os argumentos que sustentam essa afirmação dialogam com a literatura de diversas áreas de análise de políticas públicas, como o debate sobre a importância da coordenação vertical e horizontal para o desempenho das políticas (Souza, 2018), assim como os achados decorrentes das pesquisas sobre capacidades estatais nacionais e subnacionais e seus efeitos sobre a implementação de políticas (Pires e Gomide, 2014; 2018; Grin, Demarco e Abrucio, 2021). Dialogam também com a literatura

que trata dos arranjos multinível e multiatores e suas repercussões sobre a regulação e provisão de bens e serviços públicos (Bichir, 2018; Koopmans *et al.*, 2018) e com o acúmulo existente nas análises sobre federalismo e descentralização no país, em especial os arranjos do pós-CF/1988 (Arretche, 2015; Abrucio e Sydow, 2018).

A priori, arranjos de políticas caracterizados pela centralização dependeriam de um número menor de instâncias e atores para viabilizar mudanças de escopo e nos mecanismos de gestão e execução das políticas e seus instrumentos. Enquanto isso, arranjos mais descentralizados contam com lógicas de execução e processos de governança de caráter mais disperso e diversificado, prevendo, em muitos casos, rotinas simultâneas em diferentes instâncias ou escalonamento e hierarquização do processo decisório com a participação de mais atores, o que amplia também o número de *veto players* com capacidade de influenciar o desenho e a operação das políticas (Tsebelis, 1995; 2002).

A CF/1988 inaugura um momento de reconfiguração em diferentes áreas de políticas públicas, em especial na área social, definindo novas estratégias de operacionalização com base na descentralização, novos parâmetros de execução entre atores estatais e societais e novas formas de relacionamento com a população definida como seu público-alvo, baseadas na ideia de expansão de direitos sociais e no estabelecimento de diretrizes para a consolidação de serviços públicos capazes de garantir maior acesso e distribuição de recursos sob uma lógica universalista.

Desde os anos 1990, governos federal, estaduais e municipais têm se empenhado em implementar políticas considerando essas diretrizes a partir de uma dinâmica de mudança em camadas ou *layering* (Mahoney e Thelen, 2010; Arretche, Marques e Faria, 2019) entre os diferentes governos que se sucederam desde então, gerando aprimoramentos desses mecanismos e avanços em termos de redução de desigualdades até meados da década passada (Arretche, 2015; 2018). De modo complementar, a literatura sobre implementação de políticas públicas tem apontado a relevância de aspectos próprios da execução dessas políticas para aumentar sua eficiência e eficácia, assim como a adesão dos agentes implementadores estatais e não estatais e a capacidade desses agentes de realizarem adaptações aos contextos nos quais estão inseridos, sua capacidade de negociação, compreensão dos objetivos das políticas, entre outros fatores (Faria, 2012; Lotta, 2015).

Obviamente, cada área governamental é marcada por especificidades e níveis distintos de consolidação de suas redes e estruturas de gestão. Um exemplo disso é observado na assistência social, em que o modelo que passou a referenciar a ação pública e privada após a CF/1988 distinguia-se substantivamente da concepção e da lógica que pautavam o setor até então. Discute-se, em muitos casos, que este movimento teria ocorrido de maneira diferenciada na assistência social em relação à educação e à saúde, por exemplo, que já operariam sobre bases que guardavam

mais similaridades com as novas demandas oriundas da CF/1988 (Sposati, 2015; Satyro e Cunha, 2014; Vaitsman, Andrade e Farias, 2009; Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017; Couto, 2015; Bichir, Pereira e Gomes, 2021). Em que medida essas diferenças contribuem para pensarmos o grau de exposição das políticas e programas dessas três áreas em relação aos processos de desmonte observados nos anos recentes?

É possível argumentar que os elementos trazidos no corpo da Carta Constitucional exigiram o reposicionamento do Estado ante a garantia de direitos sociais de maneira mais ampla. Como decorrência disso, a atuação do aparato governamental foi orientada, de modo geral, em três frentes: *i)* alterações jurídico-legais do marco legal vigente em cada um desses setores; *ii)* estruturação da rede de equipamentos públicos, pautada pela expansão de cobertura e melhoria na qualidade dos serviços; e *iii)* profissionalização dos agentes públicos responsáveis pela implementação dessas políticas nos três níveis federativos.

A CF/1988 é, nesse sentido, entendida como marco divisor dos processos de criação e expansão das capacidades estatais voltadas para lidar com as novas exigências previstas para a área social e complexificação das demandas pela população (Menicucci e Gomes, 2018; Arretche, 2002). Ao longo da década de 1990, ocorreram avanços importantes focados na dimensão federativa das políticas sociais, em especial na entrada dos municípios como atores implementadores cruciais dessas ações (Arretche, 2015). Além dos desafios trazidos pelos processos de descentralização das políticas sociais, gestões nacionais e subnacionais enfrentaram, ao longo dos anos 2000, questões estruturantes na operacionalização das políticas sociais ligadas a limitações técnicas, orçamentárias ou de arranjos de gestão.

Para além de áreas que foram marcadamente reconfiguradas após a CF/1988, existem outras que, devido à trajetória de estruturação de seus marcos regulatórios, formas de operacionalização e arranjos de gestão, estariam ancoradas em elementos de governança multinível. A presença de arranjos federativos descentralizados e parcerias entre Estado e iniciativa privada ou junto a organizações da sociedade civil em áreas como infraestrutura, saneamento, meio ambiente e desenvolvimento regional contribuiria para conferir maior estabilidade a essas políticas? Instrumentos de políticas públicas como contratos de concessão, PPPs, convênios, transferências obrigatórias, vinculação de receitas, existência de comissões bi e tripartites, consórcios públicos ou instâncias de participação teriam algum impacto na resiliência de determinadas políticas e programas?

A questão aqui é entender em que medida áreas que foram estruturadas a partir de elementos que têm sido entendidos como parte do que constitui arranjos de governança multinível gozariam de maior estabilidade em suas políticas e menor grau de vulnerabilidade frente a mudanças provenientes de crises ou transições político-partidárias.

A noção de governança multinível está relacionada com a arquitetura construída para a operacionalização de determinadas estratégias governamentais e engloba relações horizontais e verticais dentro do Estado e deste com atores não estatais (Bichir, 2018; Abrucio e Sydow, 2018). Pode ser definida, de maneira geral, como:

> (…) a set of general purpose or functional jurisdictions that enjoy some degree of autonomy within a common governance arrangement and whose actors claim to engage in an enduring interaction in pursuit of a common good. Such a governance arrangement need not be engrained constitutionally; rather, it can be a fluid order engaged in an adaptive process (Enderlein, Walti e Zürn, 2010, p. 4).

A literatura sobre o tema argumenta que estratégias baseadas em modelos multinível seriam mais eficientes do que arranjos centralizados, na medida em que operam em diferentes escalas visando capturar variações de alcance territorial das externalidades das políticas (Hooghe e Marks, 2010; 2003). Como essas externalidades podem variar enormemente, a adoção de múltiplas escalas de governança viabilizaria a operacionalização das políticas em contextos variados e daria conta das inúmeras repercussões e problemas que podem ocorrer ao longo de sua implementação, os transbordamentos ou *spillovers,* como definidos por Hooghe e Marks (2010).[9] A governança multinível evocaria: "(…) *the idea of increasingly complex arrangements for arriving at authoritative decisions in increasingly dense networks of public and private, individual and collective actors*" (Piatonni, 2010, p. 1).

Para Abrucio e Sydow (2018), fatores como a ampliação da participação de atores não estatais em funções governamentais, a multiplicação de redes sobrepostas para a tomada de decisão em funções públicas, as mudanças do papel do Estado na articulação e coordenação em rede seriam fundamentais para entender a importância cada vez maior atribuída ao conceito de governança multinível e sua ênfase em aspectos de ordem cooperativa nas relações intergovernamentais em detrimento de elementos competitivos ou conflitivos.

Isto posto, e partindo inicialmente do papel desempenhado por estados e municípios, como a presença desses entes contribuiria para conter processos de desmonte ou responder a suas repercussões de maneira mais imediata? Não é possível ignorar os limites e fragilidades que permeiam a atuação de estados e municípios e sua relação com a esfera federal na execução de políticas públicas. Há problemas de ordens distintas, desde aqueles decorrentes da tensão entre maior grau de poder decisório concentrado na União e responsabilidade de execução

9. "*These literatures agree that the dispersion of governance across multiple jurisdictions is both more efficient than, and normatively superior to, central state monopoly. The core belief is that governance must operate at multiple scales in order to capture variations in the territorial reach of policy externalities. Because externalities arising from the provision of public goods vary immensely – from planet – wide in the case of global warming to local in the case of most city services – so should the scale of governance. Multi-level governance is necessary to internalize spillovers across jurisdictions while tailoring policy to local circumstances"* (Hooghe e Marks, 2010, p. 17).

atribuída a estados e municípios (Arretche, 2012), ou ligados ao papel ainda confuso e incerto de estados em diferentes áreas de políticas públicas (Gomes *et al.*, 2021; Lício *et al.*, 2021) e também aos limites com os quais lidam as administrações municipais para garantir a entrega de bens e serviços a suas populações (Abrucio e Sydow, 2018).

O papel de estados e municípios varia enormemente entre setores governamentais, não apenas entre aqueles constitucionalmente regrados, mas dado o grau de envolvimento que possuem em áreas com arranjos federativos menos definidos como agricultura e desenvolvimento rural, meio ambiente, pautas de reconhecimento e identitárias, entre outras. Apesar disso, multiplicam-se as situações em que, na ausência de coordenação pela esfera federal, estados e municípios assumiram a frente diante de circunstâncias de crise, como a pandemia de coronavírus tornou evidente (Fernandez, 2022), assim como a criação de novos consórcios, como são os casos do Consórcio do Nordeste, da Amazônia e outras iniciativas de cunho municipal (Fernández e Pinto, 2020; Clementino, 2019).

Apesar das limitações, a existência de comitês intergovernamentais que contem com a participação de estados e municípios pode operar como *salvaguarda federativa* contra decisões unilaterais do governo federal, criando cenários de interdependência entre os entes, que favorecem modelos cooperativos de coordenação governamental orientados para a redução de sobreposição de esforços, lacunas de atendimento e aprofundamento de desigualdades territoriais (Schnabel, 2017; Abrucio e Sydow, 2018).

Por óbvio, não basta que essas instâncias existam apenas no âmbito formal. É necessário que funcionem adequadamente e tenham algum grau de influência e poder nas etapas que constituem o processo decisório. Do contrário, esses comitês ou fóruns tendem a se transformar em instâncias legitimadoras de decisões encaminhadas de maneira *top-down* ou mesmo fiquem restritas ao papel de "operadoras" da política (Palotti e Machado, 2014). Nesse caso, mesmo se considerarmos que na implementação há papel ativo dos executores das políticas (Pires, 2019), a capacidade de resposta diante de orientações vindas da esfera federal tende a ser mais restrita do que quando essas instâncias tomam parte efetiva na condução das políticas públicas (Schnabel, 2017).

O mesmo vale para pensar o envolvimento de atores não estatais e seus papéis na execução e oferta de bens e serviços. Koopmans *et al.* (2018), ao discutirem o papel de arranjos multiatores nas políticas de desenvolvimento rural, apontam as vantagens de contar com estruturas de governança constituídas por uma multiplicidade de atores tanto vertical (união e entes subnacionais) quanto horizontalmente (OSCs, empresas, cidadãos, áreas intragovernamentais e outras instituições). Para os autores, esse tipo de arranjo permitiria melhor adaptação à

realidade local e mudanças de conjuntura e contexto, assim como aumentaria a legitimidade e transparência das ações e empoderaria agentes locais, favorecendo dinâmicas locais de desenvolvimento.

Por outro lado, este tipo de arranjo exige uma capacidade significativa de coordenação, representantes que gozem de reconhecimento para liderar esse processo, assim como estratégias que reduzam risco de dispersão e fragmentação dos esforços, além de conviverem com ameaças de cooptação e apropriação das ações e processos por interesses locais não alinhados com os objetivos gerais da política pública em questão.

Nesse sentido, o papel assumido pela iniciativa privada e organizações da sociedade civil na oferta e entrega de bens e serviços públicos assumiria, para além de possíveis ganhos no aperfeiçoamento das estratégias de provisão de políticas públicas visando maior capilaridade, mobilização de *expertises* específicas, espaço para inovação e canais de participação naqueles setores em que a capacidade pública de provisão integral desses serviços é insuficiente ou limitada,[10] uma função importante como parte desse arranjo de salvaguardas, na medida em que a distribuição das competências na execução de determinada ação ampliaria a participação de diferentes atores no processo de produção de políticas públicas.

Entretanto, se, por um lado, instrumentos de formalização de parcerias confeririam maior estabilidade às interações entre Estado e entes societais e privados ao atribuírem competências específicas a esses atores com escopo, prazo e condições definidas, de outro, a existência de canais de participação desses atores como parte de mecanismos de controle social e escuta tem se mostrado frágil diante de mudanças de conjuntura como tornou evidente a publicação do Decreto nº 9.759/2019, em que inúmeros comitês, fóruns e comissões que contavam com atores não estatais foram extintos, assim como a posterior edição de medidas que alteraram seu escopo de ação, composição ou formas de funcionamento (Pires e Vaz, 2014).

Diante do exposto, vale considerar em que medida o custo de processos de desmonte aumenta quando o engajamento de outros atores existe e pode ser caracterizado como alto, perene ou consistente. Isso não significa ignorar os inúmeros focos de tensão entre atores públicos e privados na oferta de bens e serviços, mas pensar como e se a participação de múltiplos agentes daria maior estabilidade às políticas. Arranjos descentralizados altamente dependentes de investimentos federais, por exemplo, são afetados pela instabilidade na alocação de recursos e estariam mais vulneráveis a decisões de desinvestimento. Projetos que contam com outras fontes de financiamento poderiam possuir maior adaptabilidade frente a certas restrições

10. As vantagens e desvantagens de ampliação das parcerias do Estado com organizações da sociedade civil e da iniciativa privada têm sido objeto de diferentes áreas de estudo. Para mais sobre isso, ver: Pires e Vaz (2014); Reis (2013); Donahue e Zeckhauser (2006).

orçamentárias. Nesse sentido, não apenas a vinculação de recursos torna-se um mecanismo de extrema relevância para garantir a estabilidade e continuidade das políticas, mas também a diversificação das fontes financeiras, mobilizando recursos públicos e também privados na provisão de bens e serviços.

4.2 Grau de institucionalização das políticas

Não há, *a priori*, uma literatura que trate especificamente sobre grau de institucionalização em políticas públicas. O termo é usado, em várias disciplinas, para se referir a inúmeros processos de estruturação e consolidação (institucionalização dos sistemas político-partidários, dos processos decisórios, da provisão e regulação de políticas, de organizações etc.) e, nesse sentido, dialoga com estudos sobre capacidades estatais e arranjos institucionais, além de questões ligadas à resiliência e robustez das políticas.

Comum na ciência política, a partir da relação com o fortalecimento gradual dos regimes democráticos na segunda metade do século XX, a noção de institucionalização se apoia sobre o pressuposto de que sistemas mais institucionalizados seriam marcados por maior previsibilidade e dotariam de maior estabilidade o comportamento dos diversos atores políticos, fatores que contribuiriam para a consolidação de regimes democráticos (Mainwaring *et al.*, 1995). Ou seja, quanto menos institucionalizado um sistema, mais espaço para imprevisibilidade e situações de instabilidade com potencial impacto sobre a estruturação de determinada configuração institucional. Isso se relaciona diretamente com elementos como legitimidade, regras de amplo conhecimento e menores oportunidades de favorecimento de interesses pessoais em detrimento do bem público. O conceito de institucionalização trava ainda um diálogo óbvio com interpretações difundidas pelas correntes funcionalistas e neoinstitucionalistas, embora em direções bastante distintas.

Para além disso, e no campo que interessa para nossa discussão, o debate sobre institucionalização em políticas públicas dialoga com duas outras agendas de pesquisa: uma delas sobre resiliência e robustez das políticas (Howlett, 2019; Capano e Woo, 2017), e outra ligada à produção de capacidades estatais (Gomide e Pires, 2014; Gomide, Pereira e Machado, 2018; Souza e Fontanelli, 2020).

O conceito de robustez está diretamente ligado à capacidade de adaptação das políticas a uma variedade de desdobramentos futuros (Moynihan, 2009). Diz respeito à capacidade de desenhar políticas capazes de manter a mesma *performance* diante de diferentes contextos operacionais e de atender a seus objetivos em circunstâncias variadas (Howlett, 2019). Para Capano e Woo (2017), robustez não estaria vinculada à rigidez institucional e procedimental. Mais do que manter integridade procedimental ou formato institucional de determinada política ou programa, ela seria relevante como elemento capaz de garantir a continuidade das entregas previstas em seu escopo.

Em contrapartida, resiliência seria a capacidade das políticas públicas em lidar com certos graus de oposição e conflito capazes de afetar sua operação depois de um determinado período de existência. Estaria ligada à habilidade de adaptação diante de diferentes tipos de perturbação interna e externa e à capacidade de permanecer dotada de robustez por mais tempo (Capano e Woo, 2017; Howlett, 2019).

Ambas dotariam as políticas de maior capacidade para lidar com diferentes imprevistos e mudanças de contexto ao longo do tempo. Para tornar isso viável, são necessários diferentes instrumentos de políticas públicas voltados para ampliar a capacidade de as políticas passarem por diferentes situações sem deixar de cumprir seus objetivos, inclusive diante de situações com potencial disruptivo mais alto, como eleições e mudanças institucionais mais drásticas. Estudos de Patashnik (2008) e Jordan e Matt (2014), por exemplo, defendem a necessidade de criação de desenhos de longo prazo mais estáveis em áreas como meio ambiente e previdência, que viabilizem sua permanência em diferentes cenários, assim como sua performance nas mais diversas circunstâncias.

No escopo desses debates emerge a inescapável questão de como desenhar políticas mais robustas e resilientes. Capano e Woo (2017) abordam este tema e apontam a necessidade de que as políticas sejam dotadas de certo grau de flexibilidade e redundância. O desafio colocado seria, então, o de conciliar mecanismos que confiram estabilidade à política e, ao mesmo tempo, garantam margem de flexibilidade para incremento e adaptação dos instrumentos da política pública no decorrer de sua trajetória.

A despeito do acúmulo dos estudos dedicados a compreender e definir capacidades estatais,[11] para os fins da nossa discussão, partiremos da noção mais ampla de capacidades estatais, que dizem respeito a "como atores, instituições e processos são mobilizados e combinados na produção de ações públicas" (Gomide, Pereira, Machado, 2018). Nesse sentido, podem, conforme proposto por Pires e Gomide (2016), ser decompostas em duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional.

No âmbito técnico-administrativo, estariam dispostos elementos como: *i*) presença de burocracias profissionalizadas, disponibilidade de recursos financeiros e tecnológicos; *ii*) a existência de instrumentos de coordenação intra e intergovernamental; e *iii*) estratégias de monitoramento e avaliação das ações. Já na esfera político relacional, as capacidades estatais seriam configuradas por: *iv*) mecanismos de interação entre as burocracias do Poder Executivo e atores do sistema político representativo; *v*) pela presença de canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios e; *vi*) pela articulação com órgãos de controle

11. Para mais sobre essa discussão, ver Gomide, Pereira, Machado (2018); Gomide, Pereira e Machado, (2018); e Souza (2018)..

interno e externo. Os autores concluem que a identificação e o grau de estruturação desses elementos constitutivos da capacidade estatal contribuiriam para garantir a entrega de serviços e bens à população, assim como ampliariam o potencial de revisão, aprendizado e inovação nas políticas (Pires e Gomide, 2016).

Ao adotar essas noções como chaves para compreender o grau de institucionalização das políticas seria possível afirmar que políticas produzidas em contextos de maior capacidade estatal e dotadas de maior resiliência e robustez apresentariam potencialmente maior grau de institucionalização.

Amparada por essas considerações, seria possível argumentar que áreas de políticas públicas teriam maior ou menor grau de institucionalização dependendo de como seus arranjos de formulação, execução e acompanhamento são configurados por, em primeiro lugar, um arcabouço jurídico-legal-normativo de caráter conhecido, estável e munido de legitimidade. Áreas que possuem marcos regulatórios bem estabelecidos, cuja execução seja baseada em instrumentos de maior estabilidade, como contratos e parcerias formais, tenderiam a ter custos associados à mudança mais altos. Seriam necessárias mudanças no arcabouço normativo e na dinâmica de execução das políticas que exigiriam esforços políticos e administrativos consideráveis. Um exemplo disso ocorre em áreas ligadas à infraestrutura, como energia e transporte, em que a execução é amparada pela defesa de um ambiente jurídico-institucional voltado para garantir a segurança das relações contratuais, entre outros pressupostos, além de contarem com a intensa participação de atores não estatais, dialogando com o exposto na seção anterior.

O capítulo escrito por Silva (2022) nesta publicação discute como o desmonte na área de infraestrutura teria se concentrado na questão do investimento, em especial o ofertado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o que não significa que os projetos em execução tenham sido paralisados ou que novas iniciativas não tenham se mantido em andamento no setor.[12] Silva (2022) argumenta que esta operação de desmonte foi conjugada com um novo modo de participação estatal no financiamento setorial, sob a forma de renúncias tributárias concedidas às operações de financiamento realizadas no mercado de capitais. Em síntese, instrumentos de financiamento sob intermediação estatal operados pelo BNDES foram substituídos por dispositivos baseados em incentivos estatais (de natureza tributária), sem contar com a intermediação estatal, fato que teria reduzido para o autor a capacidade do Estado em exercer influência, via políticas financeiras, na configuração e dinâmica do setor de infraestrutura.

12. Vale mencionar ainda que diferentes áreas de infraestrutura estão ancoradas em planos setoriais de médio e longo prazo, como são os casos do Plano Decenal de Energia (PDE); o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT); o Plano Nacional de Logística (PNL); o Plano Aeroviário Nacional (PAN); entre outros.

Indo além dos aspectos da ordem jurídico-legal, políticas com maior grau de institucionalização gozariam de arranjos de gestão melhor constituídos. Isso significa contarem com processos de execução padronizados, rotinas bem estabelecidas, sistemas de execução e informação aderentes ao escopo e demandas da política ou área e possuírem estruturas de coordenação e articulação capazes de lidar com mudanças nas políticas. A existência de comitês gestores ou técnicos obviamente não impede o desmonte de políticas, mas contam como uma instância a mais de constrangimento, negociação e veto, a depender do papel que assumem no processo decisório. Isso não impede que sejam destituídos ou que tenham seus membros substituídos, entretanto, dependendo de sua configuração, podem funcionar como elemento adicional de suporte das políticas em processos de desmonte.

De maneira mais geral, ações e programas que tenham amparo legal, constitucional ou que estejam inseridas em sistemas de políticas públicas, poderiam gozar de maior resiliência que ações isoladas ou que não se relacionam com políticas nacionais ou programas já consolidados em um escopo mais amplo de estratégias governamentais para determinada área de política. O custo de alterar a lógica de execução de políticas de saúde previstas no Sistema Único de Saúde (SUS) é muito maior do que o de abandonar a execução de estratégias voltadas para a inclusão produtiva da população em situação de pobreza, por exemplo. Ao contar com um arranjo em que a União concentra poder decisório, a execução é descentralizada, o financiamento é compartilhado pelos três entes, há vinculação de recursos, a oferta é baseada na dualidade público-privada e existe um marco normativo de relativa complexidade operado a partir de definições constitucionais, além do fato de a saúde gozar de maior capacidade estatal, resiliência e robustez que outras áreas de políticas públicas.

Isso não significa que não tenha havido esforços de desmonte nas políticas de saúde ligados a mudanças na lógica de operação, como foi o caso da política de redução de danos junto a usuários de drogas (Pires e Santos, 2021), ou a priorização de determinados temas, como apontam as mudanças na estrutura responsável pela política de prevenção do HIV/Aids (Decreto nº 9795/2019), ou ainda o aprofundamento dos problemas estruturantes de subfinanciamento, como indicam os estudos de Servo *et al*. (2020). A despeito disso, em especial diante da resiliência demonstrada pelo sistema de saúde ao longo da pandemia, é possível argumentar que áreas como direitos humanos, meio ambiente, inclusão produtiva, desenvolvimento rural, entre outras, estariam mais suscetíveis a processos de desmonte ao contar com menor grau de institucionalização em relação a áreas como infraestrutura (Fernandes *et al*., 2017; Cavalcante, Pereira, Gomide, 2017), saúde ou agricultura (Pompeia, 2021), por exemplo.

4.3 Estratégia de direcionamento das políticas

Há um longo debate nos estudos de implementação de políticas sociais sobre a pertinência de desenhar políticas públicas com direcionamento focado nas famílias e suas repercussões sobre a responsabilização de seus membros, em especial as mulheres, pela dinâmica de recebimento ou cumprimento dos requisitos exigidos para acessar programas e ações ofertadas pelo Estado (Mioto, Campos e Carloto, 2015). Há também um acúmulo significativo em torno dos efeitos de direcionamento de políticas com foco no indivíduo, principalmente capitaneado por estudos que debatem a mercantilização das políticas, os dilemas da focalização sobre a lógica de universalização ou ainda os efeitos do neoliberalismo ou da defesa do Estado mínimo sobre a provisão de bens e serviços essenciais à população (Sader e Gentilli, 2000; Biroli, 2018; Kerstenetzky, 2006).

A despeito dessas discussões, a proposta desta subseção é abordar a questão do direcionamento de políticas a partir de outra perspectiva, residual nos estudos sobre a formulação e implementação de políticas públicas: a de que políticas direcionadas não apenas às famílias ou aos indivíduos, mas que estejam articuladas com estratégias voltadas ao território ou instâncias coletivas teriam maior resiliência diante de esforços de desmonte. Isso se daria, primordialmente, por duas razões.

Em primeiro lugar, a capacidade de reação de indivíduos isolados ou núcleos familiares diante da extinção ou paralisação do atendimento por uma determinada política seria diferente daquela de que seriam dotadas instâncias coletivas como municípios, associações, territórios ou arranjos multiatores de diferentes naturezas.

Em segundo lugar, a articulação e integração de ações no âmbito territorial potencializaria a constituição de uma rede de políticas mais apta a atender diferentes demandas e vulnerabilidades, o que contribuiria para mitigar o impacto da eventual ausência de uma ou mais dessas ações. A partir desse raciocínio, seria necessário desmontar um pacote de ações e não apenas uma ação específica para impactar as condições de vida dessa população. Modelos integrados de políticas públicas, nesse caso, contribuiriam para criar uma dinâmica de compensação diante de processos de desmonte ou de descontinuidade entre ações e dispositivos.

Se, por exemplo, a União altera as regras de cobertura ou os valores de referência de políticas de transferência de renda, ações complementares de repasse de recursos podem ser executadas por outros entes federativos. Se os valores de benefícios socioassistenciais não são suficientes para garantir o poder de compra de itens básicos, políticas de acesso à alimentação poderiam exercer efeito compensador ao garantir a segurança alimentar da população-alvo. Indo além de programas que atuem de maneira complementar, visando assegurar o atendimento das principais carências da população a partir de diferentes mecanismos, estratégias

orientadas pela multidimensionalidade e reconhecimento das diferentes necessidades locais, configuram um alicerce virtuoso, capaz de amortecer, em alguma medida, a ausência ou insuficiência de uma ou de parte dessas ações.

A premissa a ser analisada é se políticas constituídas por um rol de instrumentos capazes de fomentar conexões com a realidade e dinâmica de determinado território ou coletividade e não apenas organizadas na execução via relação direta com as famílias ou indivíduos, seriam dotadas de maior capacidade de resposta diante de processos intensivos de desmonte.

Os estudos brasileiros sobre novos modelos de desenvolvimento, a partir de uma abordagem territorial, tangenciam essa questão sob diferentes aspectos, em especial ao analisarem as dinâmicas possíveis para pensar as políticas de desenvolvimento regional e rural (Favareto *et al.*, 2014; Perico, 2009).

Uma das principais contribuições desses estudos é problematizar a lógica setorial de planejamento e operacionalização das políticas públicas e trazerem à tona a pertinência de adotar lógicas pautadas na intersetorialidade e na transversalidade como respostas mais adequadas diante de temas complexos como superação da pobreza, dinamização econômica e redução das assimetrias regionais. O território, nessa perspectiva, assume um papel importante não apenas como unidade de planejamento ou como lócus de direcionamento da ação governamental, mas também enquanto espaço de articulação de estratégias multidimensionais para além da simples oferta de bens e serviços que envolvam diferentes atores, recursos e interações.

Partindo do enfrentamento da pobreza como mote, e como já tratado em trabalho anterior (Mello, 2018), quais poderiam ser os ganhos se, em vez de compreendidas como parte do conjunto de entraves ou restrições para a execução de determinado investimento em infraestrutrura, por exemplo, as questões sociais estivessem contempladas desde o início do planejamento da ação como parte de projetos de desenvolvimento local, territorial ou regional? E se a expansão dos serviços públicos, melhores formas de realocação de pessoas e antecipação dos impactos decorrentes de fluxos migratórios não estivessem no rol das condicionalidades do processo de licenciamento ou das tentativas de mitigação de impacto? E ainda se, em contrapartida, todas essas ações, inclusive os próprios investimentos de infraestrutura, estivessem contemplados em um plano de desenvolvimento efetivamente aplicável que abrangesse as diferentes dimensões do desenvolvimento humano?

O enquadramento das ações de redução de pobreza e desigualdades como um nicho específico, dentro do espectro mais amplo do que se convencionou chamar de política social, guarda um valor em si pela possibilidade de visibilização de seus temas e públicos no âmbito dos instrumentos administrativo-burocráticos. Entretanto, a classificação da pobreza como "problema" mais vinculado à área social do que à

área econômica, por exemplo, atrela a responsabilidade das políticas voltadas para os mais pobres a um determinado rol de atores dentro da administração pública.

Existe uma diferença significativa entre garantir a existência de políticas específicas para "resolver os problemas da pobreza", em muitos casos originados ou fortalecidos pela própria ação estatal, via medidas econômicas unidimensionais ou intervenções desacompanhadas de planejamento regional ou territorial, por exemplo, e considerar a pobreza como uma dimensão no interior de medidas pertencentes aos grandes temas a partir dos quais a organização político-burocrática organiza sua atuação: social, econômica e na infraestrutura.

Convergência entre iniciativas governamentais não significa demanda pela centralização na execução de políticas públicas. A coordenação dos esforços executados por diferentes atores segundo suas competências e áreas de especialização amplia as possibilidades de reduzir: *i*) a sobreposição de ações com escopos similares; *ii*) a ocorrência de melhorias pontuais em detrimento de mudanças estruturantes provocadas pela pulverização de ações; *iii*) a dicotomia entre concentração de investimentos públicos e manutenção de vazios de atendimento; e *iv*) o desperdício de recursos humanos, burocráticos e financeiros altamente disputados no interior das instâncias burocráticas.

Por último, vale ressaltar os efeitos que a configuração federativa brasileira exerce sobre o desenvolvimento de políticas públicas. A profusão de municípios dependentes de transferências federais para garantir sua manutenção com inúmeras dificuldades de gestão e disponibilidade de recursos humanos, tecnológicos, técnicos e orçamentários tem como resultado o menor acesso às políticas públicas ofertadas pelas demais instâncias estatais, o que gera obstáculos no atendimento das famílias mais pobres que vivem em municípios de pequeno porte, por exemplo. Advém dessa conjuntura a alta vinculação das políticas de desenvolvimento regional e rural aos arranjos federais. Quanto mais atrelados à gestão federal, maiores as limitações de que sejam disponibilizados modelos mais customizados e, logo, mais aderentes às realidades locais.

A reorganização da estrutura federativa é objeto de amplo debate e não cabe discorrer aqui sobre todas as suas possibilidades. Vale, entretanto, destacar dois pontos que poderiam gerar impactos significativos na implementação de políticas territoriais: a redução do número de municípios e a criação de instâncias intermediárias entre estados e municípios poderia favorecer a criação de um ambiente de desenvolvimento de maiores capacidades, tanto para acessar medidas de cunho nacional quanto para ampliar as possibilidades de convergência entre as políticas e a realidade de um determinado território ou conjunto de municípios.

O território surge, a partir dessa discussão, como "categoria política para nortear estratégias públicas" (Perico, 2009, p. 24), descrita como:

> (...) a dimensão política do espaço – reconhecido e identificado – como unidade de gestão política que o distingue e a ele atribui existência, de certa forma, institucionalizada. Nem sempre o território constitui uma entidade territorial, como município, província, departamento ou estado. É suficiente ser reconhecido como unidade que pode controlar ou interagir (concretização da institucionalidade). Logo, pode ser a bacia de um rio, a união de organizações territoriais, um espaço com nítidas características étnicas ou um espaço definido por redes econômicas bem caracterizadas (Perico, 2009, p. 26).

As vantagens da adoção de modelos de políticas pautados em dinâmicas territoriais vão desde o reconhecimento e maior proximidade com a realidade local e, logo, de suas necessidades e dinâmicas sociais, econômicas e políticas, até a constituição de espaços de participação mais ativa de agentes que operam em determinado território, e maior vocalização de suas demandas, perspectivas e vivências. As repercussões de arranjos territoriais como elementos estruturantes da ação estatal podem se dar em diferentes dimensões, isto é, tanto na forma de organização de atores e instituições envolvidas em determinado espaço territorial quanto no aumento do controle social ou ainda produzindo efeitos sobre a sustentabilidade e governabilidade de determinadas intervenções, se considerada a maior complexificação dos arranjos de gestão dessas políticas. Com mais atores envolvidos, há uma distribuição das responsabilidades e tarefas que pode envolver instituições públicas, privadas, organizações da sociedade civil ou mesmo organismos internacionais, o que torna mais elevado o custo de quebra desse arranjo em comparação a estratégias pautadas em modelos centralizados de execução.

De maneira geral, políticas executadas a partir do direcionamento de benefícios ou serviços diretamente às famílias ou aos indivíduos tendem a ser dotadas de maior agilidade e operacionalização mais simples do que planos de ação territoriais ou pacotes de medidas que requeiram a pactuação com uma miríade de atores e que demandem mecanismos de adaptação conforme a heterogeneidade local.

Outra preocupação importante com arranjos dessa natureza são possíveis movimentos de cooptação por entes coletivos (associações, redes, grupos específicos) em detrimento de uma lógica universalista de atendimento. A falta de instâncias intermediárias capazes de fazer a gestão de instrumentos dessa natureza, além dos riscos da proliferação de procedimentos de ordem burocrático-operacional e a eventual demora ou atrasos decorrentes disso também são elementos importantes para entender a escolha feita em muitos casos pelo desenho de políticas fundado na relação direta entre aparato estatal e a população beneficiada por determinada política.

No entanto, e retomando o argumento inicial, ações incorporadas à dinâmica coletiva ou territorial, na medida em que mobilizam um número maior de atores e instituições em torno de sua operacionalização e podem estabelecer conexões

mais duradouras com as dinâmicas locais, poderiam contribuir para aumentar os custos associados ao desmonte dessas ações. A busca por desenhos que fomentem maior equilíbrio entre esforços de simplificação procedimental e a construção de arranjos territoriais de execução de políticas poderiam se constituir em elementos capazes de conferir maior estabilidade à chegada de políticas voltadas a atender as populações dispersas pelo território nacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Delinear e compreender como processos de desmonte de políticas se materializam não é tarefa trivial. Apreender as nuances e distinguir movimentos intencionais e estruturados de paralisação, extinção e subalternização de políticas e temas das mudanças ocorridas ao longo da trajetória de atuação do Estado constitui em si um desafio. A proposta deste texto foi, longe de solucionar essas e outras questões que integram a produção acadêmica sobre desmonte de políticas dentro e fora do país, apontar elementos que configuram os arranjos institucionais das diferentes áreas de políticas públicas no Brasil e suas possíveis convergências com as dinâmicas a partir das quais se dão estratégias de desmonte entre as variadas áreas setoriais do governo federal.

Por conseguinte, aspectos como o envolvimento de variados atores na condução das políticas, o grau de institucionalização de determinada área setorial ou mesmo o foco de direcionamento a partir do qual as políticas se organizam, foram lidos como chaves explicativas a serem exploradas nas interpretações sobre os caminhos assumidos pelos esforços de desmonte no país.

Ao pensar desenhos de políticas e seus arranjos institucionais que levem em consideração essas três dimensões, seria possível explorar como esses elementos afetam a capacidade de resposta dessas iniciativas frente a estratégias de desmonte? O argumento teórico defendido neste capítulo é que há um caminho interpretativo a ser perseguido nessa direção. No entanto, é necessário aprofundar a investigação, sob bases empíricas, para testar essas hipóteses e avaliar o impacto dos fatores explicativos sobre os processos de desmonte entre as diferentes áreas de políticas públicas.

Dotar estratégias governamentais de arranjos multinível e multiatores capazes de envolver diferentes instâncias e organizações na produção de políticas públicas, assim como esforços de consolidação via mecanismos de institucionalização de políticas específicas e a adoção de modelos pautados em dinâmicas territoriais, tenderiam não só a aumentar os custos de desmonte associados a essas áreas, mas também a ampliar a permeabilidade da estrutura estatal frente a interações com camadas e grupos fora de uma lógica centralizada para o funcionamento do Estado.

Por óbvio, não há configuração formal, procedimental ou simbólica que evite, de maneira incondicional, movimentos de desmonte intencionalmente direcionados a determinadas áreas ou políticas. Mais uma vez, trata-se de não subestimar

a dimensão política e suas repercussões sobre a definição do rol de políticas em andamento em determinado momento, contexto e território e como se relacionam com o contexto institucional e as correlações de forças que o perfazem. A despeito disso, parece pertinente aprofundar as análises sobre quais estratégias poderiam ser adotadas visando ampliar a estabilidade e sustentabilidade das políticas e dirimir os impactos provocados pela descontinuidade das intervenções governamentais sobre problemas estruturantes que nos configuram enquanto país, como o aprofundamento das desigualdades ou a sucessão de estratégias desencontradas, o nunca realizado desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SYDOW, C. T. Federalismo e governança multinível em regiões metropolitanas: o caso brasileiro. *In*: CARNEIRO, J. M. B.; FREY, K. (Org.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável**: experiências do Brasil e da Alemanha. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. p. 47-68.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, v. 23, p. 25-48, 2002.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; SciELO, 2012.

_____. As políticas na trajetória da democracia à redução das desigualdades. *In*: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Editora da Unesp; CEM/USP, 2015.

_____. Trinta anos da Constituição de 1988: razões para comemorar? **Novos Estudos**, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 395-414, 2018.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos PSDB e PT. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole/USP; Editora da Unesp, 2019.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Decisions and nondecisions: an analytical framework. **The American Political Science Review**, v. 57, n. 3, p. 632-642, 1963.

BARDACH, E. Policy termination as a political process. **Policy Sciences**, v. 7, p. 123-131, 1976.

_____. Policy dynamics. *In*: MORAN, M. *et al.* (Ed.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic backsliding, populism, and public administration. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 3, n. 1, p. 19-31, 2020.

BAUER, M. W. *et al*. (Ed.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In*: BAUER, M. W. (Ed.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-51.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BICALHO, D.; LIMA, T. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação durante a pandemia da covid-19. **Demetra**, v. 15, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/52076/35698>.

BICHIR, R. Governança multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 19, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_bapi_19_cap_07.pdf>.

BICHIR, R. PEREIRA, G. N.; GOMES, M. L. Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São Paulo. **Novos Estudos**, v. 40, p. 57-79, 2021.

BIROLI, F. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BREWER, G. D. Termination: hard choices, harder questions. **Public Administration Review**, v. 38, n. 3, p. 338-344, 1978.

CAPANO, G. Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. **Journal of Comparative Policy Analysis**: Research and Practice, v. 11, n. 1, p. 7-31, 2009.

CAPANO, G.; WOO, J. J. Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal. **Policy Science**, v. 50, p. 399-426, 2017.

CASTRO, A. Trajetória do combate à fome no Brasil. *In*: ARANHA *et al*. **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2010.

CAVALCANTE, P.; PEREIRA, A.; GOMIDE, A. Capacidade estatal e burocracia: uma abordagem dos setores de energia e transportes. *In*: DE PAULA, J. M. P. *et al*. (Org.). **Burocracia federal de infraestrutura econômica**: reflexões sobre capacidades estatais. Brasília: Enap; Ipea, 2017. p. 135-178.

CLEMENTINO, M. do L. M. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, 2019.

COUTO, B. R. Assistência social: direito social ou benesse? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out.-dez. 2015.

DONAHUE, J.; ZECKHAUSER, R. Public-private collaboration. *In*: MORAN, M. *et al*. **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

ENDERLEIN, H.; WALTI, S.; ZÜRN, M. (Ed.). **Handbook on multi-level governance**. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2012.

FAVARETO, A. *et al*. **A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente, Brasil (2000-2010)**. Santiago do Chile: Rimisp; São Paulo: Cebrap; UFABC, 2014.

FERNANDES, C. *et al*. Arranjos institucionais e a burocracia de infraestrutura: notas para uma história sobre a construção de capacidades estatais no Brasil. *In*: PAULA, J. M. P. *et al*. (Org.). **Burocracia federal de infraestrutura econômica**: reflexões sobre capacidades estatais. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

FERNANDEZ, M. Uso de evidências científicas para a tomada de decisão diante da pandemia de covid-19: uma aproximação à atuação do Ministério da Saúde. *In*: KOGA, N. M. *et al*. (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 653-672.

FERNANDEZ, M.; PINTO, H. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à covid-19. **Revista Saúde em Redes**, v. 6, p. 7-21, 2020.

FISCHER, F. *et al*. **Handbook of critical policy studies**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

GOMES, S. *et al*. Uma agenda em (re)construção: os estados no federalismo brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 30, 2021.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. *In*: PIRES, R. *et al*. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: intersecções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 85-104.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, A. *et al*. **Desmonte e reconstrução de políticas e capacidades estatais para o mundo pós-pandemia**. Rio de Janeiro: INCT/PPED; Ipea, 2021.

GRAVEY, V.; JORDAN, A. Does the European Union have a reverse gear? Policy dismantling in a hyperconsensual polity. **Journal of European Public Policy**, v. 23, p. 8, p. 1180-1198, 2016.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Unraveling the central state, but how? Types of multi--level governance. **American Political Science Review**, v. 5, n. 1, p. 233-243, 2003.

HOOGHE, L. Types of multi-level governance. *In*: ENDERLEIN, H. (Ed.). **Handbook on multi-level governance**. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

HOWLETT, M. **Designing public policies**: principles and instruments. New York: Routledge, 2019.

JACCOUD, L. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

JACCOUD, L. *et al*. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 37-53, 2017.

JORDAN, A.; MATT, E. Designing policies that intentionally stick: policy feedback in a changing climate. **Policy Sciences**, v. 47, n. 3, p. 227-247, 2014.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: focalização ou universalização? **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 26, p. 564-574, 2006.

KOOPMANS, E. M. *et al*. The role of multi-actor governance in aligning farm modernization and sustainable rural development. **Journal of Rural Studies**, v. 59, p. 252-262, 2018.

LICIO, E. C. *et al*. **O que fazem - ou deveriam fazer - os governos estaduais na gestão das políticas sociais**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2695).

LOTTA, G. S. Federalismo e políticas públicas: abrangências e convergências temáticas desse campo de estudos no Brasil. **História, Ciências, Saúde**: Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 1092-1096, 2015.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Ed.). **Explaining institutional change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MAINWARING, S. *et al*. (Ed.). **Building democratic institutions**: party systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAJONE, G. (Ed.). **Deregulation or reregulation?** Regulatory reform in Europe and the United States. New York: St. Martin's, 1990.

MELLO, J. **Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

_____. Produção estatal de evidências e uso de registros administrativos em políticas públicas. *In*: KOGA, N. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

MELLO, J. *et al.* (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

MENICUCCI, T.; GOMES, S. **Políticas sociais**: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

MIOTO, R. C.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Org.). **Familismo**: direitos e cidadania, contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

MOYNIHAN, D. P. From intercrisis to intracrisis learning. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, v. 17, n. 3, p. 189-198, 2009.

OFFE, C. **Disorganized capitalism**: contemporary transformations of work and politics. Cambridge: Polity Press; MIT Press, 1985.

PALOTTI, P.; MACHADO, J. Coordenação federativa e a "armadilha da decisão conjunta": as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PATASHNIK, E. M. **Reforms at risk**: what happens after major policy changes are enacted. Princeton: Princeton University Press, 2008.

PELIANO, A. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. *In*: ARANHA, A. V. (Org.). **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. 3 v. 1, p. 26-41.

PERICO, R. E. *et al.* **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009.

PIATTONI, S. **The theory of multi-level governance**: conceptual, empirical, and normative challenges. Oxford: Oxford University Press, 2010.

PIERSON, P. **Dismantling the Welfare State?** Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, dez. 2018.

PIRES, R. R. C.; SANTOS, M. P. G. dos. (Org.). **Alternativas de cuidado a usuários de drogas na América Latina**: desafios e possibilidades de ação pública. Santiago do Chile: Cepal; Brasília: Ipea, 2021.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, v. 93, p. 61-91, 2014.

POMPEIA, C. **Formação política do agronegócio**. São Paulo: Elefante, 2021.

PORTO, O.; HASSENTEUFEL, P. **Sociologia da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Brasília: Enap, 2021.

REIS, E. (Org.). **ONGs**: novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2013.

SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

SANTOS, A. A. dos. *et al*. Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 669-698, 2021.

SATYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. The path of Brazilian social assistance policy post-1988: the significance of institutions and ideas. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 1, p. 80-108, 2014.

SCHNABEL, J. Committed to coordination? Intergovernmental councils as a federal safeguard. **Swiss Political Science Review**, v. 23, n. 2, p. 191-206, 2017.

SERVO, L. *et al*. Financiamento do SUS e covid-19: histórico, participações federativas e respostas à pandemia. **Saúde em Debate**, v. 44, n. 4, p. 114-129, dez. 2020.

SILVA, M. S. Política financeira do BNDES: reconfiguração do arranjo institucional do financiamento à infraestrutura (2016-2020). *In*: GOMIDE, A.; LEOPOLDI, M. A. (Org.). **Desmonte e reconfiguração de política públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea, 2023. p. 219-256.

SILVA, S. A **Trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Brasília: Ipea: 2014. (Texto para Discussão, n. 1953).

SOUZA, C. Federalismo e capacidades estatais: o papel do Estado-membro na política de assistência social. *In*: PIRES, R. *et al*. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: intersecções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. *In*: MELLO, J. *et al*. (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020.

SPOSATI, A. Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUS. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, 2015.

STONE, D. **Policy paradox and political reason**. Boston: Scott, Foresman, 1988.

TSEBELIS, G. Decision-making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartism. **British Journal of Political Science**, v. 25, n. 1, p. 289-325, 1995.

_____. **Veto players**: how political institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B.; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 731-741, 2009.

WEAVER, K. Government institutions, policy cartels and policy change. *In*: SHAPIRO, I. *et al*. (Ed.). **Rethinking political institutions**: the art of the State. New York: New York University Press, 2006.

CAPÍTULO 15

DESMONTE ATIVO NO GOVERNO BOLSONARO: UMA APROXIMAÇÃO PELA PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA

Leandro Freitas Couto[1]
Lucas Trentin Rech[2]

1 INTRODUÇÃO

O debate acerca do desmonte de políticas públicas ainda é recente no Brasil, permanecendo abertos vários campos a serem explorados, com múltiplos desafios. A desconstrução de políticas públicas ou a retração da atuação estatal pode ter causas explicativas diversas, bem como justificativas e consequências variadas. Isso denota a importância de se debruçar sobre o tema, a partir de diferentes pontos de vista que se complementam.

O desafio aqui proposto é mapear o desmonte de políticas públicas nos últimos anos, com foco no governo Bolsonaro, a partir de uma perspectiva orçamentária. Entendemos que essa abordagem é útil para a identificação e compreensão do desmonte, mas não exclusiva. Assim, essa análise deve ser entendida como complementar a outros olhares que consideram aspectos diversos que podem, também, caracterizar ou indicar o desmonte das políticas públicas ou de áreas e setores de atuação estatal.

Mesmo adotando o foco orçamentário, os desafios são grandes. Isso porque o Brasil tem observado uma instabilidade no regime de governança orçamentária ao longo da última década. A Emenda Complementar (EC) nº 95 de 2016, que estabelece um teto para o crescimento das despesas primárias do governo federal, marca o atual regime, que, entre outros, se caracteriza pelo baixo nível de adaptabilidade das normas às condições locais e setoriais, o que é acompanhado por uma baixa intensidade de elementos que promovam a cooperação entre os setores (Couto, Barcelos e Calmon, 2022).

Novos atores também emergem ou ganham novas roupagens no atual regime de governança orçamentária. Exemplos disso são a Instituição Fiscal Independente (IFI), criada em 2016, e a Junta de Execução Orçamentária (JEO) que, por demanda

1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: <leandro.couto@ipea.gov.br>.
2. Departamento de Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). *E-mail*: <lucas.rech@ufba.br>.

do TCU, é formalmente institucionalizada em 2017. Os órgãos de controle e o Poder Legislativo, este inclusive com o papel de definidor de prioridades orçamentárias, se fortalecem na definição das regras e na própria decisão alocativa.

Ao lado do papel crescente do Poder Legislativo no processo orçamentário, temos observado também uma fragilização dos instrumentos e processos de planejamento por parte do Poder Executivo. Isso tem como consequência a perda de transparência na delimitação de fronteira de recursos, dando margem ao que tem sido conhecido como "orçamento secreto". Alterações orçamentárias, ainda que significativas, podem ser difíceis de identificar e ocultar direcionalidades distintas.

Diante desse cenário, identificar as áreas que estão sendo submetidas a um desmonte não é tarefa simples e é justamente com esse objetivo que este trabalho se apresenta. A partir de uma perspectiva orçamentária, almeja-se mapear estas áreas objeto de desmonte, considerando os Planos Plurianuais (PPAs) 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023.

Dessa forma, espera-se superar uma das limitações mais comuns nos estudos acerca do desmonte de políticas públicas, como assinalado por Bauer e Knill (2014), em que o objeto da análise é um programa, política, setor ou área especifica, de forma individualizada. Para além dos valores orçamentários planejados, alocados (dotação atual) e executados (liquidados), foram consideradas as metas relacionadas aos programas, explicitadas no plano ou nos seus instrumentos de gestão, componentes estes do arranjo orçamentário brasileiro. O caso do PPA 2020-2023, alcança os resultados intermediários dos programas publicados pelo Ministério da Economia, ainda que estes não sejam alguns de seus atributos legais.

A proposição de uma análise horizontal, considerando o intervalo de três PPAs, e vertical, abrangendo os programas finalísticos do plano, mostrou-se útil para a compreensão do desmonte promovido pelo governo Bolsonaro, num contexto extensa e densamente afetado pela pandemia da covid-19. A análise revelou programas, políticas públicas e órgãos objetos de desmonte ativo do governo Bolsonaro, explicitadas ou não a partir do planejamento governamental. Parte dos programas identificados a partir do recorte proposto localizam-se na área social, o que pode indicar não apenas o desmonte de políticas isoladas, mas a tentativa de atrofiar o braço do Estado que atua na proteção e promoção de direitos da população mais vulnerável. A metodologia aplicada nesse trabalho revelou desmonte ativo em cinco programas finalísticos, correspondentes a políticas públicas vinculadas à infraestrutura urbana – habitação e saneamento –, ao ensino – educação superior e profissional e tecnológica –, e à pesquisa – Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

A identificação dos cinco programas finalísticos apresentados envolveu manipulação de extensa base de dados extraída do sistema oficial do governo para dados orçamentários, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop),

bem como os dados das Leis do Plano, cujos valores não são mantidos nas bases públicas. O tratamento dessa base de dados exigiu a adoção de alguns caminhos metodológicos explicitados em seção específica, para garantir transparência e rigor da análise e para que outros pesquisadores possam contribuir, seja com adições posteriores ou com críticas ao trabalho.

Para tanto, além dessa introdução e das considerações finais, esse trabalho é composto por outras três seções. Na próxima seção, será apresentada a abordagem metodológica adotada, refletindo as estratégias para tratamento e análise dos dados. Já na seção seguinte, são apresentados os dados orçamentários dos programas finalísticos, já equalizados, para os PPAs 2016-2019 e 2020-2023, bem como os conceitos utilizados na delimitação do desmonte sob a perspectiva orçamentária. Na sequência, após a apresentação dos programas finalísticos objetos de desmonte ativo, traçam-se algumas considerações finais a respeito dos resultados obtidos.

2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A construção de um olhar para o desmonte das políticas públicas sob a perspectiva orçamentária exigiu a estruturação de uma abordagem metodológica específica, considerando a falta de referências diretas para esse recorte. Afinal, a partir de que grau de redução orçamentária se poderia falar em desmonte de determinada política pública? Para responder a essa questão, foi necessário percorrer um percurso de cinco passos, sucessivos e complementares: *i*) homogeneização da base de dados; *ii*) tratamento isolado das distorções; *iii*) avaliação da participação percentual dos programas no orçamento; *iv*) avaliação dos dados nominais de execução dos programas; e *v*) avaliação das metas dos programas, conforme dispostas nos PPAs.

Para o primeiro passo, foi necessário tratar uma extensa base de dados, considerando as ações orçamentárias desde 2012 até 2022, cobrindo mais de uma década, envolvendo três PPAs e três diferentes governos. Para tanto, optamos pela utilização dos programas finalísticos do PPA como base da análise, já que esses são capazes de fornecer os dados necessários para uma análise orçamentária mais próxima às políticas públicas. Vale dizer que a análise proposta a partir dos programas não impede uma avaliação que considere as organizações, como será visto adiante, mas a escolha busca trazer as políticas públicas, e não os órgãos, ao centro da análise.[3]

O PPA sofreu duas alterações metodológicas nos últimos anos, acompanhando mudanças nas suas funções e com impactos no processo de governança orçamentária brasileiro (Couto e Cardoso Junior, 2020). A primeira modificação

3. Os gastos referentes a pessoal ou custeio da máquina não são incorporados nos programas finalísticos. Até o PPA 2016-2019, havia um programa de gestão para cada órgão da administração direta que reunia esse tipo de gastos. No PPA 2020-2023, tem-se apenas um programa de gestão para o Poder Executivo federal.

atingiu o PPA 2012-2015, que passou a ter programas temáticos, cada qual com vários objetivos, que reuniam metas e iniciativas.

O PPA 2012-2015 buscou, portanto, revelar as metas de governo, mais próximas às agendas setoriais, convertendo-se, na visão de Paulo (2016), em um painel de políticas. Perdem centralidade as funções de gestão, ganhando espaço a comunicação e a transparência, elementos importantes para a retomada da participação social no PPA, por meio do Fórum Interconselhos, tanto na elaboração quanto no monitoramento do plano, com foco especial nas agendas transversais.

O PPA 2012-2015, no entanto, ainda seria marcado por uma confusão conceitual e uma pulverização de elementos que dificultavam o monitoramento (Garcia, 2015). Na sua aprovação, o PPA contava com 65 programas temáticos, 492 objetivos e 2.417 metas.[4] O PPA seguinte, para o período 2016-2019, seguindo a mesma metodologia, reduziu as metas pela metade: era composto por 54 programas temáticos, 304 objetivos e 1.136 metas.

Para o período atual, o PPA 2020-2023 processou uma simplificação metodológica, com setenta programas finalísticos, setenta objetivos e setenta metas. Isso se inscreve num processo maior de fragilização do plano, no qual o governo, ainda durante a sua elaboração, tentou retirar a obrigatoriedade de que os investimentos plurianuais, para serem inscritos no orçamento, precisassem constar do PPA.[5] Mais ainda, após o envio do PL-PPA ao Congresso Nacional, o governo Bolsonaro chancela a PEC nº 188, encaminhada no final de 2019, uma das componentes do Plano Mais Brasil, formalmente apresentada pelo líder do governo no Senado, que propunha, entre outras, a extinção do PPA.

Para além da fragilização do seu principal instrumento de planejamento de médio prazo como parte de um processo de desmantelamento das políticas públicas, as mudanças no PPA também se inserem num quadro de grande instabilidade do atual regime de governança orçamentária no Brasil. Em paralelo com as transformações metodológicas do plano e de sua relação com o orçamento, a própria peça orçamentária também sofreu alterações, com a aglutinação de ações e a criação de planos orçamentários, com a intenção de ampliar a flexibilidade de execução do gasto (Couto e Cardoso Junior, 2018).

---

4 PPA de Bolso. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2012-2015/outros-documentos-do-ppa-2012-2015/130415_ppa_de_bolso.pdf>..

5 O Poder Executivo apoiou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 98/2019, que propunha, entre outros aspectos, a exclusão do § 1o do art. 167 da CF/1988, que estabelece que "nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual (PPA), ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade" (Constituição Federal 1988, § 1º, art. 167). A questão central aqui é que a retirada dos investimentos plurianuais do PPA o fragiliza na função de orientação do orçamento, dado que as discussões sobre os principais projetos de investimento deixam de constar entre as referências do PPA, não mais sendo esses projetos relacionados ao conjunto das outras iniciativas e vinculados aos objetivos de médio prazo. (Couto e Cardoso Jr., 2020).

Diante dessas mudanças, foi necessário adotar uma estratégia metodológica que permitisse a criação de uma equivalência entre os programas presentes nos PPAs 2012-2015, 2016-2019 e aqueles presentes no 2020-2023. Em alguns casos, os programas mudam de código e processam-se algumas alterações na redação do título do programa, mas sem ocasionar mudanças substantivas no conjunto de ações orçamentárias relacionados a ele. Em outros casos, os programas foram desagregados ou aglutinados, tendo sido necessária uma análise no nível das ações e subfunções orçamentárias para buscar a equivalência entre eles. Se uma ação migrava para outro programa, era necessário que, simultaneamente, ajustássemos os dois programas, subtraindo a ação migrante de sua antiga alocação, e somando esse valor ao equivalente de seu novo programa.

Concluída essa etapa de homogeneização da base de dados, de modo a ter objetos comparáveis ao longo de três PPAs, foi necessário, como segundo passo da metodologia, excluir alguns programas da análise para permitir a identificação dos projetos que estariam sofrendo desmonte sob a perspectiva orçamentária. Para evitar distorções e analisar com mais cuidado os programas finalísticos, os programas de Previdência Social e Inclusão Social por meio do Bolsa Família foram retirados da análise percentual.

Quando tratamos dos programas finalísticos, a Previdência Social (programa 2061 nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019 e programa 2214 no PPA 2020-2023) ocupa mais da metade do orçamento. A participação da previdência saiu de 50,9% no PPA 2016-2019 e atingiu 66,7% no 2020-2023, considerando os valores planejados. Isso distorce a visão quanto à participação relativa dos demais programas no orçamento. Portanto, retirar o gasto com previdência se justifica para identificar as áreas de desmonte com maior acuidade.

Ainda, quando analisamos a dotação orçamentária atual para o período 2020-2022, excluímos a variação de mais de R$ 400 bilhões ocorrida no programa 5028, que trata da Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas, não só utilizado principalmente para o pagamento do Bolsa Família e do Auxílio Brasil, mas que, em virtude da pandemia, foi onde registraram-se as rubricas do Auxílio Emergencial. Ou seja, na análise geral de participação dos programas no orçamento, o crescimento dos gastos extraordinários no programa 5028 decorrentes do enfrentamento da covid-19 acabava implicando numa redução da participação dos demais programas, sem que isso fosse indício de desmonte. Portanto, fez-se necessário o isolamento dessa variável quando da consideração das dotações e valores liquidados nos anos recentes, já que sua participação passou de 2,8% para 13% do orçamento. Essa exclusão diminui, portanto, o impacto dos gastos impostos pela pandemia da covid-19 na participação de cada programa finalístico no orçamento. A manutenção dessa

rubrica prejudicaria nossa análise já que, inevitavelmente, o crescimento atípico e vultuoso de determinado gasto faria com que a maioria dos demais reduzisse sua participação na comparação PPA/dotação.

TABELA 1
Participação da previdência no orçamento dos programas finalísticos
(Em %)

	PPA 2016-2019	Dotação 2016-2019	Liquidado 2016-2019
Participação no orçamento dos programas finalísticos	50,90	53,10	57,50
	PPA 2020-2023	Dotação 2020-2022	Dotação 2020-2022 sem auxílio
Participação no orçamento dos programas finalísticos	66,75	53,30	61,50

Fonte: Siop.
Elaboração dos autores.

TABELA 2
Participação do Bolsa Família e Auxílio Emergencial no orçamento dos programas finalísticos
(Em %)

Com previdência	PPA 2016-2019	Dotação 2016-2019	Liquidado 2016-2019	PPA 2020-2023	Dotação 2020-2022
	2,80	2,80	3	2,80	13,10
Sem previdência	PPA 2016-2019	Dotação 2016-2019	Liquidado 2016-2019	PPA 2020-2023	Dotação 2020-2022
	5,80	5,80	7,20	8,30	28,30

Fonte: Siop.
Elaboração dos autores.

Com a base homogeneizada e possíveis distorções controladas, o passo seguinte foi analisar a participação de cada programa no total do orçamento, agrupados pelos anos de vigência de cada PPA. Isso foi feito considerando três momentos distintos. O primeiro momento é o do planejamento, considerando os valores aprovados para os quatro anos do PPA – valores planejados. Aqui, é preciso lembrar ainda que o Projeto de Lei do Plano Plurianual (PL-PPA) e o Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) são encaminhados pelo Poder Executivo ao mesmo tempo para o Congresso Nacional. Os valores para o primeiro ano de execução do plano são abertos, coincidindo com os valores agregados das ações orçamentárias incorporadas em cada programa. Para os demais anos, tem-se um valor fechado, para o qual cabem apenas estimativas com relação à repartição entre as ações para cada ano. A figura 1 traz um exemplo de como o PPA apresenta os valores planejados dos programas, que serão referência para a nossa análise.

FIGURA 1
Forma de apresentação dos valores do PL-PPA ao Congresso

PROGRAMA: 1041 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais

Diretriz: 08 - Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais

Órgão Responsável: Ministério do Meio Ambiente

Esfera	Valor 2020 (mil R$)	Valor 2021-2023 (mil R$)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	**271.253**	**779.448**
Despesas Correntes	238.638	682.665
Despesas de Capital	32.615	96.783
Valores Globais	**271.253**	**779.448**
	1.050.701	

Fonte: PPA 2020-2023.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Assim, quando necessário, por mudança de programa, para trabalhar com os dados planejados, projetamos a participação percentual da ação no primeiro ano do plano com relação ao total do programa para os anos seguintes. A premissa, então, é que não haveria uma mudança projetada no peso de cada uma das ações ao longo do PPA, no momento de sua elaboração.

O segundo momento é o da orçamentação anual, considerando aí os valores atualizados pelos diferentes créditos orçamentários que ocorrem ao longo da execução – dotação atualizada. A consideração da "dotação atual" tem a vantagem de superar casos de suborçamentação. Algumas vezes, o Poder Executivo pode usar o artifício de orçar determinadas ações ou programas de forma insuficiente, e ir corrigindo ao longo do ano essa dotação por meio de créditos adicionais. Assim, a utilização da dotação inicial, conforme lei aprovada no Congresso e sancionada pelo Executivo, não traria a melhor informação com relação à participação real do programa no orçamento.

De toda forma, a ideia presente aqui é que a comparação entre os valores planejados para os quatro anos com os valores da dotação atualizada poderia revelar a distância entre o que o governo anuncia no planejamento, considerando a participação de cada um dos programas no orçamento, e aquilo que de fato acaba sendo orçado ano a ano. Ademais, vale lembrar que no caso do PPA 2016-2019, este foi enviado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional ainda no governo Dilma, e executado no governo Temer – a partir de maio de 2016 e no governo Bolsonaro – em 2019. Assim, seria possível captar variações na participação dos programas nos momentos do planejamento e da dotação, identificando

trajetórias que sinalizassem a fragilização dos programas. A participação dos programas no orçamento, vale destacar, foi um instrumento utilizado para perceber não apenas a perda de participação relativa, mas também como forma de apurar quedas reais que a manutenção de dados nominais, justificada a seguir, pode por vezes subestimar.

No entanto, isso ainda não seria suficiente, na nossa visão, para uma compreensão ampla do desmonte. Para tanto, foi necessário adicionar um terceiro momento, o da execução. Nisso, consideramos os valores liquidados, arbitrando uma perspectiva bastante conservadora para a identificação do desmonte, considerando os valores efetivamente executados. Ainda que fosse observada redução da participação de determinado programa nos valores da dotação atualizada do orçamento, essa redução precisaria ser confirmada na execução, dado que poderia ser compensada por uma maior eficiência orçamentária. Por vezes, redução da dotação, ou queda percentual da participação da dotação de determinado programa no total do orçamento, pode ser acompanhada por aumento dos valores e percentuais executados. Daí a caracterização do desmonte seria mais difícil.[6]

A partir do recorte proposto para o projeto de pesquisa que originou este livro, considerando o contexto da covid-19, nos concentramos no período mais recente. Assim, o ponto de partida da análise buscou comparar a participação dos valores planejados dos programas ajustados com relação à participação dos valores liquidados do PPA anterior. A premissa implícita foi identificar intencionalidades do governo Bolsonaro de retração de determinadas agendas frente ao peso que cada uma de fato representava nos quatro anos entre 2016-2019.

No entanto, isso ainda não seria suficiente para caracterizar o desmonte sob a perspectiva orçamentária. Afinal, em que grau deveria ser essa redução para a caracterização de desmonte, e não apenas uma redução ou mudança na política pública? 20%, 25%, 30% 50%?

Propomos então, como quarto passo metodológico, um critério adicional: para além da redução da participação no total do orçamento, o desmonte seria caracterizado quando houvesse uma retração nominal dos recursos alocados, considerando a execução do período anterior. É dizer: determinado programa teve uma capacidade instalada específica para liquidar uma quantia de recursos no passado. O desmonte então seria identificado caso, além da perda de participação no orçamento, os valores planejados e as dotações recentes forem nominalmente menores que os valores liquidados nos períodos anteriores.

6 Para a dotação atual dos programas, quando necessário, foi possível analisar os dados até 2022. No entanto, para os dados de execução do PPA atual, consideramos os valores de 2020 e 2021.

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, impôs um limite ao crescimento do gasto primário do governo federal que não poderia ser maior que a inflação verificada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) nos doze meses encerrados em junho do ano do envio da proposta orçamentária ao Congresso Nacional.[7] Essa regra marca de forma nítida o atual regime de governança orçamentária do país, impondo uma menor flexibilidade para os diferentes setores governamentais que disputam o orçamento público, reforçando, ainda, a concorrência entre eles (Couto, Barcelos e Calmon, 2022).

Sob a perspectiva orçamentária, é esperado que determinados setores percam espaço no orçamento para que despesas primárias obrigatórias possam crescer. Nessa linha, apenas a perda de participação no orçamento não seria suficiente para caracterizar desmonte em determinada área de política pública, sob esse único critério orçamentário.

Assim, a caracterização do desmonte de políticas públicas para o período recente, envolvendo principalmente o governo Bolsonaro, mas também retrocedendo até o governo Temer, quando se confirma a transição para o atual regime de governança orçamentária, deve se dar a partir de um critério objetivo.

Cabe esclarecer que os dados orçamentários utilizados não foram deflacionados, como adiantado na seção metodológica. Por se tratarem de dados plurianuais, no caso dos valores planejados, a utilização de uma inflação média para cada quadriênio poderia distorcer a interpretação, por isso usamos como base a participação de cada programa no gasto plurianual total. Destacamos que a utilização da participação de cada programa no orçamento total nos permite trabalhar com uma base de dados nominais, sem ser necessária a deflação de dados plurianuais, o que, inevitavelmente, causaria distorções, já que o índice de preços é anual. Quando comparamos a participação de um programa entre um e outro quadriênio, tanto o programa quanto o gasto total já se encontram em nova base monetária e, portanto, se a participação se altera, essa alteração já se dá em bases reais, já que o índice de preços que poderia ser usado em um ajuste de série corrigiria os dois valores de maneira idêntica. É dizer que, por exemplo, se um programa perde participação no orçamento de 3% para 2% há não apenas uma redução da importância do programa no gasto público geral mas, mais ainda, há um claro indício de retração real do gasto com este programa hipotético.

A utilização dos dados nominais no último passo do percurso metodológico revela uma escolha dos autores. Para além da dificuldade de se atualizar os dados dos valores planejados, que são plurianuais, trazer os dados de dotação a níveis reais pareceu-nos que não ajudaria a responder a dimensão do desmonte, dado

7 O prazo para correção foi alterado com a EC nº 114, de 2021, conhecida como PEC dos Precatórios, e passou a ser de janeiro a dezembro do ano que antecede à lei orçamentária.

que, como vimos, no atual regime de governança orçamentária, é esperado que algumas programações tenham perdas reais. Novamente, nos depararíamos com a questão da intensidade: a partir de qual valor uma perda real poderia ser caracterizada como desmonte? Na literatura analisada, não encontramos um número ou um ato executivo preciso para determinar se há ou não desmonte em um programa e, por isso, definimos arbitrariamente, após análise da totalidade dos programas finalísticos contidos no orçamento. Aqui, então, a escolha é direta. Identificamos nas perdas nominais, que acontecem num período de até oito anos, um indício claro de desmonte sob a perspectiva orçamentária. Se há redução nominal e perda de participação, como poderá ser observado no Programa de Educação Superior, se faz clara não apenas a perda de relevância orçamentária, mas a redução do gasto com o programa, subestimada pela análise nominal, mas sempre redimensionada a partir da análise de participação orçamentária.

Programas que perderam participação no total do orçamento e que, entre 2012-2015, ou 2016-2019, tiveram valores planejados, dotados e liquidados maiores que aqueles assistidos nos períodos recentes poderiam ser identificados como objeto de desmonte pela perspectiva orçamentária. Da mesma forma, a utilização dos valores liquidados, que podem ser menores que os valores empenhados, reforça o foco da análise. Ou seja, consideramos aqui objetos de desmonte programas que, de fato, tiveram sua estrutura reduzida sob critérios já bastante restritos. Essa estratégia de reduzir ao máximo aquilo que caracterizaremos como desmonte se dá, sobretudo, pelo ineditismo desse trabalho e pela ausência de balizador na literatura, indicando um *quantum* absoluto para tal caracterização.

Dada a extensão do número de ações e programas, focamos naqueles programas que representam, ao menos, 0,10% do orçamento destinado aos programas finalísticos com relação aos valores planejados do PPA 2020-2023 – desconsiderando já o peso da Previdência Social. Apesar da arbitrariedade do recorte, dada a ausência de trabalhos que pudessem apresentar referências alternativas, fez-se necessário adotar critério que emprestasse um foco maior à análise. Esse recorte implicou trabalhar com cerca de 72% do total dos programas do PPA.

TABELA 3
Programas ordenados pela participação nos gastos totais planejados para o PPA 2020-2023

Programas	PPA 2020-2023 (em R$ milhões)	Participação (%)
Oceanos, zona costeira e Antártida	115,9	0,01
Geologia, mineração e transformação mineral	159,7	0,01
Petróleo, gás, derivados e biocombustíveis	327,5	0,02
Programa Espacial Brasileiro	476,2	0,03

(Continua)

(Continuação)

Programas	PPA 2020-2023 (em R$ milhões)	Participação (%)
Defesa agropecuária	584,1	0,04
A Hora do Turismo	650,1	0,05
Esporte	781,1	0,06
Pesquisa e inovação agropecuária	802,4	0,06
Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos	866,0	0,06
Mobilidade urbana	1.177,5	0,08
Melhoria do ambiente de negócios e da produtividade	1.314,9	0,09
Segurança alimentar e nutricional	1.320,6	0,09

Fontes: Siop; PLPPA 2020-2023.
Elaboração dos autores.

Na tabela 3 encontram-se os programas excluídos por esse critério, já com os ajustes necessários nas ações para a compatibilização da base. Ainda que arbitrária, a escolha metodológica se fez necessária para que o foco fosse ajustado a programas com maior peso relativo. Ainda reconhecendo a limitação metodológica, ela se assenta na premissa de que os programas excluídos já são pouco expressivos em termos orçamentários, o que não invalida que sejam objetos de desmonte, mas, ao contrário, já partem de uma base bastante frágil.

Depois de identificados os programas que teriam sido objeto de desmonte sob a perspectiva orçamentária, avaliamos as metas desses programas, conforme dispostas no PPA, como quinto estágio do nosso percurso metodológico. Verificamos se o desmonte identificado no orçamento dos programas se traduziu em redução substantiva das entregas previstas para a política pública associada.

Nesse caso, foram analisadas com mais atenção as metas que revelam produtos dos programas, isso porque, de acordo com Bauer e Knill (2014), a caracterização do desmonte, mais que resultados ou impactos observados na política, deve considerar os seus *outputs*. Vários fatores podem influenciar os resultados e poderiam ofuscar a intencionalidade governamental. Se, do ponto de vista do planejamento, normalmente se busca por métricas que identifiquem a mudança na realidade sobre a qual o programa busca intervir, para a análise do desmonte a comparação entre as entregas e produtos do programa são mais efetivas.

Assim, as escolhas metodológicas reforçam que a análise do desmonte sob a perspectiva orçamentária será muitas vezes suficiente, mas não exclusiva. Isso significa dizer que programas que tenham perdas orçamentárias menores, ou mesmo que tenham seus orçamentos preservados, também podem ser objeto de desmonte, ao se adicionar outros critérios na análise. Mas, ao se utilizar apenas o critério orçamentário, a metodologia se mostrou adequada, sendo confirmada pela redução (ou simplesmente eliminação) das metas e do tipo de produtos associados.

Tal caso é emblemático para ilustrar as dificuldades percorridas na consolidação de uma base de dados sólida e livre de vieses.

3 O DESMONTE NO GOVERNO BOLSONARO PELA PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA

Bauer e Knill (2014) destacam que um dos grandes vieses metodológicos contidos na análise do desmonte de políticas públicas é justamente o foco exclusivo em determinada área, sem se considerar o todo orçamentário. Podemos afirmar que esse viés foi removido de nosso trabalho, já que os destaques de programas não foram apriorísticos, e sim a partir de uma análise da perda de participação superior dos demais programas, visualizada quando da tabulação dos dados disponíveis.

Os autores propõem ainda quatro tipos de desmontes de políticas públicas: *i*) o desmonte por *default*; *ii*) o desmonte simbólico; *iii*) o desmonte por mudança de arena; e *iv*) o desmonte ativo. O *desmonte por default* não exige uma decisão ativa e tem baixa visibilidade, dado que sua principal característica seria não ajustar o programa a condições externas que se alteram, como índices de inflação. Também com baixa visibilidade, mas exigindo uma decisão ativa de desmonte, estaria o *desmonte por mudança de arena*, que implica a mudança de toda uma área de política pública para outro nível de governo – estadual ou municipal, no caso brasileiro – ou o deslocamento para a administração indireta e/ou órgãos recentemente estabelecidos.

Em contrapartida, ter alta visibilidade, mas sem decisão ativa para o desmonte, caracterizaria um *desmonte simbólico*. Para os autores, esse tipo de desmonte busca enaltecer as intenções dos tomadores de decisão de desmontar determinadas políticas públicas, mas essas intenções não alcançam a concretude dos instrumentos e recursos da área, permanecendo apenas no campo simbólico. Isso pode acontecer devido a constrangimentos institucionais ou à atuação de outros atores potencialmente afetados.

Por fim, com alta visibilidade e decisão ativa de desmonte, está o *desmonte ativo*, foco deste trabalho. Aqui, há a intenção deliberada de desmonte de políticas existentes. Neste trabalho, optamos por desmembrar a categoria de desmonte ativoem duas subcategorias: desmonte ativo anunciado e desmonte ativo não anunciado. Nos casos em que o governo explicita a redução orçamentária no seu PPA, confirmando-a nas dotações anuais e no nível de execução, teremos um desmonte ativo anunciado. No entanto, em outros setores que já vinham sofrendo uma redução em período anterior, o governo pode não explicitar sua opção de desmonte, mas não apenas não recupera os níveis anteriores de gasto, como continua processando uma redução continuada das despesas relacionadas. Nesses casos, trataremos como *desmonte ativo não anunciado,* em que os valores planejados podem "camuflar" desmontes orçamentários processados na dotação ou na execução orçamentária**.**

Esse último critério revelaria áreas que já demonstraram uma capacidade de execução, em termos de recursos orçamentários liquidados, maior do que viriam a ter no futuro. Nesses casos, há uma redução do setor, indício de um possível desmonte, que deve ser confirmado por análise multicriterial e considerando um horizonte de tempo mais largo.

Como vimos na seção metodológica, a indicação de desmonte em um programa finalístico sob a perspectiva orçamentária é quando, além da perda na participação relativa, o valor planejado para o PPA atual é inferior ao liquidado no PPA anterior. Assim, o ato inicial definido para determinar o desmonte em um programa finalístico foi a comparação entre os valores inscritos no liquidado e no PPA . Por exemplo, o Programa 2040 – gestão de riscos e resposta a desastres – teve um valor nominal liquidado de R$ 6,7 bilhões durante o quadriênio 2012-2015, e um valor planejado para 2016-2019 de apenas R$ 1,7 bilhão. Isto é, planejou-se, quando da elaboração do PPA, gastar 75% a menos (nominalmente) que no período anterior. Nesses casos, temos não apenas uma queda brusca da participação do programa no orçamento, mas uma intenção deliberada de reduzir o gasto do exercício anterior.

Denota-se que, por esse critério, a utilização de dados nominais reforça a perspectiva de desmonte. Cientes de que o exercício 2012-2015 foi marcado por uma inflação média de 7,2% ao ano (a.a.), com especial destaque para um IPCA superior a dois dígitos em 2015, um dado nominal inferior enfatiza que a redução orçamentária é expressiva e merece análise. É evidente que, quando há redução nominal, há uma redução real ainda mais expressiva.

No entanto, essa intenção precisa ser confirmada na execução do plano para a caracterização do desmonte, para descartar que seja apenas um caso de suborçamentação ou, ainda, que a intenção de desmonte não tenha sido revertida por novas decisões políticas, resistências técnicas ou pela imposição de necessidades de gasto de outra ordem. No caso do Programa 2040, o valor planejado de R$ 1,7 bilhão foi seguido por uma dotação atualizada para os quatro anos de R$ 6,9 bilhões, com R$ 4,03 bilhões executados (liquidados) ao final do plano. A mesma dinâmica parece se repetir no PPA 2020-2023, quando se planejou gastos em torno de R$ 1,4 bilhão para todo o período do plano, mas a dotação orçamentária entre 2020-2022 já superou R$ 3,8 bilhões, tendo liquidado, nos dois primeiros anos, R$ 1,7 bilhão, valor acima do planejado para os quatro anos.

TABELA 4
Participação dos programas nos PPAs 2016-2019 e 2020-2023

Programas (R$ milhões)	PPA 2016 - 2019	(%)	Liquidado 2016-2019	(%)	PPA 2020-2023	(%)	Liquidado 2020-2021	(%)
Gestão de Riscos e Desastres (Defesa Civil)	1.689	0,11	4.034	0,35	1.397	0,10	1.771	0,24
Atenção integral à primeira infância	1.889	0,13	858	0,08	1.600	0,12	621	0,08
Política Nuclear	3.618	0,24	1.982	0,17	1.659	0,12	1.623	0,22
Aviação Civil	2.906	0,19	333	0,03	1.948	0,14	153	0,02
Clima, Biodiversidade, Meio Ambiente	3.924	0,26	1.834	0,16	2.216	0,16	845	0,11
Governança Fundiária	8.766	0,58	1.853	0,16	2.258	0,16	366	0,05
Saneamento Básico	**5.472**	**0,36**	**2.700**	**0,24**	**2.527**	**0,18**	**1.091**	**0,15**
Conecta Brasil	2.351	0,16	1.477	0,13	3.978	0,29	1.740	0,24
Cultura	5.969	0,40	1.100	0,10	4.870	0,35	258	0,04
Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	22.184	1,47	401	0,04	5.980	0,43	619	0,08
Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena	6.553	0,43	5.572	0,49	6.359	0,46	2.830	0,38
Recursos Hídricos	21.088	1,40	5.761	0,51	6.540	0,47	2.961	0,40
Justiça e Segurança Pública	8.122	0,54	7.079	0,62	8.627	0,62	4.353	0,59
Tecnologias, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	**13.947**	**0,92**	**10.041**	**0,88**	**9.024**	**0,65**	**4.302**	**0,58**
Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	4.442	0,29	2.135	0,19	9.139	0,66	2.126	0,29
Moradia Digna	**58.758**	**3,89**	**19.423**	**1,71**	**11.227**	**0,81**	**3.965**	**0,54**
Agricultura Familiar	22.014	1,46	11.488	1,01	17.937	1,29	3.798	0,52
Agropecuária Sustentável	16.328	1,08	6.292	0,55	34.424	2,48	15.138	2,06
Transporte Aquaviário	24.614	1,63	10.971	0,96	21.622	1,56	811	0,11
Defesa Nacional	65.361	4,33	36.815	3,24	41.006	2,95	19.638	2,67

(Continua)

(Continuação)

Programas (R$ milhões)	PPA 2016 - 2019	(%)	Liquidado 2016-2019	(%)	PPA 2020-2023	(%)	Liquidado 2020-2021	(%)
Educação Básica	116.920	7,75	96.323	8,47	115.066	8,28	49.929	6,78
Educação Profissional e Tecnologica	**20.710**	**1,37**	**9.313**	**0,82**	**7.341**	**0,53**	**2.833**	**0,38**
Educação Superior	**56.694**	**3,76**	**37.111**	**3,26**	**35.661**	**2,57**	**17.254**	**2,34**
Trabalho Emprego e Renda	241.629	16,01	216.524	19,04	239.343	17,22	146.084	19,85
Proteção Social no âmbito do SUAS	224.454	14,87	222.949	19,60	265.128	19,08	133.152	18,09
Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde	420.954	27,89	375.264	33,00	433.839	31,22	293.286	39,85

Fonte: Siop; PLPPA 2020-2023.
Elaboração dos autores.

A aplicação da metodologia resultou na identificação de cinco áreas que foram objeto de desmonte orçamentário, as quais encontram-se em negrito na tabela 4. Os programas aqui constantes são fruto da equalização entre os diferentes PPAs e, portanto, os valores apresentados não correspondem necessariamente ao programa de mesmo nome. As equalizações horizontais ao longo de três PPAs têm tantos momentos de agregação como de desagregação; alguns exemplos constam na tabela 5, que tem valor meramente acessório, para que o leitor possa compreender o trabalho executado.

TABELA 5
Demonstração da equalização de alguns programas finalísticos entre PPAs

Programa	Código PPA 2020-2022	PPA 2016-2019
Melhoria do ambiente de negócios e da produtividade	2212	2079 + 2047
Desenvolvimento regional, territorial e urbano	2217	2029+ 2054
Petróleo, gás, derivados e biocombustíveis	3003	2022+ 2053
Desenvolvimento regional, territorial e urbano	2210 + 2213 + 5027	2071
Proteção à vida, fortalecimento da família e direitos humanos	2216 + 2211	2082 + 2024
Melhoria do ambiente de negócios e da produtividade	4001+4005+2201 + 2209	2038
Agricultura familiar	0A81;00GW;210V;0281;0359	2012
Atenção integral à primeira infância	4003 + 2215	2039

Elaboração dos autores

Por fim, focamos, a partir deste ponto, nos programas caracterizados como objetos de desmonte ativo anunciado. Ou seja, focamos aqui nos programas nos quais o governo Bolsonaro, no momento da sanção do PPA para o período 2020-2023, anuncia que pretende investir menos, em termos nominais, que o efetivamente liquidado nos quatro anos anteriores, e que perdem espaço no orçamento. Como revela a tabela, se concentram na área de Habitação, Saneamento, Educação e CT&I.

Do ponto de vista orçamentário, os desmontes mais significativos do atual governo, já considerando o peso dos gastos referentes à pandemia de covid-19, se concentraram na área de infraestrutura urbana e nas áreas referentes à pesquisa e educação profissional, como veremos em detalhe na seção seguinte.

4 DESMONTE ATIVO ANUNCIADO

4.1 Habitação

O PPA 2016-2019 foi elaborado pelo governo Dilma, mas executado pelo governo Temer, até 2018, e no primeiro ano do governo Bolsonaro. O programa temático do PPA que aglutina as ações do setor de habitação é o Moradia Digna, que não sofreu mudanças significativas desde o PPA 2012-2015, o que facilita a comparação entre os períodos. Nesse programa, concentram-se as ações que financiavam

o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), marca bastante simbólica do governo Dilma, mas também condicionam as ações do recente Programa Casa Verde Amarela (PCVA), do governo Bolsonaro, que substituiu o MCMV.

No PPA 2012-2015, as ações desse programa liquidaram R$ 35,99 bilhões, ante um valor projetado para os quatro anos de R$ 89,1 bilhões, o que representa 40% do valor liquidado sobre o planejado. Para o período seguinte, ainda sob o governo Dilma, o valor planejado no PPA para o programa, apenas no que se refere aos gastos orçamentários, era de R$ 58,7 bilhões, o que já indicava uma redução com relação ao período anterior, mas ainda superior aos valores executados nos quatros anos do PPA 2012-2015. O valor liquidado, no entanto, alcançou R$ 19,4 bilhões, 33% do planejado para o período.

Os dados aqui expressam valores nominais, já que os PPAs, quando elaborados, estimam um valor de inflação implícito para o quadriênio. Dessa forma, dados nominais fazem mais sentido na comparação entre liquidado e planejado, mesmo que nem sempre a inflação média do período corresponda àquela estimada quando da elaboração do PPA. Contudo, o ponto que aqui se pretende demonstrar é que o programa executou no período 2016-2019 ações que somaram 54% do que havia sido executado nos quatros anos anteriores, num indício claro de desmonte. Isto é, se alguma correção monetária fosse realizada entre quadriênios distintos, esse percentual de queda seria ainda maior, como indica quando comparamos a participação do gasto com esse programa ao total gasto com programas finalísticos em cada PPA. Confrontando a participação dos valores liquidados entre os dois PPAs, a queda de participação no programa foi de 5,91% no PPA 2012-2015 para 3,52% no PPA seguinte, representando uma redução de 239 pontos percentuais (p.p) ou uma perda de participação da ordem de 60,8%, superior à queda no valor nominal, que foi de 46%.

Esse processo é intensificado pelo governo Bolsonaro, de forma explícita, ao anunciar uma perda nominal em relação ao liquidado anterior em sua programação plurianual. Para o período 2020-2023, o PPA apresentou uma proposta de redução dos gastos para R$ 11,2 bilhões, 57,8% do que havia sido executado entre 2016 e 2019. Todavia, nos três primeiros anos do PPA, a dotação orçamentária do programa soma R$ 5,5 bilhões, enquanto o liquidado para os dois primeiros anos somou R$ 3,9 bilhões. Em termos de dotação, isso significa que a participação do Programa Moradia Digna no orçamento dos programas finalísticos caiu de 1,31% para 0,30%, 101 p.p, ou cerca de 68%.[8]

8. Na perspectiva de uma análise de mais longo prazo, é possível afirmar que o Moradia Digna, que abocanhava 5,91% do PPA 2012-2015, depois 3,52% do PPA 2016-2019 e, então, apenas 0,79% do PPA 2020-2022, foi sendo desmontado ativamente durante os últimos sete anos. A perda de participação desse programa específico, entre o PPA 2012-2015 e o PPA 2020-2022, foi de impressionantes 86%.

Ainda que tenha sido iniciado no governo anterior, o governo Bolsonaro promove um desmonte ativo anunciado na sua previsão plurianual de despesas. Em contrapartida, foi possível identificar duas iniciativas do governo na área que poderiam mascarar o desmonte. Em 2021, o governo cria o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública, o Habite Seguro, mas que previu gastos de R$ 100 milhões no primeiro ano de operação.[9] Lançado em agosto de 2020, o PCVA substituiu o programa MCMV. Segundo o art. 21 da Medida Provisória (MP) nº 966, convertida na Lei nº 14.118/2021, a partir de 26 de agosto de 2020 todas as operações com benefício de natureza habitacional geridas pelo governo federal passariam a integrar o PCVA, incorporando os processos contidos no programa anterior.

Em paralelo, e como resultado da mudança metodológica do PPA, houve também uma redução expressiva na quantidade e na intensidade das metas relativas ao programa, o que confirma o desmonte. No PPA 2016-2019, eram sete metas relativas a: *i*) intervenções em assentamentos precários; *ii*) contratação de financiamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); *iii*) gestão do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e organização local comunitária dos beneficiários do programa; *iv*) regulamentação da qualidade dos produtos e processos do setor de construção civil; e *v*) entrega de unidades habitacionais, na qual se previa a entrega de 3 milhões de moradias por meio do programa MCMV.

O PPA 2020-2023 apresenta apenas uma meta de atingir 1,38 milhão de beneficiários com a ampliação do acesso à moradia e à melhoria das condições de habitabilidade. Os resultados intermediários do PPA discriminam a meta entre 1,3 milhão de moradias novas e 80 mil famílias beneficiadas devido à urbanização de assentamentos precários. Assim, em comparação com o período anterior, tem-se uma meta que representa 43% do que havia sido proposto para o período antecednte, sem mencionar as demais metas que ficam sem referência para comparação.

Soma-se a isso, ainda, o fato de que o órgão responsável pela execução do programa também foi dissolvido no governo Bolsonaro. O Ministério das Cidades, criado na primeira administração de Lula da Silva, foi fundido com o então Ministério da Integração e passou a compor o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Ainda que não seja suficiente para estabelecer relações de casualidade, esta é mais uma característica que marca o caso desmonte ativo anunciado para o setor de moradia.

Assim, um programa que já executou quase R$ 36 bilhões no quadriênio encerrado em 2015 e R$ 19,4 bilhões no quadriênio seguinte, teve gastos planejados de pouco mais de R$ 11 bilhões para o PPA planejado no governo

9. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2021/09/governo-federal-lanca-programa-habitacional-para-profissionais-da-seguranca-publica>.

Bolsonaro. Nos dois primeiros anos do governo, o programa liquidou menos de R$ 4 bilhões. Se a participação do programa no orçamento era de 1,71% no quadriênio encerrado em 2019, com o redesenho desse pelo governo Bolsonaro a participação caiu para 0,88% no período 2020-2023.

A meta, que somava a disponibilização de 2,4 milhões de moradias entre 2012--2015, subiu para 3 milhões de moradias para o período 2016-2019, e foi reduzida em mais de metade para o período seguinte, alcançado 1,38 milhão. Outras tantas metas de produtos relacionados ao programa foram simplesmente excluídas.

Essa redução substantiva dos valores do programa e de suas metas aponta o desmonte do programa de moradia, pincipalmente no que se refere à habitação de interesse social, que contam com subsídios governamentais do governo federal. Embora não pareça ser determinante, a extinção do Ministério das Cidades também precisa ser investigada, o que, somado a fatores institucionais, daria contornos mais precisos ao desmonte, ilustrando outras características. Apenas do ponto de vista orçamentário, no entanto, podemos afirmar que vem havendo, desde o quadriênio 2016/2019, um desmonte da política habitacional.

4.2 Saneamento Básico

O programa de saneamento básico também foi objeto de desmonte ativo anunciado no governo Bolsonaro. Assim como o caso do Moradia Digna, o programa se mantém com uma formatação muito parecida desde o PPA 2012-2015, o que facilita a comparação. A diferença aqui, no entanto, é que o desmonte fica nítido, de acordo com os critérios apresentados, apenas no governo Bolsonaro, embora os valores da dotação orçamentária do programa venham sofrendo redução desde o ciclo de planejamento anterior.

A tabela 6 apresenta os valores nominais referente ao programa 2068 – Saneamento Básico nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019.

TABELA 6
Saneamento básico
(Em R$ milhões)

Programa 2068 – Saneamento básico	PPA 2012-2015	PPA 2016-2019
Valor planejado	19. 687	5.472
Dotações atuais	14.422	6.333
Valores liquidados	2.243	2.700

Fonte: Siop.
Elaboração dos autores.

A partir da tabela 6, fica clara a queda nominal substantiva nos valores planejados e nas dotações anuais que o programa recebe ao longo das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). No entanto, considerando os valores liquidados em termos nominais, a execução do programa, ocorrida na sua maioria durante o governo Temer, mas também considerando o primeiro ano do governo Bolsonaro, não confirma um possível desmonte.

Isso viria a ocorrer no PPA 2020-2023. O valor planejado para o programa de Saneamento Básico (Programa 2222) é de R$ 2,52 bilhões, nominalmente abaixo do valor liquidado no período entre 2016-2019. Se, em termos de valores liquidados, os valores do período 2016-2019 superaram os do PPA anterior, embora com uma redução expressiva dos valores planejados, o governo Bolsonaro planejou gastos para o período 2020-2023 menores que os valores liquidados no período 2016-2019. A participação no orçamento cai de 0,24%, considerando os valores liquidados de 2016-2019, para 0,20%, considerando os dois anos fechados de execução do PPA, em que o programa liquidou R$ 1,09 bilhão. Como estimativa para os dois últimos anos do PPA, não é irreal supor que os valores liquidados entre 2020-2023 se aproximem dos valores nominais gastos entre 2012-2015, oito anos antes.

Quando consideramos a participação dos valores liquidados e comparamos um PPA ao outro, percebemos que o programa sai de uma participação no gasto total dos programas finalísticos de 0,21% para 0,15%, uma perda de 6 p.p ou uma redução na participação na ordem de 30%, entre o liquidado 2016-2019 e o liquidado em 2020-2021. A título de comparação, no período de 2012-2015 os valores liquidados nesse programa corresponderam a 0,22% do total do orçamento, reafirmando que o desmonte ocorre apenas a partir do governo Bolsonaro, e não de maneira continuada ao longo dos diferentes governos como no caso da habitação.

A partir desses dados, buscou-se identificar dentro do programa de saneamento quais áreas estariam sendo objeto de desmonte ativo mais recente. Revelou-se uma situação contraditória. A área planejada para receber menos recursos do programa relativas a ações sob responsabilidade do Ministério das Cidades e, posteriormente, do MDR, em comparação com o período anterior, conseguiu reverter a situação a partir das emendas parlamentares, com um alto nível de execução. De outro lado, as ações de saneamento sob responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), que atua em municípios de até 50 mil habitantes fora das regiões metropolitanas, para a qual se projetavam recursos acima dos valores liquidados no período anterior, acabou sendo o principal foco do desmonte.

As ações de saneamento dos extintos Ministério das Cidades e Ministério da Integração representavam 62% do valor liquidado no período 2016-2019, e 50,5% da dotação atualizada. Já com relação ao valor planejado para todo o período do PPA 2020-2023, R$ 661 milhões se referiam apenas ao ano de 2020. Ainda que

tenham sido direcionados R$ 323 milhões no Ploa 2020 para o MDR no Programa de Saneamento Básico, ou 48,9% do total, a dotação atual sobe para R$ 665 milhões, com R$ 576 milhões liquidados. Somando os valores referentes a 2021, o MDR representa 84,4% do total liquidado pelo programa.

Em contrapartida, ainda que considerando apenas dois anos do atual PPA, o índice de execução em relação à dotação da Funasa é cerca de 15%, o que pode indicar uma redução das capacidades estatais do setor. O valor da dotação da Funasa representou, nos dois primeiros anos do PPA, 51% do valor da dotação total do programa e apenas 15,6% da execução. Nos PPAs anteriores, essa execução foi de 38% e 42% do programa, para 2016-2019 e 2012-2015, respectivamente.

A tabela 7 traz os dados da dotação e liquidação da Funasa nos últimos PPAs.

TABELA 7
Dados orçamentários Funasa
(Em R$ milhões)

Funasa- programas 2068 e 2222	Dotação atual	Liquidado
2012-2015	6.079,3	942,1
2016-2019	3.927,4	1.047,8
2020-2021	1.110,9	170,7

Fonte: Siop.
Elaboração dos autores.

Do planejado para 2020, R$ 327 milhões foram destinados no Ploa aos gastos da Funasa em saneamento básico. Para o mesmo ano, a dotação atual deste órgão no Programa 2222 alcançou R$ 563 milhões, tendo recebido R$ 456 milhões em emendas parlamentares, com uma redução da despesa discricionária do Poder Executivo para R$ 107 milhões. De um lado, a tramitação do orçamento no Congresso Nacional ampliou os valores do programa, e da Funasa, em especial. De outro, reduziu a destinação orçamentária cuja alocação é definida pelo Poder Executivo, aumentando a influência do Poder Legislativo na destinação dos recursos da área. Assim, apesar da participação do Congresso Nacional na suplementação dos recursos do setor, o desmonte anunciado no setor de saneamento se processa decisivamente a partir da redução da execução orçamentária da Funasa. Aqui, embora seja o MDR o foco do desmonte planejado e da mudança de estrutura organizacional, a contração se dá no órgão que permanece das administrações anteriores. É necessária investigação adicional para compreender se a redução planejada pelo Poder Executivo do setor já considerava o possível acréscimo dos recursos orçamentários pelos parlamentares por meio das emendas ao orçamento, e um olhar atento às dinâmicas da Funasa e do setor como um todo para compreender os motivos desse desmonte focalizado.

As métricas com relação às metas do setor de saneamento são muito distintas entre os PPAs 2016-2019 e 2020-2023. O atual PPA apresenta a meta de elevar de 56,30% para 61,9% o Índice de Atendimento Adequado em Saneamento Básico. Segundo as informações constantes do Siop, o índice estima o percentual de domicílios que possuem atendimento adequado em saneamento básico, considerando o abastecimento de água potável, a coleta e o tratamento de esgotos, e a coleta e a disposição final dos resíduos sólidos urbanos, considerando-se os tipos de acesso aos serviços e as condições que devem ser obedecidas para que o atendimento seja considerado adequado, conforme definido no Plansab. No entanto, segundo a Secretaria de Saneamento, a previsão anual das metas corresponde respectivamente aos índices de 2018, 2019, 2020 e 2021, considerando que a linha-base do indicador é de 2017. Esses índices serão apurados em 2020, 2021, 2022 e 2023, respectivamente, captando apenas os dois primeiros anos de implementação do atual PPA.

Além disso, o programa prevê dois resultados intermediários: empreendimentos de abastecimento de água e empreendimentos de esgotamento sanitários concluídos. A tabela 8 apresenta as metas para os dois resultados para os quatro anos do PPA 2020-2023.

TABELA 8
Resultados intermediários do Programa de Saneamento Básico

Resultados intermediários	2020	2021	2022	2023
Empreendimentos de abastecimento de água concluídos	23	58	93	128
Empreendimentos de esgotamento sanitário concluídos	29	74	119	164

Elaboração dos autores.

Para além de esses resultados não fazerem diferenciação entre as áreas de atuação da Funasa e do MDR, também mudam a métrica utilizada no PPA anterior, que se referia à quantidade de domicílios atendidos pelos serviços de saneamento básico. Ainda que, para as áreas urbanas, não fizesse também diferenciação para as ações da Funasa e do Ministério das Cidades, o PPA 2016-2019 continha quatro metas específicas relacionadas à implementação de ações de saneamento em áreas rurais e comunidades tradicionais – essas, mais próximas do foco de atenção exclusivo da Funasa, que envolve municípios de até 50 mil habitantes, conforme a seguir descrito.

1) Ampliar de 6,8 para 7,4 milhões o número de domicílios rurais abastecidos por rede de distribuição de água ou poço ou nascente com canalização interna.
2) Ampliar de 2,8 para 3,0 milhões o número de domicílios rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários.

3) Ampliar de 6,0 para 6,4 milhões o número de domicílios rurais, com renda de até três salários mínimos mensais, que possuem banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade.

4) Executar ações de apoio ao controle da qualidade da água para consumo humano em 3.000 comunidades rurais e tradicionais.

Essas metas perdem referência no atual PPA, mas a própria Funasa mantém, em seu planejamento institucional, metas que dialogam com as anteriores.[10] Na sua área de atuação, para o período 2021-2023 (um ano a menos que o PPA), prevê atender 35.046 domicílios com abastecimento de água (frente a 600 mil do PPA anterior descrito no item 1) e 43.684 domicílios com serviços de esgotamento sanitário (frente a 200 mil do PPA anterior). Ainda que com um ano a menos na comparação, a queda substantiva nas metas relativas à atuação da Funasa nos instrumentos de planejamento confirma a dimensão do desmonte.

4.3 Educação

A educação foi uma área que concentrou muita disputa desde o início do governo Bolsonaro, seja pelas passagens dos ministros do setor, considerados da "ala ideológica" do governo, como pelas tensões e reações com relação às universidades federais ou polêmicas envolvendo a posição do próprio presidente da República em relação ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Sob a perspectiva orçamentária, a educação é mais uma das áreas atingidas pelo desmonte no governo Bolsonaro.

Diferente dos casos vistos anteriormente, os programas na área de educação mudaram ao longo dos últimos PPAs, o que exigiu alguns ajustes nos dados, conforme apresentado na sessão metodológica. No PPA 2020-2023, são quatro os programas na área de educação, um para cada área do ensino: educação superior; educação básica; e educação profissional e tecnológica, além de um quarto programa que reúne as ações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). No PPA 2016-2019, todas as ações referentes à educação estavam agregadas em um único programa, o 2080 – Educação de Qualidade Para Todos. Já no PPA 2012-2015, havia três programas para cada área do ensino, assim como no PPA 2020-2023, e as ações do Inep estavam inseridas neles, sem um programa próprio.

Ao agregar todos os programas em uma mesma rubrica, tem-se indício de um desmonte ativo anunciado na área. O valor planejado para o período 2020/2023, de cerca de 90 bilhões, se encontra bastante abaixo dos R$ 142,7 bilhões liquidados em 2016-2019, ou mesmo dos R$ 141,4 bilhões liquidados no quadriênio encerrado em 2015. Assim, se considerarmos apenas o movimento entre os PPAs

10. Disponível em: <https://bit.ly/3JjVKHa>. Acesso em: 2 mar. 2022.

2016-2019 e 2012-2015, já poderíamos ter uma indicação de desmonte por *default*, pois os valores nominais são muito próximos. Não haveria, portanto, correção dos valores, seja por índices de inflação ou gasto por estudante.

Analisando a participação orçamentária da educação entre os PPAs temos que em 2012-2015 os valores orçados correspondiam a 13,6%, no PPA 2016-2019, a 11,62%, no PPA 2020-2022, elaborado pela equipe econômica do presidente Bolsonaro, 6,37%. Seria dizer que do ponto de vista da participação orçamentária, que se constitui como um ótimo indício para a avaliação das prioridades orçamentárias, a educação teve sua relevância reduzida por pouco mais da metade entre o PPA 2012-2015 e o PPA 2020-2023. Entretanto, esse dado, aparentemente claro, não correspondia à realidade, dado o deslocamento das ações orçamentárias relativas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), ocorrido no governo Bolsonaro. No PPA 2020-2023, essas ações deixam de constar nos programas finalísticos para compor o programa de gestão do Poder Executivo. Para 2020, o total planejado para o programa de gestão foi de R$ 301,4 bilhões, sendo que R$ 16,42 bilhões corresponderiam a ação de complementação da União ao Fundeb.

Mantendo a mesma proporção da participação da ação neste programa em 2020 para o todo o período do plano, adicionamos R$ 67,9 bilhões ao Programa De Educação Básica, o que elevou o total da área de educação a cerca de R$ 158 bilhões. Dadas essas modificações entre PPAs, como forma de equalização dos programas relacionados à educação optamos, como se vê na tabela 4, por retornar à distribuição referente ao PPA 2012-2015, esta é: educação básica, onde alocamos os valores referentes ao Fundeb e ao Inep (cujo principal gasto se refere ao Enem); educação profissional e tecnológica; e educação superior. Essa distribuição é mais eficiente e mais precisa para a análise pretendida e, vale o destaque, o percurso para se obter os valores presentes na tabela 4 se mostrou nada trivial.

A partir dessa distribuição do gasto com educação, o desmonte sob a perspectiva orçamentária aparece em duas das três áreas: no ensino superior; e, de forma ainda mais aguda, na educação profissional. No caso da educação superior, os valores liquidados do programa entre 2012 e 2015 foram de R$ 37,7 bilhões e entre 2016-2019, considerando as ações classificadas na subfunção de ensino superior no Programa 2080, os valores alcançam R$ 37,1 bilhões. Para 2020-2023, o planejado foi R$ 35 bilhões, inferior, portanto, aos valores liquidados no quadriênio anterior. Com um liquidado de R$ 17,25 bilhões, nos dois primeiros anos do plano (2020 e 2021), e supondo que o ritmo de execução seja mantido para os dois últimos anos do plano, é possível que no atual PPA os gastos com ensino superior sejam, em termos nominais, menores que aqueles registrados há

oito anos. Considerando os valores planejados, há uma queda na participação de 3,76% para 2,57%, 119 p.p ou 32%, nos gastos com ensino superior entre os PPAs 2016-2019 e 2020-2023.

A partir dessa referência orçamentária, a meta do PPA atual é ampliar em dez p.p a taxa bruta de matrícula na graduação. Nos resultados intermediários do PPA, essa meta é atualizada, sendo reduzida em 50%. Além disso, como resultados intermediários, propõe-se a ampliação do percentual de docentes na educação superior com mestrado e doutorado de 81,3% para 90%, o que, no PPA anterior, previa alcançar 73%. Propõe-se também a alcançar 83.205 novos títulos de mestrado e 29.260 novos títulos de doutorado, por ano. Para 2019, a meta prevista era ampliar de 73 mil para 91 mil os títulos anuais para os dois níveis. As linhas de base do PPA atual indicavam que foram alcançados 87.333 títulos no período anterior, sendo 64.432 para mestrado e 22.901 para doutorado, revelando uma trajetória consistente nas metas relacionadas aos títulos de pós-graduação.

Há, no entanto, uma perda sensível nas metas do tipo produto, principalmente relacionada a oferta de bolsas e financiamentos estudantis. Deixam de ter qualquer referência no PPA metas para as bolsas de estudo do Programa Universidade para Todos (Prouni), financiamentos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), bolsas de estudo no país concedidas anualmente em programas de pós-graduação *stricto sensu* e bolsas de estudos no exterior. Essa exclusão talvez seja a faceta mais evidente, pelo viés orçamentário, a partir dos programas finalísticos do PPA, do desmonte no ensino superior.

O desmonte ativo anunciado se revela com maior intensidade no ensino profissional e tecnológico. A tabela 9 apresenta os valores referentes ao setor, considerando, no período 2016-2019, as ações agrupadas na subfunção ensino profissional no Programa 2080.

TABELA 9
Educação profissional
(Em R$ milhões)

	2012-2015 (liquidado)	2016-2019 (liquidado)	2020-2023 (planejado)	2020-2021 (liquidado)
Ensino profissional e tecnológico	16.674,5	9.313,01	7.341,61	2.833,3

Fonte: Siop.
Elaboração dos autores.

Os valores orçamentários planejados para 2020-2023 representam menos de um quinto dos valores liquidados no PPA anterior, e são inferiores a 1/2 do liquidado entre 2012-2015. O grande foco do desmonte é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Apenas uma ação – 20RW –

apoio à formação profissional e tecnológica –, foi responsável pela execução de R$ 9,8 bilhões no PPA 2012-2015, e apenas R$ 1,8 bilhão no PPA seguinte, sendo que, no primeiro ano do governo Bolsonaro, executou cerca de 10% do valor referente ao ano anterior.

Assim, embora possa ser considerado como um desmonte ativo anunciado pelo governo Bolsonaro, dado que os valores planejados são menores que os valores executados no período anterior, ele consolida um movimento iniciado no governo Temer. Ainda, a perda de participação dos valores planejados do programa é de 1,37% para 0,53%, 84 p.p ou 61,3%. A evolução das metas do programa também revela essa dinâmica.

No PPA 2012-2015, a meta que mais diretamente dialogava com o setor indicava que o governo federal pretendia oferecer 8 milhões de vagas em cursos de educação profissional técnica de nível médio e cursos de formação inicial e continuada, contemplando a oferta de 3 milhões de vagas por meio de bolsas, prioritariamente para estudantes da rede pública, trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda, pessoas com deficiência, populações do campo, indígenas, quilombolas e afrodescendentes.

Para o período 2016-2019, a previsão inicial, conforme a Lei nº 13.249, de 2016, que instituiu o PPA, era de que a meta passaria a ofertar 5 milhões de vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada no conjunto de iniciativas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). No entanto, a meta foi modificada ao longo do governo Temer, para 3,35 milhões de vagas.

Também o PPA 2020-2023, apesar do curto espaço de implementação, já conheceu modificações nas metas apresentadas. A principal meta do programa era, incialmente, elevar em 80% o total de matrículas em cursos técnicos e em cursos de qualificação profissional, até 2023. No entanto, o art. 21 da lei do plano permite ao Poder Executivo revisar e atualizar as metas, em princípio, para conciliá-las com as leis orçamentárias anuais e leis de crédito adicional ao orçamento. Assim, no relatório de resultados intermediários do PPA, publicado ainda em setembro de 2020, a meta anunciada era elevar para 5 milhões o total de matrículas em cursos técnicos e em cursos de qualificação profissional, até 2023, o que, na publicação de maio de 2021, já havia sido modificada para 3 milhões de matrículas, sendo 2,750 milhões de matrículas em educação profissional e tecnológica (EPT), de nível médio, e 250 mil no esquema de formação inicial e continuada.

A alteração na meta traz uma contradição intrínseca. De um lado, há a transição de um *output* – vagas ofertadas, para um *outcome* – matrículas realizadas. A ampliação de oferta de vagas deixa de ser a estratégia, que passa a considerar a realização de matrículas em vagas já ofertadas. Vale dizer que, segundo o *Censo Escolar*

2020, as matrículas da educação profissional estão principalmente concentradas na rede estadual, representando 41,7% das matrículas, seguidas das redes privada e federal, com 38,0% e 18,6%, respectivamente.[11]

De outro lado, a mudança da meta é acompanhada pela alteração na estratégia de implementação da política, que exclui a ação orçamentária que financiava o apoio aos estudantes para a realização do ensino técnico e profissional. A ação 20RW, descontinuada no PPA 2020/2023, financiava a oferta de vagas gratuitas, por intermédio da Bolsa-Formação, em cursos de educação profissional e tecnológica de nível técnico e de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, por instituições das redes públicas, privadas e pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem, prioritariamente para estudantes da rede pública, trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda e demais públicos prioritários, por meio da transferência de recursos aos ofertantes em valor correspondente ao custo total por estudante e pagamento de mensalidades no caso das redes privadas.

Em termos gerais, no entanto, podemos considerar como *proxy* uma retração da meta de 8 milhões de vagas, constantes no PPA 2012-2015, para 3 milhões no PPA 2016-2019. A queda também é superior a 60%, mesmo patamar da queda dos valores planejados nos últimos PPAs.

4.4 CT&I

O setor de CT&I reúne, nesta análise, dois programas do PPA 2020-2023: o Programa 2204 – Brasil na fronteira do conhecimento e o Programa 2208 – tecnologias aplicadas, inovação e desenvolvimento sustentável. Os dois foram equiparados com o programa 2021 dos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, denominado Ciência, Tecnologia e Inovação.

Como podemos observar na tabela 4, o setor representava 0,92% do total dos programas considerados no PPA 2016-2019 e cai para 0,65% no PPA 2020-2023, o que representa uma perda de cerca de 27 p.p. ou 30% na participação desse. Em termos nominais, previu-se um volume total de R$ 9 bilhões frente aos R$ 10 bilhões liquidados nos quatro anos anteriores, indicando uma trajetória de desmonte.

Três unidades orçamentárias foram responsáveis por 95% da dotação do programa durante o PPA 2016-2019. De acordo com o planejado no PPA 2020-2023, mantendo a proporção das ações como projetada para 2020, conforme explicado na sessão metodológica, o desmonte parece mais concentrado na administração direta, dado que a participação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), no total do

11. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2020.pdf>.

programa, cairia para 16,75% do planejado. Diante de uma dotação anual média de R$ 819,3 milhões no PPA anterior, o planejamento para 2020-2023 previu R$ 386,75 milhões para o primeiro ano do plano, uma queda de 52,8%. Do total liquidado nos programas da área em 2020 e 2021, o ministério colabora com 22,43% do total.

A tabela 10 traz a participação das três principais unidades orçamentárias no programa CT&I no PPA 2016-2019:

TABELA 10
Programa 2021 – PPA 2016-2019

	Dotação	Participação (%)	Liquidado	Participação (%)
CNPq	4.861	39,69	4.194	41,78
MCTI	3.277	26,75	2.730	27,20
FNDCT	3.939	32,16	3.009	29,97
Total	**12.249**		**10.040**	

Fonte: Siop.
Elaboração dos autores.

Em contrapartida, o PPA 2020-2023 planejou a participação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) no programa em 44,2%. Nos quatro anos do PPA anterior, o órgão teve um gasto médio de cerca de R$1 bilhão ao ano enquanto nos dois anos do atual plano essa média foi de R$ 876 milhões, uma queda nominal de 16,6%. Vale dizer que no PPA 2012-2015 o órgão liquidou, em média, R$ 1,4 bilhão ao ano. Comparando os valores nominais, há uma queda dos valores liquidados em 40% no PPA 2020-2023 em comparação aos valores do PPA 2012-2015. Ainda, reforçando o desmonte orçamentário sofrido pelo CNPq, no ano em que o órgão teve o maior gasto, 2013, chegou a liquidar R$ 1,7 bilhão, valor próximo ao dobro da média anual do PPA presente.

Esse desmonte pode revelar uma mudança de estratégia de diminuição da participação do setor público na pesquisa e inovação, alinhada com a mudança na legislação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Segundo Leal e Teixeira (2022), a Lei Complementar (LC) nº 177, de 12 de janeiro de 2021, aumentou o montante anual das destinações do FNDCT para crédito de até 25% para até 50% das dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) do fundo. Isso diminui ainda mais os recursos destinados às etapas de alto risco tecnológico e que mais carecem de recursos não reembolsáveis, direcionando os recursos para crédito para o setor privado, destinados a atividades que já superaram os maiores riscos tecnológicos.

As metas do PPA 2020-2023 revelam essa estratégia. Os dois programas do setor preveem metas de gastos em pesquisa e desenvolvimento sobre o PIB, um voltado aos dispêndios do setor público e outro dos gastos empresariais. A participação dos

gastos empresariais sairia de 0,60% para 0,70% do PIB, enquanto os dispêndios públicos, conforme aprovado no Congresso Nacional, também teriam uma meta de 0,70% do PIB, mas com a linha de base em 0,66%.

No PPA 2016-2019 havia 31 metas relacionadas ao programa de CT&I, correspondentes a apoio/desenvolvimento de projetos e concessões de bolsas. Todavia, a maioria delas não encontra correspondência nas metas e resultados intermediários do PPA 2020-2023 o que, em si, já pode ser entendido como mais um sinal do desmonte.

Com relação ao CNPq, no entanto, as metas contradizem a trajetória orçamentária. No PPA 2016-2019, somadas as metas de concessão de bolsas do CNPq, alcançavam 85,1 mil bolsas ao ano. No PPA 2020-2023, os resultados intermediários preveem um total de 138,6 mil bolsas para 2023, mas parte de uma base de 127 mil bolsas referentes a dezembro de 2019.

Dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI), no entanto, apontam para uma redução no número de bolsas distribuídas pelo órgão. A média anual de bolsistas do CNPq caiu de 88,9 mil no governo Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT)/Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB), de 2015 a 2018, para 73,3 mil na atual gestão, uma redução de 17,5%. Na comparação com o primeiro governo Dilma (91,4 mil), a queda é de 20%.[12]

Ainda que não na mesma monta da redução do orçamento, apesar das metas, os dados também confirmam os sinais de desmonte. Cabe ainda destacar que o valor das bolsas distribuídas não é corrigido desde 2014, quando foram estabelecidos os valores de R$ 1,5 mil para as bolsas de mestrado e R$2,2 mil para as de doutorado. Do ponto de vista real, em 2014 uma bolsa de mestrado correspondia a pouco mais de dois salários mínimos (SMs) e uma bolsa de doutorado a três SMs. Hoje, a bolsa de mestrado é pouco superior a um SM enquanto a de doutorado corresponde a menos de dois SMs. É dizer que a não correção dos valores pode ser, também, um fator de desestímulo ao ingresso de novos pesquisadores em programas que exijam dedicação exclusiva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metodologia adotada ao longo deste trabalho para a avaliação do desmonte das políticas públicas, processado durante o governo Bolsonaro, a partir da perspectiva orçamentária se mostrou válida. Todavia, é preciso reforçar que o recorte utilizado não é exclusivo para a caracterização do desmonte. Ou seja, poderão ser identificados desmontes em áreas que não sofrem corte orçamentário aparente

12. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2022/04/22/bolsas-de-pesquisa-educacao-cnpq-capes-governo-bolsonaro-dilma-temer.htm>.

nos programas finalísticos, na medida em que sejam considerados outros fatores, como a desestruturação organizacional, nos arranjos legais/institucionais ou nos recursos humanos necessários para a implementação de determinadas políticas, por exemplo. No entanto, apenas o corte orçamentário também pode não ser suficiente para caracterizar o desmonte, pois é possível considerar reações institucionais que garantam sua sobrevivência no médio prazo.

De toda forma, a metodologia aqui aplicada revela desmonte ativo em políticas públicas relacionadas à infraestrutura urbana – habitação e saneamento – e ensino e pesquisa – educação superior e profissional e tecnológica, bem como CT&I. São áreas fortemente dependentes do financiamento do governo federal, embora, no caso de saneamento e habitação, contem com a participação dos demais entes federativos na sua implementação. O desmonte ativo sob a perspectiva orçamentária revela uma estratégia de retração do Estado e a tentativa de ampliação da participação do setor privado nesses setores.

Nessa linha, esse desmonte orçamentário não significa necessariamente que determinada política pública deixa de ser central na agenda do governo. Ao contrário, a mudança no arranjo de implementação ou nas fontes de financiamento pode fazer parte da estratégia governamental em torno de uma agenda importante. Nesses casos, o desmonte orçamentário pode ser entendido como um elemento de mudança na execução da política pública, e não da sua dissolução.

Em contrapartida, setores em que não se observa uma perda significativa de orçamento também podem estar sendo objeto de desmonte. A alteração do perfil da atuação de determinados órgãos, ainda que executem os orçamentos vinculados aos programas do PPA, pode representar desmonte de políticas, mantendo o espaço orçamentário. Mesmo para a desconstrução será necessário a efetivação do gasto orçamentário. Em outros casos, mesmo que haja intenção do desmonte, fatores externos podem se converter em travas adicionais.

Nessa linha, a pandemia da covid-19 impactou de forma direta os gastos em saúde e assistência social, com a suplementação dos gastos de transferência direta às famílias. Do ponto de vista orçamentário, isso impediu um avanço do desmonte nessas áreas, dadas as suplementações necessárias nas ações de enfrentamento à pandemia.

Entre os casos identificados, o desmonte mais expressivo é, sem dúvida, o da habitação. Ainda que tenha criado o Programa Casa Brasileira, o governo passou a investir valores muito inferiores ao que vinha sendo direcionado à política. Nesse caso, a participação do setor privado ou dos demais entes federados não substitui o financiamento do governo federal.

A instabilidade do regime de governança orçamentária foi muito presente durante o governo Bolsonaro, quando se aprovaram ao menos cinco emendas à constituição que afetaram o processo orçamentário. Criou-se regime orçamentário

especial para o período de vigência da calamidade, aprovou-se a PEC dos Precatórios, que abriu uma claraboia no teto de gastos, criou-se um subteto para o crescimento das despesas obrigatórias frente às despesas primárias discricionárias, se aprovou a transferência de recursos das emendas parlamentares para os cofres municipais e estaduais sem necessidade de conveniamento ou programação específica e se instituiu a impositividade da execução das emendas coletivas de bancadas estaduais.

Nesse cenário, ganha importância a estratégia com a qual cada setor atua na disputa do jogo orçamentário. Os valores que revelam os desmontes ativos apresentados neste trabalho são resultados de rodadas sucessivas da disputa orçamentária em que cada ator busca influenciar e tirar o melhor proveito das regras existentes. O Poder Legislativo também se revelou importante nesse processo, ampliando sua participação em programas, como o de saneamento básico, reduzindo a discricionariedade do Poder Executivo. Aqui, identifica-se uma promissora agenda de pesquisa, compreendendo o papel do Parlamento no direcionamento da execução e mesmo na defesa de determinadas agendas contra tentativas de esvaziamento orçamentário, por meio das emendas individuais ou coletivas, Por fim, vale destacar que essas áreas não foram pré-selecionadas para a análise, mas se revelaram através do processo metodológico empregado, reduzindo possíveis vieses de seleção. A revelação em destaque das áreas sociais e de desenvolvimento tecnológico, que dialogam com direitos sociais fundamentais, são centrais no combate às desigualdades e representam setores-chave para o desenvolvimento nacional, no mapeamento do desmonte das políticas sob a perspectiva orçamentária no governo Bolsonaro, reforçam a importância do trabalho apresentado. Mais ainda, passa a demandar atenção especial em pesquisas futuras que, de um lado, aprofundem o entendimento do regime de governança orçamentária e das estratégias possíveis para esses atores na disputa do orçamento e, de outro, complementem o olhar com visões que considerem outros critérios que ampliam a compreensão sobre o desmonte de políticas públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

BAUER, M. W.; KNILL, C. 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, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, 2018.

_____. **A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais**: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitu-

cional e o lugar do PPA 2020-2023. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2.549).

COUTO, L. F.; BARCELOS, C. L. K.; CALMON, P. du P. Mudanças recentes na governança orçamentária federal: um novo regime a partir da EC95? *In*: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. (Org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. (No prelo).

GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 55-80.

LEAL, J. C.; TEIXEIRA, A. C. Problemática do FNDCT: crises político-institucional, de processos decisórios ou de falta de recursos? *In*: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. (Org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. (No prelo).

PAULO, L. F. A. **Plano plurianual**: teoria, prática e desafios para sua efetividade. Curitiba: Juruá, 2016.

CAPÍTULO 16

DESMONTE AUTORITÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: QUANDO SERVIDORES PEDEM PARA SAIR[1]

Michelle Morais de Sá e Silva[2]

1 INTRODUÇÃO

Durante os seus primeiros cem dias como presidente, Jair Bolsonaro assinou um decreto que ficou popularmente conhecido como "revogaço", o qual cancelava 250 decretos presidenciais de seus antecessores desde 1901.[3] De forma similar, Joe Biden, durante as primeiras 24 horas de governo, assinou quinze novos decretos, muitos dos quais revogavam decisões políticas promulgadas por Donald Trump. Os dois atos parecem comparáveis, e, de fato, pode-se argumentar que estas são medidas comuns e até mesmo esperadas como resultado de um processo eleitoral democrático. No entanto, quando se olha a fundo o atual aparato estatal brasileiro, o nível e a natureza do desmonte de políticas públicas ocorrido no governo federal brasileiro os diferencia dos processos de mudança democrática pós-eleitoral que ocorrem após a substituição do partido político anteriormente no poder.

Do ponto de vista normativo, mudanças em políticas públicas são vistas como essenciais para aprimorar condições sociais, reduzir desigualdades e promover sustentabilidade. A literatura sobre políticas públicas e suas mudanças é abrangente e tem disponibilizado aos estudiosos vários parâmetros conceituais para entender o funcionamento do processo de mudança.

Nesse marco, Michael Bauer e outros colegas analisaram um tipo específico de mudanças que chamaram de "desmonte de políticas públicas", definido como "o corte, redução, diminuição ou até mesmo a total substituição/eliminação de políticas públicas existentes" (Bauer *et al.*, 2012, p. 5). Seria o desmonte de políticas públicas uma mudança normal e esperada quando uma nova administração ou vertente política assume o poder? Ou há aspectos que distinguem o desmonte de outros processos de mudança?

1. Este capítulo é parte de um projeto de pesquisa mais amplo sobre a burocracia federal brasileira. Outros aspectos da análise foram publicados, em inglês, pela International Review of Public Policy.

2. Universidade de Oklahoma, Estados Unidos. *E-mail*: <michelle.morais@ou.edu>.

3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9757.htm>.

Com base na literatura que busca compreender os processos de desmonte de políticas públicas, este capítulo tratará do caso brasileiro durante o governo do presidente Jair Bolsonaro. Nos últimos anos, líderes populistas iliberais mudaram o cenário político e das políticas públicas, de modo que ainda precisamos compreender melhor os novos fenômenos e mecanismos que eles desencadearam. Nessa linha, este capítulo irá revelar características singulares que podem ajudar a diferenciar o desmonte de políticas públicas que está ocorrendo no Brasil de outras formas de desmonte e, particularmente, de mudanças em políticas públicas em contextos democráticos. No Brasil, o desmonte de políticas públicas tem sido marcado por dinâmicas autoritárias que desorganizaram a burocracia federal. A burocracia não é apenas uma parte importante da estrutura administrativa do Estado, mas também um corpo autônomo de atores no processo político (Bauer, Peters e Pierre, 2021). Com a burocracia desorganizada, as consequências podem ser encontradas tanto no desmonte de políticas públicas federais quanto na erosão da capacidade estatal em nível individual e institucional (Wu *et al*., 2018). Portanto, este capítulo responde ao apelo feito por Bauer, Peters e Pierre (2021) sobre a necessidade de uma análise mais aprofundada da relação entre líderes populistas e o serviço público de seus Estados.

O capítulo parte da seguinte pergunta: quais são os mecanismos envolvidos no desmonte de políticas públicas em contextos de retrocesso democrático? Mesmo que a resposta a essa pergunta possa ser variada, a pesquisa convidará o leitor a mergulhar no funcionamento interno e nas perspectivas da burocracia federal brasileira sob Bolsonaro, indicando que o desmonte de políticas públicas no Brasil envolveu elementos autoritários, incluindo o desprezo por servidores públicos de carreira, o medo, o assédio e um processo subsequente de "reorganização burocrática", em que os servidores públicos foram removidos de suas posições originais ou acabaram eles próprios pedindo para sair, com medo de perseguição.

Esta pesquisa expande o marco conceitual sobre desmonte de políticas públicas por meio da identificação de aspectos únicos do que será chamado de desmonte autoritário de políticas públicas. Diferentemente do caráter sutil do desmonte analisado na literatura, a análise dos dados aqui reportados indica que populistas iliberais podem adotar um ataque direto e deliberado aos recursos e instituições que sustentam as políticas públicas e o Estado como um todo.

Este é um projeto de pesquisa com metodologia predominantemente qualitativa, iniciado no segundo semestre de 2019, seis meses após a posse de Jair Bolsonaro como presidente do Brasil. A coleta de dados cobriu um intervalo de dois anos e recrutou entrevistados por meio do método "bola de neve", que chegou a *337 ex e atuais servidores federais*, dos quais *129* participaram de entrevistas semiestruturadas que duraram de uma hora a uma hora e meia. Note-se que os participantes foram perguntados sobre suas trajetórias pessoais e decisões profissionais e não diretamente sobre o desmonte de políticas públicas. Portanto, os dados coletados trazem

informações que eles compartilharam de forma voluntária à equipe de pesquisa. As entrevistas foram codificadas e analisadas com o auxílio do *software* NVivo.

2 MUDANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS, DESMONTE E A BUROCRACIA

A premissa de que a mudança em políticas públicas é sempre necessária em países em desenvolvimento tem sido contestada em locais onde governos de extrema direita têm protagonizado o desmonte de políticas pré-existentes. Esse fenômeno não é exclusivo de países em desenvolvimento. Ele abrange desde as políticas de imigração nos Estados Unidos sob Donald Trump até as políticas de combate ao tráfico de drogas nas Filipinas, passando por políticas ambientais, sociais, de direitos humanos e de educação no Brasil sob o comando de Bolsonaro.

A literatura sobre desmonte de políticas públicas se estabeleceu muito antes que os populistas iliberais se tornassem tendência na política mundial. O trabalho publicado por Michael Bauer, Chistoffer Green-Pendersen, Adrienne Héritier e Andrew Jordan, em 2012, surge dos processos de desmonte de políticas sociais iniciados com a crise econômica de 2008. Esse trabalho coletivo se embasa nos conceitos de desmonte de Paul Pierson, publicado nos anos 1990 (Bauer *et al*., 2012). Naquele período, o desmonte havia sido identificado como a redução de instrumentos políticos em um contexto de restrições fiscais. O trabalho original de Pierson abordava o desmonte do Estado de bem-estar social.

Bauer e seus coautores entenderam que o desmonte de políticas públicas poderia servir como um conceito prático para processos ocorridos fora do campo de políticas sociais. Na publicação de 2012, eles incluíram políticas ambientais além das sociais para testar o conceito proposto. O desmonte de políticas públicas é definido pelos autores como:

> uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui a quantidade de políticas públicas em uma região específica, reduz o número de instrumentos usados e/ou reduz sua intensidade. Pode envolver mudanças em elementos centrais às políticas públicas e/ou *pode ser alcançado através da manipulação das capacidades de implementá-las e monitorá-las*[4] (Bauer *et al*., 2012, p. 35, grifo nosso).

A definição abrange uma distinção útil e interessante entre diferentes categorias de desmonte de políticas públicas: desmonte ativo, desmonte automático, desmonte simbólico e desmonte por mudança de campo. Além disso, a definição inclui a possibilidade de que o desmonte possa ser realizado por meio da manipulação das capacidades de implementação de políticas públicas. Todos esses elementos em torno do conceito de desmonte são, além de úteis, também

4. Este trabalho terá como foco a possibilidade de manipulação das capacidades estatais no marco dos processos de desmonte de políticas públicas, com ênfase sobre a burocracia.

apropriados para a análise dos processos que tem impactado as políticas federais no Brasil de Bolsonaro.

O conceito, conforme desenvolvido originalmente, almejava resolver uma contradição aparente que parecia particularmente intrigante: "por que políticos racionais, com o intuito de maximização de benefícios, cujos objetivos finais geralmente são garantir suas próprias reeleições, são capazes de deliberada e conscientemente se engajar em algo tão potencialmente impopular como o desmonte de políticas públicas?" (Bauer *et al.*, 2012, p. 31). Essa aparente contradição, muito embora razoável no contexto de desmonte decorrente de restrições fiscais, pode na verdade não estar presente nos desmontes de políticas públicas ocorridos recentemente em regimes populistas não liberais e em contexto de retrocessos democráticos. Usando a narrativa do "*Deep State*" (Abramson, 2017), ou acusando servidores públicos de serem partidários dos governos anteriores, populistas iliberais abertamente desmantelam políticas públicas anteriores como uma estratégia deliberada de agradar suas bases eleitorais.

A literatura sobre o desmonte de políticas públicas recentemente passou a incorporar análises que vão além do olhar para cortes fiscais (ou neoliberais), incorporando também desmontes que emergem de decisões diretas de líderes iliberais. Em um trabalho recente, Bauer, Peters e Pierre (2021, p. 2) argumentam que líderes populistas "se dedicam a moldar a administração em novos formatos iliberais", aplicando cinco estratégias: *i*) transformação estrutural; *ii*) redistribuição de recursos; *iii*) domesticação das equipes; *iv*) aplicação de normas iliberais; e *v*) redução da transparência. A terceira dessas estratégias, que é particularmente relevante a este trabalho, é definida como uma espécie de "limpeza ideológica dos funcionários" (*op. cit.*, p. 3). Em seu livro mais recente, Bauer *et al.* (2021) argumentam que os retrocessos democráticos deveriam ser entendidos não somente sob a perspectiva do sistema político e judiciário, mas também a partir de considerações sobre como a administração pública é afetada, uma vez que a mesma é responsável pela implementação de políticas públicas.

Bauer e Becker (2020) consideram vários casos de como líderes populistas lidaram com a administração pública. Eles analisam os casos da Hungria, Peru, Estados Unidos e Suíça, nos quais identificam os seguintes efeitos sobre a burocracia pública: captura, desmonte, sabotagem e reforma. Eles constroem uma matriz de referência que cruza as perspectivas (positivas ou negativas) de populistas sobre o Estado com a ordem administrativa no país (frágil ou consolidada). Quando o líder populista detém uma visão negativa em relação ao Estado e isso coincide com uma ordem administrativa frágil, o desmonte surge como consequência. Os autores acreditam ser esse o caso do Peru sob Fujimori.

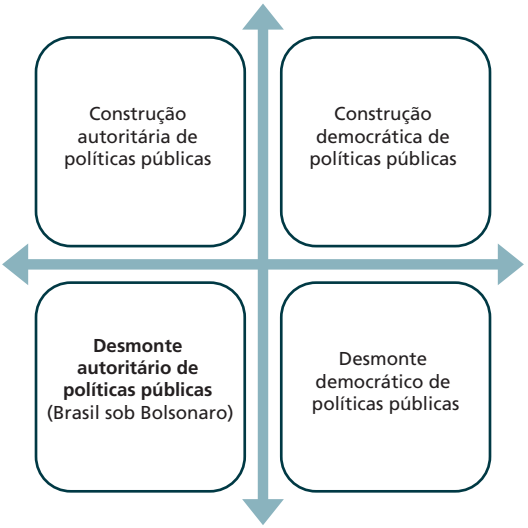
Este capítulo traz dados que sugerem que o Brasil tenha sido transformado neste caso, acompanhando as conclusões de Sabourin, Craviotti e Milhorance (2020) em seus estudos sobre políticas de agricultura familiar. Embora o Brasil tenha uma trajetória de consolidação de suas capacidades estatais nas últimas décadas, o processo de desmonte tem envolvido um ativo enfraquecimento das mesmas, conforme apontado por Direito, Koga e Lício neste volume.

A narrativa conservadora construída a respeito do serviço público apresenta a burocracia como produzindo muito pouco, ganhando demais e resistindo a mudanças. Não é coincidência que na literatura sobre educação, professores e seus sindicatos são frequentemente taxados como obstáculos à reforma educacional (Moe, 2016). No entanto, a literatura sobre administração pública demonstra que burocratas tomam decisões com importante impacto na implementação de políticas públicas (Lipsky, 2010) e podem desafiar as ordens recebidas de seus superiores se estas forem contrários a seus princípios pessoais, em uma ação que O'Leary (2014) chamou de "governo de guerrilha". Na mesma linha, Guedes-Neto e Peters (2021) se propõem a descobrir de forma empírica, com o uso de métodos experimentais, se funcionários públicos no Brasil trabalhariam, fugiriam ou sabotariam (Brehm e Gates, 1999) quando confrontados com projetos antidemocráticos. Suas pesquisas envolveram funcionários públicos municipais em duas capitais de estados brasileiros e concluíram que, quando confrontados com projetos antidemocráticos hipotéticos, burocratas do nível municipal optariam majoritariamente por fugir da responsabilidade.

No Brasil, além de ter uma visão negativa do Estado, operacionalizada por meio de reformas neoliberais que visam efetivamente reduzir o tamanho da máquina pública, Bolsonaro desmonta as políticas federais por meios autoritários. Considerando as interseções entre a natureza do sistema político e a natureza/direção da mudança em políticas públicas, pode-se pensar na matriz representada na figura 1. Todos os quadrantes representam possibilidades de mudança em políticas públicas (*policy change*), embora os quadrantes superiores representem a construção de novas políticas ou seu adensamento (*policymaking*), enquanto os quadrantes inferiores representem o seu desmonte, seja por meio da redução da quantidade de políticas, de seus instrumentos ou da intensidade, conforme a definição de Bauer *et al*. (2012). Todavia, tanto a construção de políticas quanto o seu desmonte podem ocorrer em contextos políticos democráticos ou autoritários. A política de expansão das escolas civil-militares, por exemplo, representa uma das poucas políticas construídas pelo governo Bolsonaro em meio a inúmeros casos de desmonte. Caso haja um retorno futuro à normalidade democrática no Brasil, esta é uma das políticas que serão potencialmente desmontadas, embora, no contexto

democrático, a dinâmica de desmonte assuma características mais próximas ao processo plural representado nas teorias de políticas públicas.[5]

FIGURA 1
Mudanças em políticas públicas e sistema político



Elaboração da autora.

De forma similar, Morais (2021) conclui que projetos de cooperação sul-sul no governo Bolsonaro estão em um processo de desmonte mais lento por conta da inércia burocrática. Burocratas em várias agências continuaram atuando nos projetos de cooperação sul-sul apesar do revés na política externa brasileira voltada para países do sul.

Considerando questões semelhantes durante o governo Michel Temer (2016-2018), empossado após o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, Schuster *et al*. (2021) descobriram que burocratas "motivados pelo serviço ao público" (*public service motivation* – PSM) eram mais propensos a resistir a políticas ilegítimas. Nesse ponto, olhando os dados do governo Temer, os autores citados levantaram a hipótese de que, no longo prazo, os burocratas motivados em servir ao público desistiriam de resistir e acabariam por recorrer à saída.

Apesar da intenção inicial dos servidores de resistirem a projetos antidemocráticos e de organizarem formas de resistência durante o governo Temer, o governo Bolsonaro acabou conseguindo aprofundar o retrocesso democrático no Brasil, criando um ambiente concreto de iliberalismo. Como já apontava

5. As diversas teorias dos processos de política pública, tais quais representadas em Weible e Sabatier (2018), partem do pressuposto de um sistema político plural e democrático.

Fareed Zakaria nos anos 1990, regimes chamados democráticos em função de seu sistema eleitoral podem coexistir com a prevalência de um sistema político iliberal, em que direitos e liberdades fundamentais não são respeitados (Zakaria, 1997). Ironicamente, a supressão de direitos é comandada por líderes conduzidos ao poder a partir dos mecanismos eleitorais da democracia representativa. Recentemente, o iliberalismo político vem a coincidir com o enfraquecimento da própria democracia representativa, constituindo processos de declínio democrático que transcorrem no marco da institucionalidade e da própria legalidade (Silva, 2022).

Nesse contexto, este capítulo seguirá Guedes-Neto e Peters (2021) e Schuster *et al.* (2021) ao adotar uma compreensão expandida da tríade organizacional de "saída, voz e lealdade" de Hirschman (1970). Nas palavras de Hirschman:

> alguns clientes param de comprar os produtos da empresa ou alguns membros saem da organização: essa é a opção de saída. Como resultado, vendas caem, filiações declinam e a administração é forçada a encontrar formas e medidas para corrigir qualquer ocorrido que tenha levado à saída (Hirschman, 1970, p. 4).

A inclusão da saída como uma possibilidade de reação poderia parecer inconcebível quando consideramos servidores públicos que contam com estabilidade. Mesmo assim, existem várias estratégias, muitas vezes sutis, que o funcionário público pode utilizar: procurar transferência para outro departamento/unidade dentro de seu órgão; procurar transferência para outra instituição de governo ou outra cidade; usufruir de licenças temporárias para cursar pós-graduação; pedir licença não remunerada; e, por fim, abandonar o serviço público. O senso comum projeta uma imagem sobre os servidores como aqueles indivíduos que trabalham a vida inteira no mesmo lugar, ocupando a mesma mesa, carimbando papéis. No entanto, no caso da administração federal brasileira, o estereótipo não se confirma. Várias carreiras federais admitem mobilidade, embora alguns cargos permitam maior mobilidade que outros.

Novamente, ao analisar o desmonte das políticas de agricultura familiar no Brasil e na Argentina, Sabourin, Craviotti e Milhorance (2020, p. 62) consideram o que chamam de "adaptação burocrática". De acordo com eles, tanto a burocracia, como a sociedade civil tendem a se acomodar e a se curvar aos processos de desmonte de políticas públicas. Muito embora talvez esse seja o resultado final no longo prazo, o presente trabalho descobriu que tais adaptações aparentes envolvem um nível de rejeição de parte dos servidores públicos, que recorreram à opção de saída como estratégia individual para escapar do desmonte em um contexto autoritário. Como Levitsky e Ziblatt (2018) argumentam, regimes autocratas contemporâneos não são mais oriundos de golpes ou revoluções. Na verdade, eles são agora construídos a partir da permeação das próprias instituições que deveriam servir para dar apoio ao sistema democrático.

Dentro desse enquadramento, como a burocracia reage à uma administração marcada pelo iliberalismo? Por um lado, a burocracia pode abertamente resistir ou atuar na redução do tamanho do desmonte, seguindo as conclusões de Guedes-Neto e Peters (2021) em seus estudos experimentais. Desde que seguindo os chamados princípios da administração publica[6] e dentro dos limites do que a lei lhe autoriza, a burocracia tem espaço decisório e autonomia para a ação. Por outro lado, a burocracia, por medo, pode se distanciar de posições ou instituições nas quais o desmonte ocorre, afastando-se da possibilidade de resistência e indiretamente abrindo caminho para maiores desmontes. Neste último caso, o Estado é relegado à redução de sua capacidade institucional, necessária à elaboração e implementação de futuras políticas.

3 A BUROCRACIA SOB BOLSONARO

A administração federal brasileira tem um serviço civil profissional, composto por servidores selecionados por processos públicos, treinados regularmente e com possibilidade de estabilidade e progressão em suas carreiras. Algumas instituições, como o Ministério de Relações Exteriores (MRE), contam com um corpo de servidores estabelecido e estruturado, e que tem sido selecionado por meio de concursos públicos desde 1940.[7] Desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), concursos públicos são exigidos para a seleção de todos os servidores federais em cargos com estabilidade. Daí em diante, novas carreiras especializadas foram criadas, tais como os cargos de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), analista de planejamento e orçamento (APO), analista de comércio exterior (ACE), analista de infraestrutura, analista técnico de políticas sociais (ATPS) e muitos outros. Estatísticas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apontam um crescimento significativo na criação de cargos federais no Poder Executivo: de aproximadamente cinco milhões, em 1986, a pouco mais de dez milhões, em 2018. Muito embora o número de cargos possa sugerir um amplo aparato estatal, os custos em todos os níveis (federal, estadual e municipal) e em todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) aumentaram apenas em um ponto percentual de 2004 até 2017 – de 9,6% a 10,5% do produto interno bruto (PIB) nacional.

Quando Bolsonaro assumiu a presidência, em 1º de janeiro de 2019, ele herdou uma máquina federal robusta, profissional e bem estabelecida. O Estado federal brasileiro foi capaz de, por exemplo, estabelecer o Bolsa Família, o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, atingindo 14 milhões de famílias pobres (Morais, 2017). O Brasil conta com o Sistema Único de

6. No Brasil, a CF/1988 estabelece, em seu art. 37, os seguintes princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

7. Disponível em: <http://www.institutoriobranco.itamaraty.gov.br/a-carreira-de-diplomata#:~:text=Em%20mar%C3%A7o%20de%201946%2C%20estabeleceu,para%20o%20acesso%20%C3%A0%20carreira>.

Saúde (SUS), que torna a saúde pública e gratuita acessível a todo cidadão, em qualquer parte do país, incluindo ampla imunização. O Brasil tem uma rede de 69 universidades federais, que oferecem acesso à graduação e à pós-graduação de elevada qualidade e com gratuidade. A gama de instituições e programas governamentais é considerável e muito embora ninguém as considerem perfeitas, muitas delas foram bem-sucedidas, a ponto de atraírem atenção internacional e servirem como referência para o compartilhamento de experiência com outros países no Sul (Oliveira, 2019).

Em contraste com o caso de desmonte no Peru descrito por Bauer e Becker (2020), no qual opiniões negativas de populistas se deparam com uma organização administrativa fraca, Bolsonaro se deparou com uma máquina pública resultante de décadas de busca por fortalecimento institucional, destacadamente após o fim do regime autoritário. Assim como Fujimori, ele direcionou o governo na busca por reformas administrativas neoliberais sob o comando do ministro da Economia, Paulo Guedes. Mas além de agradar ao mercado, Bolsonaro também adotou uma agenda ideológica que colide com muito do que o Estado brasileiro havia feito em relação às políticas públicas: conservação do meio ambiente, inclusão social, igualdade de raça e gênero, saúde pública embasada na ciência e expansão da educação superior e da ciência e tecnologia. Tais caminhos conflituosos produziram, internamente à máquina pública, atos e processos autoritários com o intuito de amedrontar, intimidar e alienar a burocracia.

A seção 4, adiante, mostra o que os servidores federais que participaram desta pesquisa contaram sobre suas percepções e decisões profissionais. Após a seção de métodos, uma seção analítica apresenta padrões comuns que foram identificados, permitindo uma caracterização do processo atual de desmonte de políticas públicas no Brasil.

4 DADOS E MÉTODOS

Como parte de um projeto de pesquisa mais amplo, servidores atualmente vinculados ao governo federal e ex-funcionários participaram de uma pesquisa *on-line* em formato *survey* e de uma entrevista semiestruturada via *Zoom* que durou de uma hora a uma hora e meia.[8] Conforme indicado, a pesquisa contou com 337 participantes, dos quais 129 foram entrevistados. Note-se que os participantes não fazem parte de uma amostra representativa ou intencional, dados os milhares de servidores que compõem o serviço civil federal. Como o governo federal não disponibiliza acesso aos bancos de dados com informações de contato da burocracia federal, dadas as limitações impostas pela Lei de Acesso à Informação (LAI) e pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) quanto à disponibilização de dados identificáveis, isso

8. Pesquisa autorizada pelo Conselho de Ética da Universidade de Oklahoma no dia 14 de maio de 2019, sob o nº 10522.

impede a construção de amostras representativas. Desta forma, a pesquisa utilizou uma amostragem baseada no método "bola de neve", que partiu da divulgação do questionário por mídias sociais e depois se expandiu por intermédio dos próprios participantes, que compartilhavam em suas redes e indicavam possíveis interessados. O questionário da pesquisa foi testado durante o segundo semestre de 2019, com um pequeno grupo de servidores federais vinculados à Escola Nacional de Administração Pública (Enap). O questionário inicial também foi discutido com professores e pesquisadores do campo de estudo de políticas públicas no Brasil. Após ajustes, o questionário foi amplamente circulado.

Embora essa não tenha sido uma amostra representativa, alcançou-se uma ampla gama de carreiras e instituições federais representadas entre os respondentes. As tabelas 1 e 2 ilustram tal representatividade. Em ambas tabelas, encontram-se muitos participantes na categoria "outro", o que corresponde a uma lista extensa de instituições e carreiras indicadas pelos participantes no questionário, mas que não geraram um número suficiente para a sua agregação.

Entre os 337 participantes da *survey*, 240 são servidores públicos de carreira. Aproximadamente metade destes se concentram em duas carreiras federais: EPPGG e ATPS. A concentração de participantes nessas duas carreiras pode explicar, como se discute posteriormente, o recurso à saída, já que ambas permitem maior mobilidade, abrindo a possibilidade de que os servidores sejam cedidos a outros órgãos federais ou até mesmo para entes estaduais e municipais.

TABELA 1
Órgãos atuais e anteriores dos participantes

	Resposta	Amostra (%)	Contagem
1	Outros	22,61	135
2	Ministério da Economia	12,06	72
3	Ministério da Educação	11,89	71
4	Ministério da Cidadania (anteriormente Ministério de Desenvolvimento Social)	10,22	61
5	Ministério da Saúde	10,22	61
6	Ministério da Justiça	8,54	51
7	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	8,21	49
8	Casa Civil	6,20	37
9	Secretaria Geral da Presidência	3,69	22
10	Ministério de Relações Exteriores	3,52	21
11	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	2,85	17
	Total	**100**	**597**

Elaboração da autora.

Nota: [1] Os participantes podiam escolher mais de uma opção.

TABELA 2
Carreiras federais dos participantes[9]

	Resposta	Amostra (%)	Contagem
1	Outros	28,75	69
2	ATPS	28,33	68
3	EPPGG	26,25	63
4	Diplomata	6,67	16
5	Analista financeiro e contábil	3,75	9
6	Analista de planejamento e orçamento	2,08	5
7	Carreira no Judiciário	1,67	4
8	Procurador-Geral da República	1,25	3
9	Carreira no Legislativo	0,83	2
10	Analista de comércio exterior	0,42	1
	Total	**100**	**240**

Elaboração da autora.

Solicitou-se aos participantes que providenciassem seus endereços de *e-mail* caso concordassem em participar de uma entrevista para aprofundar o questionário ao qual foram submetidos. As entrevistas foram conduzidas durante o primeiro semestre de 2021, portanto, dois anos após Bolsonaro assumir o cargo de presidente, e foram particularmente reveladoras para os propósitos deste capítulo. Vários entrevistados, particularmente aqueles que ainda trabalham no governo federal, pediram garantias de que suas identidades não seriam reveladas. Isso levou a equipe de pesquisa a tomar várias providências para omitir informações que os identificassem em qualquer fonte de dados coletados. Alguns dos entrevistados somente ficaram à vontade ao fim da entrevista, após a conclusão das perguntas estruturadas, para só então revelarem suas opiniões pessoais e os desafios enfrentados.

Infelizmente, não foram raras as ocasiões em que os entrevistados se emocionaram durante a entrevista, seja ao falar sobre o atual momento ou ao refletir sobre suas experiências no trabalho. Essa situação fez com que a equipe de pesquisa decidisse por acrescentar uma pergunta ao fim do questionário, pedindo aos entrevistados que pensassem sobre o futuro e escolhessem um projeto de seu interesse para realizar. Essa estratégia teve a intenção de encerrar a entrevista em um tom mais positivo e de esperança, minimizando, portanto, efeitos psicológicos negativos ou gatilhos que a entrevista pudesse ter gerado para os participantes.

9. Participantes que haviam trabalhado no governo federal apenas com cargos comissionados não receberam essas perguntas.

Embora o tamanho da amostra e o método "bola de neve" sejam fatores limitantes para possíveis generalizações, as respostas dos participantes permitiram a identificação de padrões e tendências estruturais na amostra, independentemente da carreira, instituição ou política pública mencionada. Futuros estudos, envolvendo grupos distintos de participantes ou até uma amostra representativa, poderão testar os achados aqui apontados para a determinação de possibilidades de generalização.

As entrevistas foram analisadas usando o *software* NVivo, que permite codificação e busca textual. É importante salientar que os termos usados nas buscas textuais e nos processos de codificação não foram objeto direto de perguntas específicas da entrevista. Ao contrário, os temas codificados foram citados de forma voluntária pelos participantes. O processo de codificação gerou novos códigos relacionados às decisões de carreira e às perspectivas e opiniões dos entrevistados, seguindo uma abordagem de "*grounded theory*" (Charmaz, 2006). Embora nem todas as entrevistas tenham sido transcritas, as anotações feitas pelas entrevistadoras foram usadas nas análises quando a transcrição completa não estava disponível. Vale destacar que as citações diretas são oriundas apenas das 41 entrevistas transcritas, enquanto os macrotemas identificados advém do conjunto total de entrevistas com servidores.

5 ANÁLISE: DESMONTE AUTORITÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em uma infame frase e cena do filme *Tropa de elite*, o protagonista, capitão Nascimento, agarra um recruta que não conseguia aguentar o treinamento e grita enfurecido: "pede pra sair, pede pra sair". A cena mostra o ator Wagner Moura segurando o recruta pelo colarinho, gritando e dando tapas em seu rosto. Essa cena acabou se tornando uma metáfora para qualquer situação na qual o indivíduo é forçado a "optar" pela saída. Em tese, trata-se de uma escolha do indivíduo. Na prática, foram a coerção e a violência que o forçaram a sair. Treinos violentos em academias militares e de polícia são um dos vários legados dos muitos anos da ditadura militar no Brasil. Como os dados abaixo indicam, o desmonte de políticas públicas no Brasil tem ocorrido por meio da desorganização e desmonte da burocracia pública, tendo vários indivíduos relatado situações que, direta ou indiretamente, materializam uma dinâmica de "pede pra sair".

5.1 Saída e invisibilidade

Quando a presidente Dilma Rousseff foi destituída do cargo em 2016 e substituída pelo então vice-presidente Michel Temer, era comum ouvir de funcionários federais que eles iriam resistir ao desmonte de políticas públicas. De fato, alguns o fizeram, contando com um contexto político que limitava o alcance de Temer. Tendo se tornado presidente sob circunstâncias questionáveis, Temer focou seus dois anos

e meio de governo em duas agendas principais: a reforma trabalhista e a reforma da previdência, tendo tido êxito na primeira e um alcance limitado na segunda. O central para a gestão Temer era seu compromisso com os poderes econômicos que o levaram ao cargo. Portanto, a burocracia pôde, em alguns setores, dar continuidade às políticas em curso. Para liderar a pasta dos Direitos Humanos, por exemplo, Temer escolheu uma estudiosa renomada e respeitada, Flávia Piovesan. Piovesan conseguiu, por exemplo, elevar o *status* institucional da coordenação-geral de promoção dos direitos da população LGBTQ, transformando-a em um departamento dentro do Ministério de Direitos Humanos. Na política externa, Temer manteve também a posição política de sua antecessora, comprometendo-se a integrar a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a manter os projetos de cooperação sul-sul (Marcondes e Mawdsley, 2017), como resultado de um processo de "inércia burocrática" (Morais, 2021).

Após o *impeachment* ou golpe parlamentar, vários agentes federais decidiram ou abandonar seu cargo federal ou se transferir para outro órgão. O motivo expresso por alguns foi de que eles não estavam dispostos a colaborar com o que entendiam ser um governo ilegítimo. Outros decidiram permanecer em seus cargos para garantir a continuidade das políticas públicas com as quais estavam trabalhando. Como os dados abaixo sugerem, apenas 29% dos participantes permaneceram no mesmo cargo e instituição entre o processo de *impeachment* de 2016 e as eleições de 2018.

TABELA 3
Decisões de carreira entre o impeachment de 2016 e as eleições de 2018[1]

	Resposta	(%)	Contagem
1	Permaneci no mesmo órgão	29,04	106
2	Fui transferido para outro órgão	16,99	62
3	Mudei de equipe, mas permaneci no mesmo órgão	16,44	60
4	Outro	11,51	42
5	Pedi para ser exonerada(o)[2]	10,68	39
6	Fui exonerada(o) do cargo	7,67	28
7	Pedi licença para estudos	7,67	28
	Total	**100**	**365**

Elaboração da autora.
Notas: [1] Participantes podiam escolher mais de uma resposta.
[2] Do cargo ou do serviço público.

Esse foi o começo de um processo de "desorganização burocrática", no qual a burocracia se movimentou entre distintos órgãos ou optou por abandonar seus

cargos. A citação abaixo reflete como isso não é somente resultado de escolhas e preferências individuais, representando também um processo coletivo, uma percepção de como o contexto político havia se tornado perigoso ou inapropriado para o trabalho.

> Muitos de nossos colegas do Ministério D[10] fizeram o que podiam para realocar várias pessoas depois do golpe [2016], porque eles sabiam que elas seriam perseguidas. Muitos de nós jogamos essas boias salva-vidas para resgatar pessoas (entrevista 4).

A sensação de desconforto e incerteza que levou muitos a abandonarem seus cargos originais depois do *impeachment* de 2016 foi expressa por vários participantes, conforme os trechos reproduzidos abaixo. As citações apontam uma combinação interessante de dois elementos, os quais também parecem relacionados aos processos ocorridos na administração de Bolsonaro: muitos dos que abandonaram seus cargos e instituições originais procuraram novos locais em que pudessem realizar trabalhos "invisíveis", ou seja, trabalhos com menor exposição e que lhes proporcionaria certo grau de proteção.

> Eu sofri muita perseguição naquele momento e fiquei muito chateado. Eles me ofereceram um cargo no Ministério D. Eu não queria aquele cargo. Eu queria ser deixado em paz. Eu não queria pisar no B, eu não queria mais monitorar políticas públicas (entrevista 104).

> [Eu me transferi para um local em que] eu basicamente trabalhava com assuntos de recursos humanos, decisões sobre o treinamento de funcionários públicos, entende? Muitos problemas burocráticos e administrativos, sabe? (entrevista 9).

Como a tabela 4 indica, a desorganização da burocracia se estendeu no governo Bolsonaro, com apenas 30,97% dos participantes tendo permanecido no mesmo cargo e instituição entre as eleições de 2018 e o primeiro semestre de 2021. A saída se deu de várias formas: para uns via transferência para um departamento diferente dentro da mesma instituição, já que algumas carreiras restringem a cessão para outros órgãos. Para outros, a saída se deu na forma de licença temporária para estudos. Outros tomaram atitudes mais drásticas e pediram para ser transferidos para outro órgão ou outra cidade. Houve também casos extremos de indivíduos que requisitaram licença sem remuneração para trabalhar fora do setor público ou que se exoneraram definitivamente.

10. Todas as informações que poderiam identificar o participante foram removidas, incluindo os nomes de suas instituições e das políticas públicas com as quais trabalham ou trabalharam.

TABELA 4
Decisões de carreira após as eleições de 2018[11]

	Resposta	(%)	Contagem
1	Permaneci no mesmo órgão	30,97	105
2	Outro	15,93	54
3	Fui transferida/o para outro órgão	15,04	51
4	Mudei de equipe, mas permaneci no mesmo órgão	13,57	46
5	Pedi para ser exonerada(o[12])	8,85	30
6	Pedi licença para estudos	8,55	29
7	Fui exonerada(o) do cargo	7,08	24
	Total	**100**	**339**

Elaboração da autora.

As estratégias de saída e de busca por invisibilidade estão fortemente relacionadas à sobrevivência como funcionário público no contexto da gestão Bolsonaro:

> Todos os servidores [do meu antigo departamento] saíram e foram para outros departamentos. Eu negociei a minha transferência para outro campo, que não era do meu interesse pessoal, mas cuja transferência foi possível naquele momento. (...) Você continua tentando encontrar um local em que é possível sobreviver, certo? Essa é a sensação que eu tenho. (...) Então eu acho que a minha decisão de me transferir tem a ver com isso: buscar um local onde é possível trabalhar com algum senso de dignidade, é isso (entrevista 8).

> O simples fato de não estar em Brasília me permite trabalhar em paz. Então eu não estou sob pressão alguma, mas eu acho que aqueles que estão em Brasília e trabalham com políticas públicas de direitos humanos estão sofrendo ainda mais, porque eles estão amarrados e não podem trabalhar (entrevista 21).

> Entre os colegas da minha época lá, todos saíram. Todos saíram. Da minha equipe anterior, apenas um permaneceu [na instituição X], mas ele trocou de programa e foi trabalhar com a diretoria A. Ele saiu do programa B e fugiu para o programa A. Ele fala: 'aqui eu estou quieto'. Então ele está um pouco distante. Meu outro colega fugiu para o C, outro foi para o D. Então todos se espalharam por instituições diversas. Mas todo mundo está quieto. Todo mundo está quieto e contando os dias para se aposentar, quietos. Ninguém diz nada (entrevista 30).

Vários entrevistados justificaram suas decisões de saída com base nos processos de desmonte que ocorreram em suas áreas e que eles não queriam testemunhar. Curiosa e infelizmente, observa-se que o desmonte de políticas públicas levou à saída da burocracia, gerando, portanto, maiores condições para a continuidade do desmonte via enfraquecimento e redução das capacidades estatais.

11. Participantes tinham a opção de escolher mais de uma resposta.
12. Do cargo ou do serviço público.

> Após um ano organizando as atividades para o Congresso X, eu percebi que eu tinha que sair do Ministério E, porque eu não aguentava o desmonte de várias coisas que nós tínhamos construído em anos anteriores. Tinha algo muito deprimente acontecendo por lá (entrevista 14).

> Eu deixei a execução, a implementação de políticas públicas, certo? No passado, eu trabalhei criando, desenvolvendo políticas F. Hoje em dia eu não vejo espaço para isso. Isso não é viável. Uma pessoa como eu está fora, não é permitida no Ministério F (…) é outra abordagem. Então agora eu faço G, que é trabalho nos bastidores, um campo em que as coisas não acontecem imediatamente. É um trabalho de bastidores, fazendo anotação, construindo memória dos retrocessos que estão ocorrendo (entrevistado 16).

> Em um contexto no qual as agendas em que eu trabalhava estão sendo enfraquecidas, a decisão de sair [do governo e do país] foi uma decisão fácil. (...) Hoje, voltar ao Brasil não é uma opção. Voltar para o governo não é uma opção (entrevista 23).

Seria possível contra-argumentar que a rotatividade de pessoal é inerente à administração federal brasileira e que as carreiras mais representadas na amostra da pesquisa dão aos indivíduos a possibilidade de mobilidade. Lopez e Silva (2020) apresentam dados que indicam o que denominam de "carrossel burocrático nas nomeações políticas". Mesmo que alguma rotatividade pudesse ser identificada antes mesmo de 2016, particularmente em nomeações para cargos de confiança, argumenta-se aqui que as razões motivadoras da saída dos servidores assumem outra natureza. Posto de outra forma, percebe-se que, para além dos números relacionados à rotatividade, os relatos recebidos na pesquisa apontam para uma dinâmica de movimentação de pessoal precipitada por frustração e medo. Além de buscar invisibilidade e tentar fugir do contexto de possível perseguição, participantes da pesquisa também expressaram a ideia de que o governo Bolsonaro promove a falta de confiança e o desprezo pelos servidores públicos. A seção seguinte é baseada nesses relatos e nos casos de demissões em massa e de desmonte institucional, o que eventualmente levou à paralisia nas tomadas de decisão.

5.2 Exonerações em massa, desmonte institucional e paralisia

Quando um líder pluralista democrata assume o poder, mudanças em cargos de alto escalão são naturais e esperadas. Mudanças em cargos de médio escalão também podem acontecer, além de reformas institucionais que reflitam a visão do líder eleito. No caso do Brasil de Bolsonaro, tal visão não incluía apreço pela burocracia federal, que era considerada "esquerdista", "comunista" ou "petista". Bolsonaro prometeu "*despetizar*" o governo federal, ou seja, eliminar do governo todos os servidores filiados ou alinhados ao Partido dos Trabalhadores (PT). Durante a campanha eleitoral de 2018, Bolsonaro prometeu fuzilar todos os apoiadores do PT.[13]

13. Disponível em: <https://exame.com/brasil/vamos-fuzilar-a-petralhada-diz-bolsonaro-em-campanha-no-acre/>.

Em seu terceiro dia de mandato, mais de 3 mil pessoas foram exoneradas de seus cargos comissionados (Valença, Pinto e Batista, 2019). Para aqueles que não eram funcionários públicos, isso significou ter que abandonar o governo. Para servidores de carreira, a exoneração de seus cargos significou que eles não ocupariam funções de "direção e assessoramento superior" no governo Bolsonaro. Note-se que, quando Bolsonaro assumiu, em 2019, já fazia dois anos e meio que o governo PT havia terminado e que a reorganização da burocracia havia começado, como indicado acima.

Naquele mesmo dia 3 de janeiro de 2019, Onyx Lorenzoni, que havia assumido o cargo de ministro-chefe da Casa Civil, declarou: "Nós vamos assinar um ato fazendo a exoneração de todos aqueles que estão ocupando cargos em comissão e função gratificada. Nós todos sabemos do aparelhamento que foi feito nos quase quatorze anos que o PT aqui ficou".[14] A exoneração em massa de cargos comissionados (muitos deles ocupados por servidores de carreira) que, segundo Lorenzoni, alcançaria 320 funcionários, foi reflexo da visão de que ninguém que trabalhava no governo federal poderia estar comprometido com o que a nova administração representava. No mesmo dia, o Twitter oficial da Presidência (@planalto) marcou Lorenzoni e anunciou: "Nós revisaremos assuntos relacionados a Conselhos [participativos]. Pelo decreto, o *Conselhão* já foi extinto. Nós passaremos um pente fino sobre [*sic*] todos os conselhos dentro da administração federal".

Esse processo de exonerações, em conjunto com mudanças abruptas nos ministérios, deixou inúmeras políticas públicas no limbo, como relata um dos entrevistados:

> eu trabalhei nesse setor até o começo de 2019. Precisamente até janeiro de 2019, quando a Secretaria H foi extinta. A Coordenação-Geral, onde trabalhei de 2006 até 2016, e, na verdade, todo o Departamento foram eliminados naquele momento. Não houve políticas públicas H no Ministério I desde então. O departamento inteiro de políticas públicas J também foi extinto. Essas políticas públicas ficaram num limbo por muito tempo, durante todo o ano de 2019. Elas estavam no limbo! Elas formalmente existiam, mas na prática não teve setor específico responsável por elas (entrevista 47).

O processo de demissões não parou nos primeiros meses do governo Bolsonaro. Como um entrevistado explica, todo novo indicado de alto e médio escalão passa por uma "checagem de antecedentes" feita pela própria presidência, que verifica não somente se o indivíduo é apoiador do PT, mas também se ele/ela teve algum cargo em qualquer governo anterior. Entrevistados compartilharam

14. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/onyx-demite-comissionados-da-casa-civil-e-abre-espaco-para-nomeacoes>.

suas percepções a respeito de um ambiente de desconfiança generalizada e de desprezo pelos servidores.

> A minha visão, que depois se provou equivocada, era de que o governo Bolsonaro fecharia as portas e cortaria cabeças de imediato. Isso não ocorreu, a minha previsão estava errada. Na verdade, eles fizeram o oposto. Eles lentamente controlaram a máquina estatal. Foi gradual e lento o processo. Fato é que, hoje em dia, eu não tenho nenhum colega que ocupa cargo neste governo. Eles foram demitidos, um por um, dos postos que ocupavam, por causa dos cargos que eles haviam assumido em governos anteriores. (...) Há oficiais militares no Gabinete de Segurança Institucional (GSI) que investigam as contas de redes sociais das pessoas. Se qualquer um falar qualquer coisa que parece ser de esquerda, eles não aprovam as nomeações (entrevista 4).

> Houve uma perseguição nojenta no Ministério I a funcionários públicos que foram banidos porque eles foram vistos como associados a partidos políticos. Todas essas mudanças ocorreram porque todos os funcionários públicos eram vistos com desconfiança. Eu tive que conquistar a confiança daqueles que haviam chegado, para convencê-los de que eu queria fazer um bom trabalho e que eu não estava ali para sabotar o que estava sendo feito (entrevista 47).

A motivação para novas nomeações não foi técnica nem tampouco política, apesar das declarações do presidente de que ele representaria uma nova era no governo federal.

> Na verdade, houve muito desmonte ali [Instituto K] durante a administração do Bolsonaro. Eu não deveria dizer houve, pois ainda está acontecendo. Eles começaram substituindo superintendentes que eram muito importantes, pessoas com trinta, quarenta anos de dedicação para a política K, indivíduos de altíssimo nível. Eles foram substituídos por diretores de cinema, amigos de membros do Congresso etc. Muitos diretores foram demitidos nos meses recentes. (...) Era um desmonte alastrado e objetivo, e isso não é só a minha opinião, pessoas foram substituídas por qualquer um, você vê? Em qualquer nível. (...) É um tipo de mudança sem qualquer projeto, o que muito me incomoda. Se você tem um projeto que de fato venceu as eleições e você tem controle da situação, isso é normal, não há problema algum. Isso é política, vamos discutir. Mas não, não tinha nenhum projeto. O projeto era desmontar o que havia sido feito e isso é muito evidente no que aconteceu no Instituto K (entrevistado 35).

A ideia de destruição intencional do Estado está evidente em outras entrevistas, juntamente com a paralisia nas tomadas de decisão.

> Eu acho que tem um projeto explícito de destruição do Estado, que é compatível com o Estado autoritário que é almejado (...) Em alguns campos, as leis não estão formalmente derrubadas, mas há um processo de destruição que, por consequência, está destruindo direitos de tal forma que nós não sabemos como reverter (entrevista 41).

> Nós vemos muita paralisia. O ministro é um pastor de igreja. Um pastor que não tem carreira política no campo I. Aparentemente ele era ligado à administração de uma universidade. Ele era um pastor de igreja. (...) Então é um desmonte de políticas públicas para não se fazer nada (entrevista 58).

A composição do gabinete ministerial do governo Bolsonaro foi marcada por figuras controversas, que representavam suas posições ideológicas de extrema direita tanto em mídias sociais como em seus cargos oficiais. Entre eles estavam/estão:

- Ricardo Salles, ex-ministro do Meio Ambiente, que sugeriu que o governo deveria se aproveitar da pandemia para desregular leis ambientais;
- Damares Alves, ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que defende que meninas devem vestir rosa e meninos vestir azul;
- Abraham Weintraub, ex-ministro da Educação, que cortou recursos para todas as universidades federais em resposta às críticas contra a administração do Bolsonaro;
- Ernesto Araújo, ex-ministro de Relações Exteriores, que adota a teoria do 'globalismo' e vê um plano global de destruição do mundo cristão;
- Filipe G. Martins, assessor de Relações Internacionais do presidente, que foi pego em flagrante ao vivo fazendo gestos de supremacia branca; e
- Paulo Guedes, ministro da Economia, que sugeriu que servidores públicos eram "inimigos", em uma reunião de gabinete em abril de 2019.

Com o passar do tempo, alguns dos ministros controversos foram substituídos por figuras moderadas, desconhecidas ou por militares. Nozaki (2021, p. 10) aponta o aumento considerável de militares ocupando cargos políticos no governo Bolsonaro, de 2.765 no último ano da administração do Temer para 6.157 em 2020, sob Bolsonaro. No período de realização desta pesquisa, havia dez ministros militares. Nozaki (2021) denomina isso de "militarização da administração pública no Brasil".

5.3 Intimidação e medo

A tabela 5 aponta a frequência de alguns termos que os entrevistados usaram quando questionados sobre suas trajetórias profissionais. Os números representam quão recorrentes foram alguns dos termos utilizados pelos participantes em suas respostas, como desmonte, medo, perseguição, sofrer/sofrimento e licenças.

TABELA 5
Buscas textuais

Códigos	Transcrições (41)		Anotações das entrevistas (129)	
	Número de vezes que o termo é usado em entrevista	Número de entrevistas nas quais o termo é mencionado	Número de vezes que o termo é usado em entrevista	Número de entrevistas nas quais o termo é mencionado
Licença	77	21	94	50
Medo	49	19	70	41
Demitir	41	12	58	28
Perseguido(a)/perseguição	34	33	50	39
Sofrer	39	17	50	31
Desmonte	39	13	44	25
Assédio	20	8	26	14

Elaboração da autora.

O medo é um elemento comum e constante em muitas entrevistas. O termo foi utilizado como consequência direta de uma experiência vivenciada pelos próprios participantes da pesquisa ou como reflexo de casos de perseguição ou intimidação vivenciados por colegas. De forma geral, parece haver um clima generalizado de preocupação, medo e autocensura.

> Atualmente, tem um processo de restrição das nossas liberdades de expressão como funcionários públicos; tiveram várias agências nas quais as pessoas eram perseguidas por qualquer fala pública em oposição ao governo. Eu me lembro, por exemplo, que eu ia a manifestações públicas, eu tinha minha própria opinião e eu me expressava nas redes sociais, em protestos etc. Hoje em dia, eu não falo mais nada, porque eu sinto que há um monitoramento do que a gente fala em fóruns privados. E há um risco real. Perseguição política é o mínimo que pode ocorrer (entrevista 7).

> Hoje eu fiquei chocado(a) com a notícia de que professores da Universidade Federal de Pelotas serão processados por terem criticado o presidente. É chocante que eles estejam tomando esse caminho (entrevista 13).

> Eles tentaram terminar a política L. (...) Há alguns grupos que são contra a política L, então eu ainda estou trabalhando num campo minado. Eu comecei trabalhando no que é mais técnico (...). A gente sabe que sempre há um cenário político, então, mais e mais eu não posso me expressar e tenho menos influência no que é decidido, mesmo que eu seja um assessor. Eu não tenho qualquer liberdade e preciso ser cuidadoso a todo momento com o que eu digo, com como eu falo isso, tudo. (entrevista 47).

> As coisas estavam ruins durante a administração Temer, mas nada se compara à do Bolsonaro. A capacidade de fazerem as coisas piorarem parece não ter fim! Agora tudo é muito frágil. (...) A diferença é que agora nós temos medo. Antes nós tínhamos medo com relação à nossa carreira: 'bom, talvez eu vá perder meu DAS, talvez seja estigmatizado' (...), mas agora a gente tem medo de ser realmente perseguido. Eu fiz

> uma apresentação sobre uma proposta de emenda constitucional. A pessoa que me convidou a fazer a apresentação depois me ligou e me disse: 'eu fiquei preocupado com você, porque você foi muito crítico com as atuais regras'. E eu respondi: 'olha, é claro que nós todos estamos com medo, mas a gente também tem que ter coragem' (entrevista 51).

Os testemunhos de vários participantes, como evidenciado nas citações acima, coincidem com o alto número de casos de assédio apontados pela Articulação Nacional das Carreiras para o Desenvolvimento Sustentável (Arca). Até 3 de março de 2022, 1.090 casos de assédio no governo Bolsonaro foram reportados por funcionários públicos federais, por meio da plataforma *on-line* da Arca.[15]

Esse ambiente opressivo, que leva muitos funcionários públicos a abandonarem seus cargos, censurando suas próprias ideias e tornando seus trabalhos invisíveis, não constitui um processo típico de mudança política, mas sim um desmonte de características autoritárias.

5.4 Desorganização da burocracia e desmonte de políticas públicas

Como resultado dos processos descritos acima, muitos burocratas federais não trabalham mais em suas áreas de especialidade. Eles se resguardaram em órgãos ou postos nos quais eles seriam menos expostos e teriam maior proteção. Alguns deles, pela natureza de suas atribuições, eram reconhecidos como técnicos e não como políticos, e serviram como refúgio para servidores que fugiam de possíveis perseguições. Algumas instituições se tornaram destinos populares[16] para pessoas em carreiras de alta mobilidade, como os EPPGGs. Para diplomatas, pedidos para postos fora de Brasília atingiram altos níveis e, pela primeira vez, até mesmo os postos de menor *status*, denominados C ou D, passaram a receber alta demanda.[17]

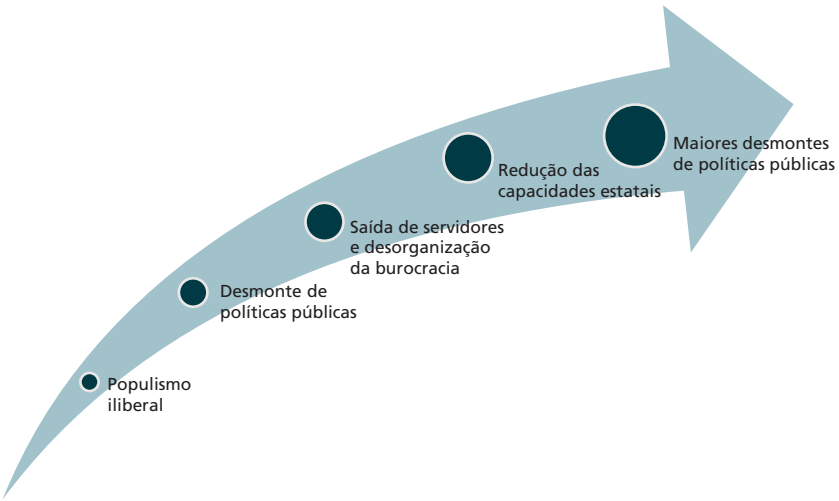
Conforme os servidores são ativamente remanejados ou conforme eles "voluntariamente" optam pela saída de seus cargos, as condições para o desmonte de políticas públicas se tornam mais agudas. Como dito anteriormente por um dos entrevistados, eventualmente não haverá ninguém mais para manter determinadas políticas públicas. Não haverá ninguém com o conhecimento e a memória institucional sobre como aquelas políticas públicas funcionam, quais são os instrumentos disponíveis, quais são os seus antecedentes, ou quem são os atores interessados. Retorna-se a discussões e à consideração de soluções que já haviam sido descartadas pela burocracia especializada. Todo o desenvolvimento alcançado em um campo de política pública se perde, já que praticamente não há ninguém habilitado para informar os tomadores de decisão. Exemplo disso pode ser encontrado na reforma do programa Bolsa Família, agora

15. Disponível em: <http://arcadesenvolvimento.org/assediometro/>.
16. Para proteger os participantes e dado o clima de medo, os nomes dessas instituições não serão revelados neste trabalho.
17. Comunicação pessoal, entrevista 87.

denominado de Auxílio Brasil. A inclusão de inúmeros benefícios avulsos no novo programa, que especialistas chamam de "penduricalhos", já havia sido considerada e descartada no passado pela burocracia especializada que se formou em torno do programa em seus dezoito anos de vigência.

Esse processo de desorganização e perda da burocracia especializada, representado abaixo, fomenta maiores desmontes de políticas públicas, numa escalada progressiva.

FIGURA 2
Mecanismo de desmonte autoritário de políticas públicas



Elaboração da autora.

Dado o desenho da pesquisa, isso não sugere que estratégias de lealdade, voz ou sabotagem não tenham ocorrido. Todos esses processos tendem a ocorrer simultaneamente dentro de um contexto de políticas públicas específicas, sendo contingentes às opções que são viáveis para cada servidor público. Alguns dos participantes da pesquisa trouxeram exemplos de "resistência", a mais comum sendo o atraso de processos administrativos na esperança de que, com o tempo, haveria uma troca na liderança ou o problema sairia da agenda. Houve também exemplos de burocratas que levaram seus atos de resistência para fora do Estado e se envolveram com a oposição ao governo fora de seus expedientes de trabalho e de seus deveres oficiais.[18] Mesmo nesses casos, o medo continuou presente nos relatos dos participantes.

18. Em um futuro trabalho, analisarei o conceito de ativismo a partir da perspectiva dos servidores federais, evidenciando a miríade de interpretações e relações que os servidores podem desenvolver com o conceito.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa procurou contribuir com a literatura sobre desmonte de políticas públicas em um contexto de iliberalismo. Os achados revelam um mecanismo de desmonte que envolve a desorganização da burocracia pela intimidação e medo, fazendo ruir, consequentemente, capacidades estatais necessárias para a continuidade de políticas públicas existentes. Nesse sentido, o desmonte de políticas públicas observado no Brasil se distingue por seu caráter autoritário.

O projeto de pesquisa teve início em meados de 2019, seis meses após a posse de Jair Bolsonaro na presidência do Brasil. A coleta de dados abrangeu o período de dois anos e envolveu uma *survey* com 337 ex-funcionários federais e atuais, dos quais 129 fizeram parte de entrevistas semiestruturadas. As entrevistas foram codificadas e analisadas com o auxílio do *software* NVivo.

No Brasil, durante a presidência de Jair Bolsonaro, o desmonte de políticas públicas não se resume a mudanças esperadas em um contexto democrático. Ao contrário, observa-se uma forma autoritária de desmonte, na qual agentes federais são vítimas de um processo generalizado de intimidação e medo, que passa pelo desmonte institucional e pela paralisia nas tomadas de decisão. Vários desses funcionários federais recorrem à saída como forma de escapar da perseguição, o que se dá de várias formas: abandono de seus cargos, de suas instituições, do governo federal e até mesmo do país. Sem servidores públicos com experiência, particularmente aqueles que ganharam *expertise* em razão do tempo trabalhado na implementação de políticas públicas, ocorre a erosão da capacidade do Estado e ainda mais desmontes.

Espera-se que este capítulo possa trazer novos aportes às conclusões experimentais apresentadas por Guedes-Neto e Peters (2021). Se, por um lado, funcionários públicos tendem a fugir de projetos não democráticos, por outro, quando submetidos à pressão autoritária, eles tendem a ter menos capacidade de agir ou se sentem menos inclinados a agir. Pode haver menos resistência ou sabotagem quando a burocracia tem medo ou quando é levada à saída, o que é uma opção disponível em diversas formas. O capítulo também pretende adicionar às conclusões de Sabourin, Craviotti e Milhorance (2020), apontando que a adaptação burocrática pode se restringir a uma minoria de servidores que ficou para trás ou aos novos contratados que estão sendo iniciados em um novo campo de políticas e, portanto, não têm uma ideia precisa do desmonte em curso.

As conclusões aqui apresentadas precisam ser interpretadas dentro do escopo do desenho da pesquisa e das limitações dele decorrentes. Trata-se de uma pesquisa predominantemente qualitativa envolvendo uma amostra não representativa e não intencional, cujos respondentes foram recrutados a partir do método "bola de neve". Dito isso, o número elevado de entrevistas em profundidade permitiu

derivar temas recorrentes nas várias falas: saída e invisibilidade; exonerações em massa, desmonte institucional e paralisia; intimidação e medo. Seguindo os preceitos metodológicos de *grounded theory*, foi possível, portanto, conceber o proposto mecanismo de desmonte de políticas públicas calcado no processo de intimidação e desorganização da burocracia pública. Novos estudos terão a oportunidade de não apenas verificar esses achados, mas também avaliar o quão permanente tende a ser essa desorganização do serviço público e a consequente erosão de capacidades, representando, portanto, um passo atrás na possibilidade de elaboração e implementação de políticas públicas no país.

Olhando para além do Brasil e considerando o marco teórico mais amplo de análise de políticas públicas, este capítulo busca reunir três grandes campos acadêmicos: política comparada, políticas públicas e administração pública. Por mais difícil que seja cruzar fronteiras interdisciplinares, esta é uma conversa necessária para aqueles que estão tentando entender as rupturas trazidas pelo retrocesso democrático em vários países. Como entender mudanças em política públicas que, apesar de ocorrerem dentro das regras da democracia representativa, nada mais são do que o resultado de uma dinâmica autoritária? No governo federal de 2022 no Brasil a burocracia continua sendo remanejada e pedindo ao capitão para sair.

REFERÊNCIAS

ABRAMSON, A. Trump's allies keep talking about the "Deep State." What's that? **Time**, 8 mar. 2017. Disponível em: <https://time.com/4692178/donald-trump-deep-state-breitbart-barack-obama/>. Acesso em: 11 set. 2022.

BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic backsliding, populism, and public administration. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 3, n. 1, p. 19-31, 2020.

BAUER, M. W. *et l*. **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BAUER, M. W.; PETERS, G.; PIERRE, J. Pathways to administrative resilience: public bureaucracies ruled by democratic backsliders as a transnational challenge. **STG Policy Analysis**, n. 3, 2021. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2870/752884>. Acesso em: 11 set. 2021.

BAUER, M. W. *et al*. (Ed.). **Democratic backsliding and public administration**: how populists in government transform state bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

BREHM, J. O.; GATES, S. **Working, shirking, and sabotage**: bureaucratic response to a democratic public. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999.

CHARMAZ, K. **Constructing grounded theory**: a practical guide through qualitative analysis. Thousand Oaks, CA: Sage, 2006.

GUEDES-NETO, J.; PETERS, B. G. Working, shirking or sabotage in times of democratic backsliding: an experimental study in Brazil. *In*: BAUER, M. *et al*. (Ed.). **Democratic backsliding and public administration**: how populists in government transform state bureaucracies. Cambridge: Cambrige University Press, 2021. p. 221-245.

HIRSCHMAN, A. O. **Exit, voice, and loyalty**: responses to decline in firms, organizations, and states. Cambridge: Harvard University Press, 1970.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Funcionalismo público no Brasil: análise dos dados nas últimas três décadas. **Em Questão**: Evidências Para Políticas Públicas, n. 2, mar. 2021.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **How democracies die**. Portland: Broadway Books, 2018.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**. 30th anniversary ed. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOPEZ, F.; SILVA, T. **O carrossel burocrático nos cargos de confiança**: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo federal brasileiro (1999-2017). Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2597).

MARCONDES, D.; MAWDSLEY, E. South-South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 681-699, 2017.

MOE, T. M. Teachers unions in the United States: the politics of blocking. *In*: WIBORG, S.; MOE, T. M. (Ed.). **The comparative politics of education**: teachers unions and education systems around the world. Cambridge: Cambridge University Press; Cambridge Core, 2016. p. 24-55.

MORAIS, M. **Poverty reduction, education, and the global diffusion of conditional cash transfers**. New York: Palgrave Macmillan, 2017.

_____. South-South cooperation resilience in Brazil: presidential leadership, institutions and bureaucracies. **Third World Quarterly**, v. 42, n. 10, p. 2353-2371, 2021.

NOZAKI, W. A militarização da administração pública no Brasil: projeto de nação ou projeto de poder? **Caderno da Reforma Administrativa**, v. 20, 2021.

O'LEARY, R. **The ethics of dissent**: managing guerrilla government. Washington: CQ Press, 2014.

OLIVEIRA, O. P. Brazil exporting social policies: from local innovation to a global model. **Journal of Politics in Latin America**, v. 11, n. 3, p. 249-271, 2019.

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, v. 2, n. 1, 2020.

SCHUSTER, C. *et al*. Exit, voice, and sabotage: public service motivation and guerrilla bureaucracy in times of unprincipled political principals. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 32, n. 2, p. 416-435, 2021.

SILVA, F. S. Law and illiberalism: a sociolegal review and research road map. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 18, out. 2022.

VALENÇA, L.; PINTO, P. S.; BATISTA, V. Governo Bolsonaro exonera mais de 3.500 servidores nos primeiros dias. **Correio Braziliense**, 4 jan. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/42m6MVb>. Acesso em: 11 set. 2022.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. New York: Routledge, 2018.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: conceptual framework and essential components. *In*: _____. (Ed.). **Policy capacity and governance**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. p. 1-25.

ZAKARIA, F. The rise of illiberal democracy. **Foreign Affairs**, v. 76, n. 22, 1997.

CAPÍTULO 17

AÇÕES E REAÇÕES: MECANISMOS DE OPRESSÃO À BUROCRACIA E SUAS DIFERENTES ESTRATÉGIAS DE REAÇÃO

Gabriela Lotta [1]
Mariana Costa Silveira [2]
Michelle Fernandez [3]

1 INTRODUÇÃO

O conflito entre políticos e burocratas já foi longamente analisado pela literatura. Weber (1990; 2004) já apontava que a democracia precisa da burocracia, já que são os burocratas que garantem a legalidade e a continuidade das instituições inerentes à democracia. Mas os burocratas podem ser um risco para a democracia caso corrompam os processos democráticos ou usem as instituições a seu favor. Este equilíbrio tênue entre políticos e burocratas é, portanto, um objeto importante na construção das nossas democracias modernas.

A literatura, em geral, olha para esses conflitos como parte do jogo democrático, no qual tanto políticos como burocratas usam o próprio processo democrático e as instituições a seu favor. Uma parte importante dessa literatura se aprofundou em compreender os comportamentos burocráticos. Desde o clássico livro de Guy Peters, *The politics of bureaucracy*, publicado em 1978, a literatura que analisa a atuação dos burocratas observa diferentes formas de comportamento desses atores frente às políticas que devem implementar e as organizações às quais pertencem. Neste processo, a literatura identificou diversos comportamentos burocráticos que passam tanto pelo alinhamento às práticas políticas e organizacionais como pela resistência ou enfrentamento quando não concordam ou não aderem às ações propostas. Parte dessa literatura tem analisado a ação da burocracia a partir de suas racionalidades e respostas individuais ao contexto organizacional. Essa literatura analisa práticas como *voice*, *exit* e *loyalty* (Hirshman, 1970), ou mesmo *working*, *shirking* e *sabotage* (Brehm e Gates, 1999).

1. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV). *E-mail*: <gabriela.lotta@gmail.com>..
2. EAESP-FGV..
3. Universidade de Brasília (UnB).

Outra parte da literatura, que tem analisado especificamente o comportamento da burocracia de nível de rua, ao observar como estes indivíduos reagem às pressões que sofrem no trabalho, aponta diversos tipos de comportamento, como estratégias de *coping* (Lipsky, 2010; Tummers *et al*., 2015), divergências em relação às chefias (Gofen, 2014), resistência (Cooper, 2018) e comportamento não burocrático – *unbureaucratic behaviors* (Brockmann, 2015). Outra parte da literatura analisa mais especificamente a ação política da burocracia, especialmente em contextos de divergência, como os trabalhos sobre *guerrilla government* (O'Leary, 2019), ação subversiva (Olsson, 2016) ou resistências (Ingber, 2018).

Embora esses vários trabalhos avancem em compreender as ações burocráticas, uma lacuna destas abordagens é que, na maioria dos estudos, o comportamento burocrático é analisado em contextos democráticos e de funcionamento das instituições. Além disso, esses estudos não avançam em uma análise relacional desse fenômeno, compreendendo o comportamento burocrático como forma de reação ao político e vice-versa. Ou seja, falta uma compreensão sobre como se dão os comportamentos burocráticos e a relação entre burocratas e políticos em contextos de autoritarismo, populismo ou de baixa efetividade institucional.

Assim, este capítulo busca contribuir para uma teoria sobre comportamento burocrático endereçando as lacunas acima apontadas. Consideramos o comportamento desses atores a partir da interação com políticos eleitos e em um contexto de ataque à democracia. Além disso, pretendemos contribuir com a teoria observando quais são as reações da burocracia às ações políticas e a resposta política a essas reações.

2 CONTROLE POLÍTICO DA BUROCRACIA: REVISÃO TEÓRICA

A relação entre políticos e burocratas é complexa e multifacetada (Peters, 1979) e a tentativa de controle político da burocracia faz parte do jogo democrático. Neste jogo, políticos podem tentar ganhar lealdade, enquadrar ou esvaziar a burocracia, e burocratas podem tentar resistir usando diferentes ferramentas.

Em estudos sobre a atuação da burocracia e sua relação com dirigentes políticos em contextos democráticos, observamos os esforços políticos para controlar a burocracia por meio de nomeações, e os efeitos que esses esforços têm no funcionamento dos governos (Lewis, 2008). Estudos também sugerem que a mudança de políticos eleitos no poder tem a capacidade de interromper a influência de funcionários públicos sobre decisões dentro das agências governamentais (Bertelli e Lewis, 2012; Bolton, Figueiredo e Lewis, 2021). Essas discussões revelam estratégias rotineiras de controle político da burocracia.

A literatura mostrou diversas formas pelas quais historicamente burocratas buscam resistir ao controle político. Parte dessa literatura, por exemplo, busca compreender quais são os recursos disponíveis aos burocratas para lidarem com

uma deterioração da *performance* organizacional. Inspirados no trabalho original de Hirschman, vários autores apontam as práticas de voz, saída, lealdade e negligência à organização (v*oice, exit, loyalty, e neglect*) como formas de reação da burocracia. Já Brehm e Gates (1999) analisam como os burocratas reagem às ações de comando utilizando a abordagem de agente-principal. Para eles, burocratas em uma reação individual ao comando podem aceitar o trabalho, fugir ou sabotar (*working, shirking e sabotage*).

Outra parte da literatura tem observado mais especificamente a ação política da burocracia, especialmente quando há divergência entre os valores defendidos pelos burocratas e aqueles solicitados e defendidos pelos políticos. O'Leary (2019), por exemplo, analisou como alguns burocratas variam entre uma atuação que contribui com a organização e uma atuação de destruidores desviantes agindo na clandestinidade das organizações de forma contrária a seus superiores. O conceito de governo de guerrilha (*guerrilla government*) conceitua essas pessoas que atuam internamente às organizações sabotando as ordens políticas com as quais não concordam. Mais recentemente, ao analisar a reação de burocratas em governos populistas, parte da literatura tem mostrado como estes burocratas desenvolvem ações de resistência (Ingber, 2018) ou de subversão (Olsson, 2016). Esses trabalhos, no entanto, foram desenvolvidos analisando contextos democráticos, no qual tanto o controle como a resistência se deram utilizando as regras oficiais da democracia.

Durante os últimos anos, no entanto, a literatura tem apontado diversas formas de desmonte democrático ao redor do mundo que, diferente das experiências anteriores, não são construídas por meio de golpes militares ou rupturas violentas (Levitsky e Ziblatt, 2018; Bauer e Becker, 2020; Bauer *et al.*, 2021). Os novos desafios à democracia são mais sutis e, portanto, menos aparentes (Bauer e Becker, 2020). Além disso, muitas vezes eles são produzidos por dentro dos governos, capitaneados por políticos populistas (Levitsky e Ziblat, 2018) que promovem o desmantelamento institucional depois de assumir o poder de forma democrática (Yesilkagit, 2018; Peters e Pierre, 2020; Bauer *et al.*, 2021).

Ao buscarem impor novas institucionalidades ou romper com as práticas existentes, esses novos governantes encontram múltiplas formas de resistência da sociedade, da imprensa, da academia e dentro do governo. A administração pública, de forma geral, e os burocratas, de forma específica, podem atuar como barreiras para a implementação de desmontes burocráticos dada sua natureza legalista e de continuidade institucional. Diversos autores têm argumentado que eliminar o pluralismo (e as barreiras) na burocracia estatal se torna, portanto, um projeto político para esses governantes (Bauer e Becker, 2020). Isso é ainda mais evidente ao reconhecer-se que burocratas são elementos fundamentais da vida democrática (Lehmbruch, 1991; Nabatchi, 2010; Du Gay, 2020).

No entanto, em governos autoritários ou populistas essa dinâmica de controle e resistência assume contornos diferentes. Políticos podem tanto tentar ganhar vantagem com a burocracia como atacá-la. Quando os políticos dependem da burocracia e reconhecem seu valor e competência, eles podem buscar ganhar sua lealdade empoderando, capturando ou usando os burocratas a seu favor (Hajnal e Csengodi, 2014; Peters e Pierre, 2020; Bauer e Becker, 2020). Em contrapartida, quando burocratas se tornam barreiras a projetos autoritários, os governantes podem tentar atacá-los ou expurgá-los (Bauer *et al.*, 2021; Bauer e Becker, 2020) para eliminar o dissenso (Stoker, 2021). Esse processo pode diminuir a habilidade da burocracia de colocar barreiras para os políticos, aumentando suas chances de controle e, consequentemente, de desmonte burocrático (Pierre *et al.*, 2021). Como consequência, políticos podem ter efetividade em seu ataque, gerando concordância, comprometimento e lealdade dos burocratas (Bauer *et al.*, 2021; Jahan e Shahan, 2012; Yang e Pandey, 2009; Gilad, Alon-Barkat e Weiss, 2019; Hameduddin e Lee, 2021). Entretanto, políticos podem também ter como consequência distintas formas de resistência e reações por parte desses burocratas (Peters e Pierre, 2020; Guedes-Neto e Peters, 2021).

Esta literatura avançou consideravelmente ao compreender as formas de controle político e as formas de resistência operadas pela burocracia em contextos de fragilidade democrática. No entanto, há uma lacuna, nesta literatura, em compreender este processo de forma dinâmica e relacional. Como diferentes instrumentos de controle político geram distintas formas de resistência? E como a resistência engendra novas práticas de controle político?

Para responder a estas questões, propomos analisar aqui o contexto brasileiro, onde há claramente um embate entre governo e burocracia a respeito do desmonte e das práticas autoritárias. A estratégia política de desmonte institucional tem sido marcada por um expressivo ataque à burocracia em diversas áreas. Este ataque, por sua vez, não se faz dentro do jogo democrático ou das instituições, mas também usando práticas autoritárias e de destruição institucional.

3 CONTEXTO E MÉTODOS

Para analisar o comportamento burocrático como uma dinâmica relacional de resposta ao controle político, selecionamos o caso de burocratas do governo federal que são contrários ao governo Bolsonaro. Embora esta escolha traga uma série de vieses, ela é proposital, já que é a partir do dissenso entre burocratas e políticos que conseguiremos responder às perguntas da pesquisa. Inicialmente, selecionamos os casos de burocratas envolvidos em órgãos onde havia maior nível de ataque, considerando os dados do "assediômetro" durante o governo Bolsonaro (2019-2021). No entanto, ao longo da pesquisa, decidimos incluir servidores de

diversos outros ministérios e órgãos que também sofrem algum nível de ataque a partir de denúncias que chegaram a nós ou que vimos nas mídias. Essa escolha se justifica pela necessidade que sentimos de documentar os processos em curso e de dar voz a burocratas que estão sofrendo e resistindo ao ataque. No entanto, por uma medida de proteção a eles, optamos por não apresentar quais são exatamente os órgãos de origem. Foram entrevistados, até dezembro de 2021, 165 burocratas que trabalham em quatorze organizações federais das áreas sociais e econômica. Além das entrevistas, aplicamos *surveys* a servidores de duas áreas governamentais.

Sobre as entrevistas, a seleção da amostra é propositiva por critérios teóricos (Merriam e Tisdell, 2016) e também por conveniência. Originalmente, a cada órgão que decidimos pesquisar, acessamos algum servidor conhecido que, após ser entrevistado, nos apresentava outros servidores. A amostra foi construída, em seguida, como bola de neve. A opção por adotar essa estratégia é justificada na medida em que esta é uma pesquisa sensível e servidores sob ataque podem não se sentir confortáveis para responder a uma entrevista sem referências prévias. Outras pesquisas constataram que a amostra por bola de neve é um método efetivo para conseguir entrevistados para temas sensíveis (Cohen e Arieli, 2011; Cohen, 2016).

No entanto, para garantir diversidade nesta amostra, pedimos aos entrevistados para indicarem pessoas seguindo alguns critérios, entre eles: serem servidores concursados que se sentem atacados pelo governo e que estão desenvolvendo estratégias de resistência variadas. Neste processo, fomos também procurados por diversos servidores que nos pediram para ser entrevistados (seja pelo *Twitter* ou por contatos próximos) e decidimos incluí-los na amostra. A amostra das entrevistas semiestruturadas é, portanto, composta por 165 servidores com diferentes formações, graus de experiência e vínculos organizacionais. A diversidade garantiu uma representação de distintos tipos de servidores. Também garantimos a qualidade da amostra após ser verificada saturação nas respostas.

Todos os entrevistados aceitaram participar da pesquisa desde que o anonimato e o sigilo fossem garantidos. Quase todos concordaram em gravar as entrevistas, e parte concordou apenas que registrássemos a entrevista por escrito. As entrevistas foram realizadas entre dezembro de 2020 e dezembro de 2021. Utilizamos diferentes meios como *Zoom*, *Whatsapp* e telefone para realizar as entrevistas à distância, considerando as limitações impostas pela pandemia. As entrevistas duraram entre 45 e 180 minutos e para realizá-las utilizamos um roteiro semiestruturado com perguntas organizadas em quatro temas: *i*) trajetória e experiência no serviço público; *ii*) experiência de trabalhar nos diferentes governos; *iii*) diferenças de atuação durante o governo Bolsonaro; e *iv*) reações desenvolvidas por eles diante do controle político. Todas as entrevistas foram analisadas com dois processos de codificação. No primeiro, codificamos os elementos relacionados às categorias políticas de formas de opressão e formas de reação. Na segunda codificação reorganizamos os

códigos originais encontrando as tipologias – por exemplo, os tipos de opressão e os tipos de reação. Para a construção da tipologia de resistências, nos inspiramos nos elementos já identificados pela literatura e que são aqui sistematizados no quadro A.1 (anexo).

No que se refere ao *survey*, usamos um questionário *on-line* (de autopreenchimento pelo próprio respondente, que se voluntariava a participar da pesquisa) endereçado a burocratas concursados de diferentes carreiras e setores dentro do ministério federal. O questionário *on-line* foi divulgado e preenchido pelos respondentes entre dezembro de 2020 e julho de 2021. A amostra do *survey* se deu por conveniência e, portanto, não é representativa da população de servidores no governo federal. Por esse motivo, os achados devem ser lidos com cautela, embora, ainda assim, possam indicar as diferentes percepções dos burocratas quanto ao tema em estudo. A combinação de métodos adotada na pesquisa foi útil para que, por meio das entrevistas, determinados aspectos observados no *survey* fossem explorados com maior profundidade.

Ao todo, foram obtidas 913 respostas no *survey*. O questionário tinha 131 perguntas, cujos tópicos abordavam desde características pessoais (gênero, idade, raça/cor, ano de ingresso na carreira e na organização), até percepções com relação à organização onde o servidor estava alocado, à relação com chefias, ao grau de envolvimento com a organização, condições de trabalho, motivações e opiniões quanto às suas condições de contribuir tecnicamente.

Quase todas as perguntas do *survey* eram de múltipla escolha. Apenas alguns campos eram abertos, caso os respondentes quisessem complementar algum aspecto. Uma questão final indagava se o servidor gostaria de relatar algum caso ou situação que tenha vivido, de conflito e reação às decisões organizacionais e políticas.

4 AÇÕES E REAÇÕES

Nesta seção apresentamos tanto os resultados do levantamento/*survey* realizado entre diferentes burocratas quanto os resultados das entrevistas. Na primeira subseção (4.1), apresentamos alguns dos aspectos identificados no *survey*, enquanto as duas outras são dedicadas à descrição dos tipos de opressões governamentais (4.2) e dos tipos de respostas dos burocratas a tais opressões (4.3).

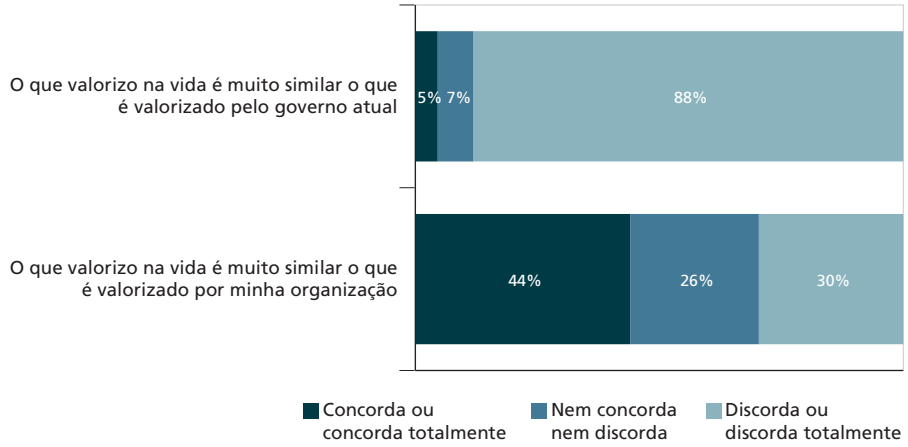
4.1 Percepções dos servidores sobre a organização, sua chefia e o governo

Entre as perguntas realizadas aos servidores, um dos resultados do *survey* que mais chama atenção diz respeito ao (des)alinhamento entre os valores defendidos na organização em relação aos valores defendidos pelo governo – como sumariza a figura 1. Trata-se de um tópico em que os servidores foram indagados quanto ao alinhamento ou desalinhamento de seus valores em relação ao que é defendido

pela organização onde atuam *versus* o que é defendido pelo governo. Sabe-se que muitos servidores buscam carreiras e posições no Estado condizentes com suas crenças e valores. Essa pergunta da pesquisa buscava justamente identificar em que medida tais crenças, projetos e valores pessoais poderiam ser, por um lado, alinhados à organização ou missão organizacional e, por outro lado, desalinhados em relação à agenda governamental.

Os resultados, apresentados na figura 1, sugerem forte alinhamento organizacional dos servidores em relação à missão organizacional e forte desalinhamento em relação à agenda governamental: esse padrão praticamente inverso fica evidente nesse gráfico. Como mencionado na seção metodológica, é importante interpretar os resultados do *survey* com cautela, uma vez que se trata de uma amostra por conveniência (servidores que se voluntariaram a responder o questionário *on-line*) não representativa de todos os servidores no governo federal. Ainda assim, consideramos que os resultados são úteis para compreender possíveis tendências e percepções entre os servidores, ainda que tais achados não sejam passíveis de generalização.

FIGURA 1
(Des)alinhamento organizacional *versus* político/governamental
(Em %)



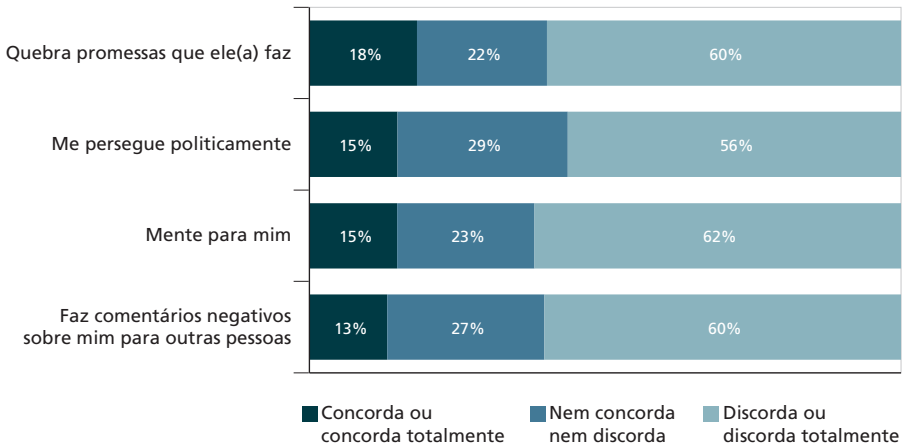
Elaboração das autoras.

No que se refere às percepções dos servidores (respondentes ao *survey*) sobre suas chefias, 15% indicaram que suas chefias os perseguem politicamente, enquanto 18% não se posicionaram a respeito. Outros 15% e 13%, respectivamente, indicaram que suas chefias fazem comentários negativos sobre os servidores ou mentem. Além disso, 18% responderam que suas chefias quebram promessas ou acordos estabelecidos previamente. Mesmo que esses percentuais não correspondam à maioria das percepções, ainda assim são resultados que indicam

como parte dos servidores pode se sentir desconfortável em relação a chefias ou quadros do alto escalão da organização. Isso se reflete em baixa motivação para contribuir tecnicamente e baixa confiança para atuar na implementação de ações normativamente estabelecidas dentro da organização pública (como também sugerem os dados da figura 2).

Vale mencionar que, no caso de órgãos que foram fortemente militarizados, como tem ocorrido em diferentes ministérios no governo Bolsonaro, as características típicas do "*management* militar" (Andrade, 2021) – como forte hierarquia, estabelecimento de relações de obediência e lealdade na cadeia de comando, além de falta de transparência – podem tensionar ainda mais as dinâmicas de trabalho entre servidores e suas chefias (algo que pode estar associado aos resultados do *survey* e, como veremos adiante, das entrevistas).

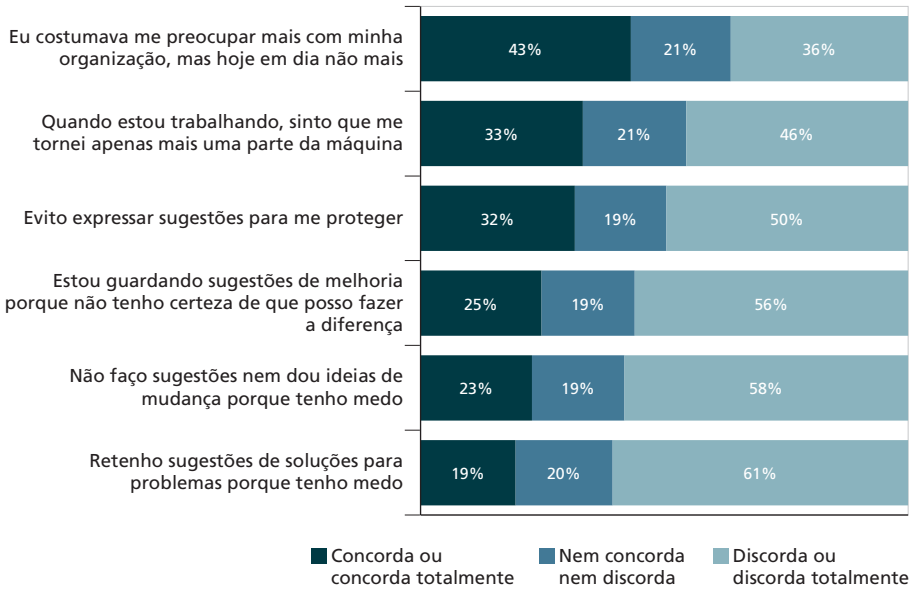
FIGURA 2
Percepções sobre a chefia na organização
(Em %)



Elaboração das autoras.

O gráfico apresentado na figura 3 indica as percepções dos servidores respondentes ao *survey* quanto a diferentes condições e dinâmicas de trabalho na organização. Os resultados sugerem que parte expressiva dos respondentes tem se preocupado menos com a organização atualmente em relação a períodos anteriores (43%), tem a percepção de ter se tornado apenas "mais uma parte da máquina" (33%), além de evitar expressar sugestões e contribuições técnicas como estratégia de autopreservação (32%). Esses resultados também se refletem nas entrevistas semiestruturadas, de forma mais explícita.

FIGURA 3
Percepções sobre as dinâmicas de trabalho na organização
(Em %)

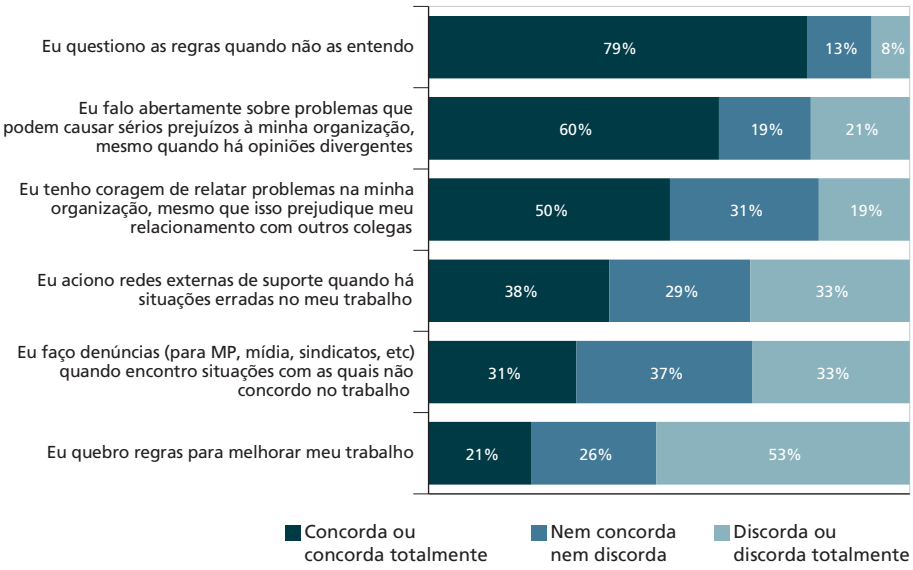


Elaborração das autoras.

Se, por um lado, o ambiente organizacional e governamental se tornou adverso à atuação de muitos servidores, por outro, esses burocratas também não deixaram de atuar e reagir a opressões governistas ou adversidades experienciadas nas organizações governamentais. Na figura 4 vemos exemplos das reações dos servidores às situações com as quais não concordam: 79% afirmaram que questionam as regras/normas quando não as entendem, 60% falam abertamente sobre problemas que podem causar sérios prejuízos à organização onde atuam (mesmo quando há opiniões divergentes); 50% disseram ter coragem para relatar problemas, mesmo que isso prejudique seu relacionamento com outros servidores.

Em proporções menores, porém expressivas, 38% dos respondentes afirmaram que acionam redes externas de suporte quando há situações erradas; 31% mencionaram fazer denúncias (por exemplo ao Ministério Público, mídia, entidades de classe etc.) sobre situações com as quais não concordam e 21% tendem a quebrar regras para melhorar o trabalho, se necessário.

FIGURA 4
Diferentes reações da burocracia em sua rotina de trabalho
(Em %)



Fonte: *Survey* realizado com servidores públicos de diferentes áreas do governo federal.
Elaborado pelas autoras.

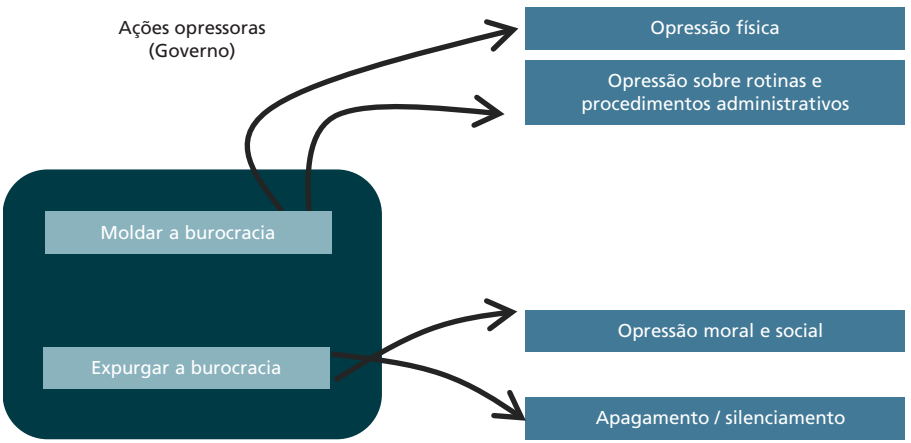
Em conjunto, os resultados do *survey* evidenciam o caráter adverso dos ambientes governamentais na percepção de parte dos entrevistados, indicando situações de baixa confiança em chefias e no próprio ambiente de trabalho, além de forte desalinhamento em relação à agenda governamental. Esse conjunto de fatores se reflete no menor engajamento dos servidores em relação às organizações governamentais e na percepção de que não há espaço para contribuírem tecnicamente. Ainda assim, a despeito do cenário desfavorável, muitos servidores reportaram ações de resposta (a partir de diferentes estratégias), como denúncias e mobilização ao apoio externo, questionamentos e a realização de críticas de forma aberta dentro da própria organização. No intuito de melhor qualificar e compreender as diferentes opressões e reações da burocracia, caracterizamos nas subseções a seguir as distintas formas de opressões governistas aos servidores, por um lado, e as variadas respostas e estratégias de reação da burocracia, por outro (a partir dos resultados das entrevistas semiestruturadas).

4.2 Tipos de opressão governamental

Nas análises realizadas encontramos basicamente dois tipos de objetivos para as ações de opressão. O primeiro deles é a tentativa de moldar a burocracia, gerando adesão/lealdade ou subserviência a ela para executar o projeto de desmonte

institucional. O segundo objetivo é o de expurgar, ou retirar burocratas que não aceitam executar o projeto ou que impõem barreiras extremadas ao governo. Na busca por alcançar ambos os objetivos, mapeamos quatro diferentes práticas de opressão descritas abaixo e sistematizadas na figura 5.

FIGURA 5
Tipos de ações opressoras do governo



Elaboração das autoras.

Opressão física (21 menções): ela se materializa por uma tentativa das chefias políticas de controlar fisicamente o trabalho dos servidores, em relação à forma como circulam nos espaços físicos da organização, ou em relação ao uso do tempo nesses espaços. Como exemplos estão medidas como: a instalação de câmeras em salas de trabalho, o controle do tempo em que servidores permaneciam no banheiro, a reconfiguração de salas para maior controle do trabalho dos servidores, a regulação (de maneira opressora e controladora) dos regimes de trabalho, fazendo exigências abusivas quanto ao cumprimento de horários e folhas de ponto, além de ameaças às condições de segurança de trabalho na pandemia por covid-19 (tais como o impedimento do uso pessoal de máscara em locais de trabalho ou a obrigatoriedade de retorno às atividades presenciais de servidores considerados do grupo de risco), entre outras práticas, como ilustram alguns dos relatos a seguir:

> esse diretor investiu todo o trabalho dele em criar mecanismos de controle: de ver se a pessoa estava no lugar de trabalho, eles faziam ronda. Você imagina um diretor ter tempo para fazer uma coisa dessas (fazer ronda!), sendo que antigamente [diretores anteriores] as pessoas já trabalhavam de 8h da manhã até as 22h da noite, e não davam conta e tentavam delegar o trabalho. Agora, esse negócio de centralizar e fazer ronda é assustador. A pessoa [a chefia] tem que estar muito à toa para fazer isso de fiscalizar e fazer ronda [para vigiar servidores]. Aí, o cara, não se contentando em ler cada linha do que a gente escrevia, ele fazia ronda. A gente tinha que comunicar

> tudo o que a gente ia fazer fora da sala, por exemplo se chega um colega de outro setor, que vinha falar comigo na minha sala. (...) E aí começaram a pedir [controlar] tudo o que a gente fazia no trabalho, até reunião interna [de trabalho] (entrevista 15).
>
> As pessoas que estão no presencial contam situações impensáveis, de constrangimento, de assédio no ambiente de trabalho. Coisa do tipo a pessoa ser solicitada [pela chefia] a tirar a máscara, numa reunião cheia de gente [durante a pandemia] (entrevista 27).
>
> Teve gente do grupo de risco que foi obrigado a voltar a trabalhar [presencialmente] na pandemia. Teve colega que foi obrigado, se não iria "pra rua", e morreu [por covid-19] (entrevista 28).
>
> Vi casos de chefias que começam a contar "tempo de banheiro", bota câmera na sala que o cara está etc. Isso está aparecendo bastante (entrevista 36).

Esse tipo de opressão também se materializa na vigilância dos servidores sobre o uso de plataformas oficiais, em representações institucionais, plataformas digitais de comunicação interna ou mesmo em redes sociais e geram a sensação de que o servidor está sendo vigiado e controlado o tempo todo, até mesmo na esfera de sua vida pessoal (para além da vida profissional). Muitos servidores relataram ter recebido comunicados institucionais internos para que não apresentassem suas opiniões pessoais em suas redes sociais:

> nossos computadores passaram a ser monitorados. Quando entrou o governo Bolsonaro, a gente recebeu orientações [formais], a gente vive recebendo orientações de conduta, de normas, de condutas do servidor público. Sempre existiu o código de ética. Mas aí surgiram dizendo que "tudo o que a gente fazia era monitorado". A gente recebeu a orientação de não se manifestar em redes sociais. Fiquei assustada. [Nas orientações] têm coisas do tipo: "manifestação sobre o ministro, a gente não pode fazer". Sabemos de colegas que sofreram PAD [Processo Administrativo Disciplinar] indevido, por "se manifestar em rede social contra o ministro, e que perdeu o cargo de DAS [Direção e Assessoramento Superior]". Mas então a gente não pode ter opinião? (entrevista 21).

Opressões sobre rotinas e procedimentos administrativos (225 menções): Um dos aspectos mais mencionados nas entrevistas, com 225 relatos, diz respeito às opressões sobre as rotinas administrativas. Essa forma de opressão busca alterar os procedimentos burocráticos deixando os servidores expostos a decisões e ingerências, sem a capacidade de autoproteção que procedimentos e regras promovem.

São exemplos dessas práticas a proibição do uso de sistemas e ferramentas antes consolidadas e institucionalizadas de trabalho (tais como a proibição de tramitação de solicitações e encaminhamentos via Sistema Eletrônico de Informações – SEI), o cerceamento à aplicação de rotinas e procedimentos previstos por lei (como, por exemplo, a autonomia de burocratas na aplicação de multas ambientais em campo, ou a autonomia para elaborar notas técnicas e pareceres em diversos setores/ministérios), ou o questionamento a rotinas já consolidadas de trabalho

e a indicadores já consagrados no monitoramento de políticas públicas – como ilustram alguns dos relatos abaixo:

> Nós temos o SEI, que é um sistema *on-line* de protocolo. Todos os processos são feitos por meio do SEI e no governo atual [as chefias] não querem usar o SEI. Fazem as demandas [de trabalho] por *Whatsapp*. Qual o impacto disso na burocracia? Na governança? Um ponto importante é a responsabilização. Como vamos gerar valor público sem ter historicidade ou procedimento estruturado para que o próximo possa fazer? Os dirigentes passam e nós vamos ficar. Temos conduta de registrar tudo que fazemos por *e-mail*, mas nem isso eles querem fazer, porque não querem se comprometer (entrevista 83).

> Estão evitando dar ordem pelo SEI, por *e-mail*. Dão ordem por *Whatsapp* para não registrar decisões. Como vai fazer administração pública sem dar ordens formais? É uma prática comum para culpar o servidor: dar ordem "de boca" quando é questão polêmica (entrevista 82).

Ou, ainda, o desmonte de várias instituições participativas – seja pela promoção de entraves ou pelas modificações do governo nos ritos administrativos processuais ligados às dinâmicas desses espaços colegiados, ou pela redução da participação da sociedade civil organizada nessas instâncias, por meio da publicação de novas normativas. Conforme relata um servidor, houve o "(...) 'revogaço' [revogação de diferentes instituições participativas], que extinguiu uma série de conselhos participativos. (...) É muita frustração, é um grande receio para ver o que vai sobrar" (entrevista 26).

Opressões morais e sociais (114 menções): essas opressões têm como objetivo desmoralizar a burocracia e piorar sua imagem perante a sociedade. Também buscam criar ambientes de medo e constrangimento. Tais opressões são muito relacionadas ao que a literatura chama de *bashing bureaucrats* ou *bureau bashing*, isto é, quando servidores são criticados e desqualificados, como se fossem o cerne dos problemas da administração pública (Caillier, 2020; Jahan e Shahan, 2012). A forma mais comum de *bashing* são os discursos críticos à burocracia, desmoralizando ou questionando sua decisão. Mas também ocorrem dentro do serviço cotidiano, com a promoção de ameaças de que os servidores poderão ser encaminhados ao setor de recursos humanos para demissão, ou ameaças de que poderiam sofrer processos administrativos:

> nem sei explicar, nem descrever a sensação de pânico ao colocar as coisas no SEI. Ficava um pavor de que iam chamar a gente. Uma pessoa de trinta anos [de carreira], que nunca levou bronca, [estava] levando bronca de diretor. Era uma coisa horrível e a gente começou a se sentir constrangido. (...) Estavam colocando as pessoas à disposição no RH e ficavam ameaçando a gente. Ouvimos ameaças de que iam nos mandar para outra área que tinha sido extinta. Ir para o RH era apavorante, ficar sentados lá. Ou receber PAD. A gente confiava muito nas instituições e começamos

> a ver que o PAD podia ser usado para qualquer coisa e não teríamos como recorrer, não tinha apoio institucional porque o RH não respondia, dizia que não podia fazer nada. Eu me sentia desamparada, e dava pânico (entrevista 11).

Neste contexto, alguns servidores relataram ter passado por perseguições políticas e ideológicas, seja em função de seu posicionamento político-pessoal ou em função de ideias e conteúdos de políticas públicas por eles defendidos (que, muitas vezes, são coincidentes com a missão organizacional ou com dispositivos constitucionais, porém não fazem parte da agenda governamental). As trajetórias pessoais dos servidores e seus posicionamentos técnicos no cotidiano de discussões de trabalho e dinâmicas organizacionais passaram a ser usados, portanto, como elementos de opressão moral e perseguição política de alguns servidores, como ilustra a menção a seguir:

> quando entra 2019, (...) eles não queriam pessoas com alinhamento progressista. [Perseguiam] não apenas quem trabalhou em governos anteriores: eu venho da época do governo FHC (Fernando Henrique Cardoso]. Começa internamente uma perseguição com invasão de privacidade. Não tenho redes sociais, mas identificaram que eu tinha proximidade com o campo progressista. No primeiro mês de governo veio um aviso da minha exoneração sem explicações. Eu me propus a fazer processo de transição com nova pessoa, mas ela recuou e pediram para que eu ficasse. Então o secretário notou que eu trabalhava bem e pediu para ficar. (...) Chegou nova equipe e em determinado momento o secretário foi forçado a me tirar. Quando somos nomeados a cargos, passamos por consulta. Essa consulta é mais relacionada a aspecto da moralidade, probidade. Mas [no governo Bolsonaro] criou-se essa consulta paralela em que entram em redes sociais e vão buscando subterfúgios. Encontraram essa relação e (...) falaram para mim que meu nome estava marcado, estava em uma lista de pessoas com alinhamento à esquerda. Eu (...) fui para uma [outra] unidade. (...) Tive até que me explicar. (...) Passei quinze anos trabalhando com política pública para [o setor] e depois tive que virar a chave e mexer com contratos, atividades-meio (entrevista 109).

Aqui também cabem os inúmeros casos de assédio institucional de variados tipos – como não liberação do afastamento de servidores para formações e especializações, para participação e representação institucional em eventos, para ocupação de cargos de liderança quando convidados em outras áreas/setores, ou para a saída de cargos de liderança, quando solicitado por servidores. As diferentes formas de cerceamento à atuação da burocracia, por meio de estratégias de opressão moral e social geraram, na percepção dos entrevistados, diferentes problemas psicológicos de condições insalubres de trabalho. Segundo entrevistados: "ccomeçaram as licenças por (...) *stress*, depressão, em 2019. Essa é a minha quarta licença para tratamento de saúde, por assédio moral repetido. A gente não tá conseguindo lidar, não tem força. A saúde mental foi abalada" (entrevista 21). Outros relatam que "[colegas] foram ameaçados pessoalmente, proibiu-se as pessoas de usar celular. Coisas do tipo! Uma dessas colegas entrou em depressão" (entrevista 151).

São inúmeros os exemplos de problemas à saúde mental vivenciados por servidores expostos a situações de assédio moral no setor público. Os variados casos de assédio moral reportados nas entrevistas vão na mesma direção dos resultados do levantamento promovido pelo Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea (Afipea) e pela Articulação Nacional das Carreiras para o Desenvolvimento Sustentável (Arca) sobre assédio institucional durante o governo Bolsonaro, por meio do "assediômetro".[4]

Declarações públicas do alto escalão – tais como as afirmações de chefias das pastas ministeriais, dos próprios ministros e do presidente – de ataque, desvalorização e desqualificação da legitimidade dos burocratas também compõem inúmeras ações opressoras governamentais. Esses aspectos podem ser ilustrados por meio das afirmações negacionistas e anti-intelectualistas do presidente e dos ministros em relação ao conhecimento técnico-acadêmico, ou ainda das declarações difamatórias sobre o funcionalismo público (tal como a afirmação do ministro da Economia em que servidores públicos são comparados a parasitas, entre outras declarações).

Apagamento/silenciamento dos burocratas (184 menções): esta forma de opressão busca silenciar os burocratas, seja por sua não participação nos processos decisórios seja por seu expurgo. Aqui figuram várias práticas, que vão desde a exclusão de servidores para participar em reuniões ou contribuir tecnicamente, até a aplicação indevida de processos administrativos e exonerações – sobretudo nos casos de servidores que mais demonstraram desalinhamentos políticos em relação ao governo, ao defenderem conteúdos e práticas administrativas preconizadas pela missão organizacional.

Nos casos de maior publicização do desalinhamento político x organizacional, as opressões de silenciamento e apagamento também se intensificaram. Um exemplo disso consiste em casos de servidores da área ambiental que se mantiveram fiéis à aplicação de multas e autuações ambientais, mesmo em casos envolvendo crimes ambientais praticados por elites político-econômicas. Nessas situações, observamos vários casos (muitos deles relatados não só nas entrevistas, mas também publicizados pela mídia) de servidores que foram afastados de suas funções ou que receberam processos administrativos devido ao fato de estarem cumprindo com suas atribuições. Tais atribuições, embora estejam previstas e legitimadas legalmente, passaram a ser atacadas e questionadas pelo alto escalão do governo, que também passou a se valer de novos instrumentos legais e infralegais para desmontar o arcabouço administrativo e processual até então vigente.

Inúmeros servidores entrevistados relataram que, além de terem sido apartados de processos deliberativos e decisórios no *policymaking* (ou de quaisquer outras atividades de sua competência legal), muitas vezes são perseguidos ou criticados

4. Até abril de 2022 foram reportados 1.147 casos de assédio institucional, conforme o disponível em: <https://arca-desenvolvimento.org/assediometro/>. Acesso em: 15 abr. 2022.

por ações que, originalmente, eram rotineiras – como, por exemplo, o uso do SEI ou a tramitação de *e-mails* entre órgãos parceiros de um determinado programa. Frente às ações opressoras governamentais, muitos servidores reportaram que, em alguns dias, gastam mais tempo de seu expediente tentando se esquivar, contornar ou se proteger das opressões governamentais, que efetivamente desenvolvendo seu trabalho. Alguns dos relatos a seguir ilustram estes diferentes aspectos das opressões de silenciamento:

> aí eles [chefias] ficaram indignados de ela [servidora] não acatar a ordem deles [de desconstrução institucional], e a exoneraram, sem comunicar. E a exoneraram com data retroativa. Nem o coordenador geral, que era o chefe dela, nenhum dos dois estava sabendo. É um tipo de punição e assédio que mistura profissional com pessoal. Há boicote a viagens a campo, sem justificativa nenhuma. Boicota-se coisas em que você está engajado (entrevista 15).

> Ninguém publica, ninguém coloca nada [em redes sociais]. No governo do PT, você podia falar mal do governo abertamente, a gente tinha liberdade pra isso. Agora, você não pode se expor publicamente (...) algum algoritmo pode te pegar, ou alguém do governo pode te perseguir (entrevista 18).

> Meu colega mais imediato foi demitido no início do governo. Era um PAD que (...) estava em fase de cancelamento e a recomendação do Comitê de Ética era por uma advertência. O ministro (...), quando assumiu, pediu um levantamento de todos os PADs em andamento. Sem consultar o servidor, eles converteram as penas mais brandas às penas mais extremas que eram a demissão. O colega soube disso pelo Diário Oficial da União. Foram seis meses de luta judicial. O colega retornou outro homem: totalmente desgastado, voltou totalmente desestimulado. Eu só não recebi isso porque adotei uma postura muito cautelosa, mas esse assédio está batendo à porta. É uma sombra concreta (entrevista 26).

Por fim, essas diferentes práticas de opressão podem conviver e podem, inclusive, se somar. Mas, para explicar como elas ganham corpo, é importante observar três aspectos fundamentais de sua operação: *i)* a politização dos órgãos – ou seja, a troca de cargos políticos por atores fiéis à agenda governamental; *ii)* a militarização nas posições de chefia nas organizações, garantindo a hierarquia e relações de obediência nas cadeias de comando; e *iii)* a criação de um clima de medo sobretudo entre aqueles servidores que não se alinham com a agenda política governamental – ou seja, um ambiente onde os atores se sintam com receio de contribuir tecnicamente, de resistir às opressões e de oferecer posturas críticas à desconstrução institucional.

No que se refere à militarização da administração federal, atualmente vê-se que cerca de 30% dos cargos comissionados são ocupados por militares. E em determinados órgãos – como ambientais, Controladoria-Geral da União (CGU), áreas de recursos humanos etc. – eles chegam a ocupar 90%

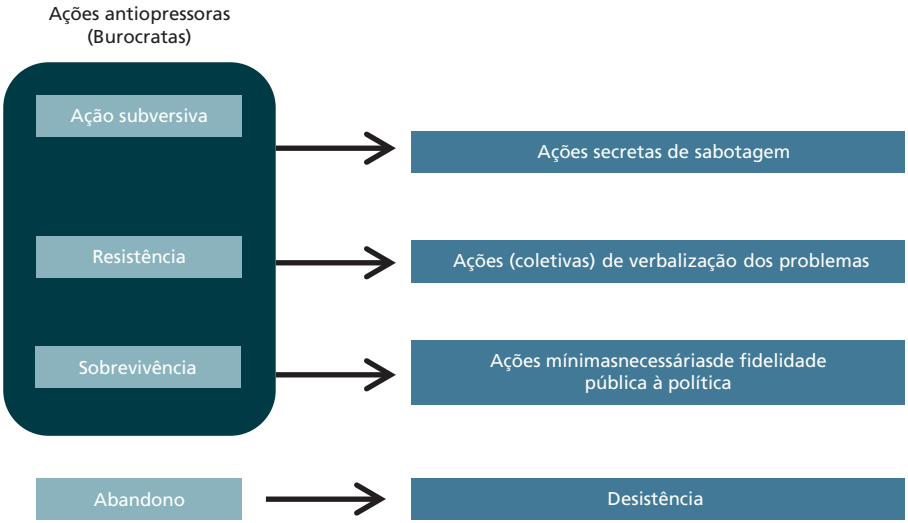
dos postos de direção. Nas entrevistas que realizamos, houve 71 menções dos entrevistados às opressões governamentais e desmontes institucionais associados à militarização das organizações estatais, como ilustra um dos relatos: "as pessoas estão (...) se sentindo ameaçadas com relação aos direitos dos servidores. O clima institucional está tenso, nunca sabemos se o amanhã vai ser pior. Hoje temos muita influência militar. A [organização onde está inserida] está toda militarizada. (...) Antes as instâncias trabalhavam de forma independente. (...) Hoje tem tido muita interferência" (entrevista 60).

A militarização intensifica tanto a politização – troca de chefias por pessoas que operam a missão política – como a criação de um clima de medo, opressão e controle. Importante lembrar que uma das bases do projeto de militarização é a ideia da disciplina, da lealdade e do controle, elementos marcantes das práticas de opressão analisadas aqui (Andrade, 2021).

4.3 Tipos de reações dos servidores

A burocracia, acometida pelas diferentes formas de ações opressoras, passou a procurar estratégias de reação a essas opressões, tanto no sentido de garantir a continuidade das instituições democráticas e de programas/políticas alinhados à missão organizacional quanto no sentido de se autoproteger enquanto servidores do Estado. Categorizamos quatro tipos de reações operadas pelos burocratas para resistir às formas de opressão ou ao desmonte. Elas são sistematizadas na figura 6 e detalhadas em seguida.

FIGURA 6
Tipos de ações antiopressoras dos burocratas



Elaboração das autoras.

Subversão – ações secretas (61 menções): trata-se de atividades secretas dos servidores, de sabotagem das agendas políticas do alto escalão. Isto é, trata-se de sabotagem para minimizar as agendas de desmonte de políticas públicas e do arcabouço institucional. Tais práticas se assemelham à ideia de ação subversiva proposta por Olsson (2016), em que práticas subversivas se enquadram nesse conjunto de estratégias, tais como: a aplicação da lei ao pé da letra (para reduzir o processo de descontinuidade das políticas públicas); práticas de *shirking*; vazamento secreto de informações para parceiros atuantes em diferentes setores (tais como a mídia, Ministério Público, atores ligados a organizações não governamentais); articulação secreta de parcerias informais junto a organizações estatais e não estatais voltadas ao fortalecimento das agendas ameaçadas; uso do SEI (quando é proibido); além da realização de inúmeras ações "fora do radar" (sem o conhecimento de chefias), voltadas à defesa das missões organizacionais e de políticas públicas ameaçadas.

> A gente trabalha muito mais por fora do que institucionalmente falando [na defesa da política pública setorial]. Nosso trabalho é prestar apoio aos entes federados e foi declarada guerra a eles [pelo presidente Bolsonaro], aos entes federados. E tudo o que a gente faz é totalmente fora do radar. A gente tem constrangimento pela própria falta de coordenação [do governo federal na política pública]. Como os entes federados conhecem os servidores, a gente tem uma boa recepção, mas é sempre muito difícil. (…) Todo nosso esforço de tradução de evidências de pesquisa foi todo feito fora do que é nossa atuação formal. Foi um esforço particular da equipe, se articulando às universidades. (…) Todo esse componente de evidência a gente fez por fora. A parte de aprovação de [equipamentos], a gente usou estudos da [nome da instituição de pesquisa] pra legitimar a pauta sobre pedidos de mais [equipamentos na região]. Tentar entrar em contato, tirar dúvidas, fazer pontes. A gente consultava documentos e repassava para parceiros (entrevista 61).

> Mais da metade do meu trabalho está assim, eu tenho pouco rebatimento institucional. Não peço autorização para participar de eventos [com organizações parceiras]. É uma quebra de protocolo, sem transcorrer um limite de ética e legalidade. Mas felizmente temos um mínimo de autonomia, em que a gente "sai do radar" nos princípios da legalidade, a gente está trabalhando fora do radar (entrevista 26).

As ditas "ações fora do radar" vão desde práticas pontuais de mudanças de rotinas processuais e técnicas ou a inserção de termos considerados "polêmicos" (por meio de termos ambíguos) em uma nota técnica/material de comunicação institucional, até práticas envolvendo o funcionamento de instâncias participativas (fóruns colegiados), articulando diferentes atores da sociedade civil organizada e servidores públicos. Nesse sentido, segundo relatos dos servidores, a estratégia de "não chamar a atenção" de chefias políticas, e "continuar a realizar o trabalho" tem sido uma importante ferramenta para minimizar ou amortecer os desdobramentos das descontinuidades das políticas públicas e dos desmontes institucionais.

Resistência (194 menções): outra reação de burocratas às opressões têm sido as ações abertas de vocalização dos problemas e opressões vivenciadas, por meio de mecanismos formais ou informais. Tais ações são similares a uma parte do que é descrito por O'Leary como *guerrilla government* (2019) e à ideia de *voice* de Hirschman (1970). Por se tratar de uma estratégia que expõe os servidores a maiores riscos e a retaliações governamentais, em geral, tais práticas de resistência tendem a ocorrer de forma coletiva – diluindo os potenciais riscos de retaliação a um servidor específico. Assim, as representações sindicais assumem certo protagonismo na promoção das práticas de resistência, sistematizando dados sobre as opressões vividas pelos servidores em diferentes contextos em todo o país e denunciando atos governamentais opressivos e ilegais. Segundo um dos servidores entrevistados "(...) levamos muitas coisas [informações] para a associação, imprensa, (...) etc., para divulgar, e vai mais por aí. Uma ação mais (...) coletiva. Individualmente é muito difícil, mas é enquanto associação, pra gente poder fazer uma aposta maior no coletivo" (entrevista 34).

Outros exemplos de resistência (coletiva) também envolvem práticas (cada vez mais especializadas, contando com assessorias técnicas) de *advocacy* e articulação no Legislativo, bem como a moção de processos judiciais, elaboração de cartas e manifestos, realização de painéis de discussão e uso de plataformas digitais (mídia e redes sociais) para publicização dos problemas e a realização de protestos. Alguns dos relatos a seguir ilustram essas práticas de resistência dos servidores, sobretudo por meio das associações:

> tivemos a campanha (...) em que articulamos e frequentamos o Legislativo. Pra mim, foi totalmente novo andar no Congresso e acessar sala de parlamentar. Foi um negócio novo naquela campanha [da associação de servidores]. Na associação hoje ela é o espaço de resistência: falar aquilo que a gente não pode falar enquanto servidor [na organização estatal]. Tem uma separação da minha atuação técnica e do olhar que eu tenho para a associação. A atuação na associação é o espaço de resistência (entrevista 161).

> Víamos individualmente as pessoas com muito medo. Mas fomos falando com as pessoas no sentido de que "não fazer nada e ficar com medo" não adiantava. Tinham que ter cuidado e não se expor (recomendamos que não se expusessem desnecessariamente), e concentramos as denúncias e manifestações via associações [de servidores]. (...) Também fizeram umas capacitações para uso da *internet* e de privacidade de rede e fomentamos muito isso (Entrevista 26).

Sobrevivência (100 menções): dado o nível crescente de opressões governamentais, muitos servidores têm recorrido também a estratégias de sobrevivência, isto é: a realização de ações minimamente necessárias (e o mais discretas possíveis) para garantir o funcionamento de certas políticas públicas, trabalhando para que elas não sejam descontinuadas. Assemelha-se, portanto, à ideia de *loyalty* proposta

por Hirschmann (1970). Trata-se de uma lealdade ao escopo das políticas, ancorada no arcabouço legal das organizações às quais os burocratas estão vinculados. Isso significa que as ações de lealdade são uma lealdade à política pública e não à figura de chefias políticas.

> Num primeiro momento eu tinha uma gerência intermediária que era da carreira, e ele funcionava como um grande anteparo. Ele conseguia que o microambiente se tornasse produtivo. A gente não ficava tão exposto ao ambiente da alta gerência. Então acho que a minha estratégia foi de que eu não gostaria de ir além daquele espaço, eu não queria disputar nenhum outro espaço. Eu estava fazendo um trabalho que não me afetava, não ia contra os meus princípios, conseguimos até ter algumas ideias bacanas para a área de políticas públicas de emprego. Mas eu ficava muito nesse ambiente protegido por outras lideranças burocráticas que conseguiam fazer um filtro e encaminhar, além de filtrar o que vinha de cima (entrevista 138).

Ainda nesse contexto, a ideia de autoimposição do silêncio (autocensura do servidor) também tem sido importante: servidores abrem mão de se posicionar ou de contribuir tecnicamente em sua organização, em nome da autopreservação (assim, correm menos riscos de sofrer algum tipo de opressão governamental por parte de chefias). Indagado sobre situações em que há divergência com a chefia na organização, um dos entrevistados respondeu que: "quando isso acontece, eu me isento e passo a bola para a própria pessoa. Quando eu vejo que é uma batata quente, eu falo tem esse caminho e esse, e passo a bola" (entrevista 86). A sobrevivência pode ainda se materializar por uma diminuição proposital do ritmo de implementação, justamente para diminuir o impacto do desmonte e garantir a existência da política pública, similar ao fenômeno que Brehm e Gates (1999) denominam de *shirking* (isto é, diminuir o ritmo do trabalho ou fazer o mínimo necessário de uma atividade). Muitos servidores também procuram evitar o confronto direto e ater-se à realização do seu trabalho, estabelecido normativamente, como forma de proteção:

> O que agora é mais presente é o próprio discurso da repressão aos temas tabus. (...) E isso chega ao ponto de você não poder falar em [certos temas]. (...) É uma "dessintonia" de discursos. A gente está olhando, a gente teve que ser obrigado a limitar nossas interpretações. Você tem que trocar palavras, (...) usar outros termos pra contornar (...). A gente não se manifesta sobre certos temas. E a gente nem chama atenção para o tema, se é "tema tabu". Se você chamar atenção, pode vir contra nós. (...) A gente faz análises mais sucintas, evitando colocar holofote em qualquer coisa que possa ser interpretada como tabu, (...) mesmo tendo chancela da [agência multilateral] (entrevista 29).

> Já fui bem 'enfrentativa', questionadora. Pegava a lei e mostrava. Batia boca, já bati boca com chefe, muito. Hoje pela idade, pelo momento, não vou ser ingênua ou hipócrita. Se eu bater de frente, quem se ferra sou eu. Coloco as coisas na nota técnica e, se eles não concordarem, podem não assinar, podem passar pra outro técnico. Antes, eu ia levar no gabinete do ministro. Hoje não: eu aviso que não faço (entrevista 123).

Abandono/desistência (101 menções): enquanto os três primeiros exemplos de práticas ilustraram *ações ativas* de reação e de oposição às opressões governamentais, a quarta estratégia (abandono/desistência) representa uma *ação passiva*, em que os servidores – já esgotados com o conjunto de ataques experienciados individual ou coletivamente – sucumbem às opressões e desistem de oferecer algum tipo de (re)ação opositora.

As práticas de abandono se concretizam de diferentes maneiras, tais como: pedidos de licença e afastamento da organização, pedidos de mudança de setor dentro da pasta ministerial ou de mudança de ministério (quando a carreira permite que isso seja feito), ou mesmo pedidos de exoneração e demissão. O abandono/desistência é a única forma de reação que não gera uma nova forma de (re)ação governamental, porque, ao final, é como se os políticos tivessem vencido esse "cabo de guerra" na correlação de forças no desalinhamento político *versus* organizacional. Elas têm uma relação com a prática de *exit*, proposta por Hirschmann (1970).

Alguns dos relatos a seguir ilustram essas estratégias de abandono:

> desde 2019 tem sido pavor, um horror. Comecei a adoecer. Agora estou com uma gestão que não é da área (...), pessoa que não sabe muito bem lidar. A gente acha que para a pessoa ser da coordenação onde estamos, a pessoa tem que ser da área (...), pelo menos. (...) Mas agora é uma relação fria. Estou de licença médica e depois pego a licença para doutorado (entrevista 151).

> Há uma falta de preocupação com o tempo das pessoas, dos servidores. Eu já precisei bater na mesa com secretário executivo e falar: "- olha só, nossa melhor técnica preferiu ficar desempregada porque não aguentou a demanda de trabalho". "- Se a gente tiver que trabalhar em mais um final de semana [depois de vários trabalhando sem pausa], a gente entrega o cargo". "Tem muita parte da operacionalização da [política pública] que é manual". Temos três pessoas-chave, se essas três pessoas saírem, a [política pública] não roda (entrevista 73).

> Essa microfísica do poder dentro do Estado, que as pessoas [da sociedade civil] não entendem. (...) Por exemplo, quando o cara no Legislativo não "dá o som" [não passa a palavra] pra alguém. Como isso acaba sendo o que [ao final] determina o curso da política pública e das coisas. No caso da [organização], a gente fez isso [essa micropolítica] muito bem. Se não piorou ainda mais, é porque os servidores seguraram a onda, tomando rivotril. E quem não aguentou foi embora, muita gente saindo. Não é a grande política. É esse despacho aqui, outro ali (entrevista 163).

Em alguns casos, a estratégia de abandono pode ser definitiva, como são as demissões, refletindo tanto o nível de opressão vivenciada quanto de dificuldade de resposta em determinada circunstância. Em outros casos, são estratégias temporárias, na possibilidade de que cenários menos opressores possam se concretizar com o passar do tempo, seja com a mudança de um cargo gestor, ou de chefias

políticas e regimes políticos. Outros entrevistados, por sua vez, reportaram estar sempre atentos à possibilidade de saída, por meio da mudança de área, ou até de carreira profissional:

> a motivação atual é sair do governo. Estou tentando sair, aplicando pra posições de organismos internacionais da ONU [Organização das Nações Unidas], pra tirar licença. É muito desgastante emocionalmente presenciar toda desestrutura que acontece diariamente. A gente se sente impotente. Não consigo fazer nada, só me desgasto. Eu tentei ir pra alguns cargos, mas eu pensava: "fazer o que? Ficar brigando com coisas que não concordo?" (entrevista 60).

> Procuro outros caminhos. Estou sempre no "Portal do Servidor". Pretendo ficar quieta e esperar a onda passar (entrevista 89).

Por fim, vale ressaltar que, conforme relatos dos burocratas entrevistados, muitos deles experienciam diferentes momentos e têm distintas percepções e condições para oferecer maior ou menor enfrentamento às lideranças governamentais. Nesse sentido, um burocrata pode ter passado por um momento de desistência, mas pode também, meses depois, ter recobrado condições de enfrentamento e ter se articulado a diferentes estratégias de sabotagem, resistência e sobrevivência. Assim, o uso e a combinação de estratégias distintas ao longo do tempo não são estanques: trata-se da mobilização de diferentes práticas, em função de distintos recursos organizacionais-institucionais e relacionais disponíveis em uma determinada circunstância ao longo do tempo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise das práticas de opressão e reação entre políticos e burocratas, este capítulo tratou de compreender os comportamentos dos burocratas de forma relacional ao comportamento dos políticos em um contexto de ataque à democracia. Procuramos identificar e analisar – tanto por meio dos dados coletados no *survey* quanto das informações obtidas nas entrevistas – os diferentes processos de opressão governamental aos servidores, por um lado, e as dinâmicas de reação ou resposta da burocracia, por outro.

Os resultados dos *surveys* evidenciam o atual caráter adverso à atuação de parte dos servidores, marcado por forte desalinhamento entre valores organizacionais *versus* governamentais e por um ambiente de desconfiança dos servidores em relação a chefias (em muitos casos, envolvendo perseguições políticas a burocratas por quadros de chefia). Parte expressiva dos servidores que respondeu ao *survey* indica menos condições de contribuir tecnicamente, associadas ao ambiente de medo e insegurança instaurado. Por outro lado, a despeito do cenário desfavorável, também foram numerosas as menções dos respondentes à adoção de estratégias de resposta às opressões vivenciadas (seja por denúncias e mobilização de apoio externo, seja por críticas abertas).

Um entendimento mais aprofundado das diferentes opressões governamentais e respostas dos servidores foi possível por meio das entrevistas realizadas com 165 burocratas em diferentes setores no governo federal. Identificamos processos de opressão e reação que envolveram estratégias individuais ou coletivas, a partir de mecanismos formais ou informais de opressão e de resposta. Conforme identificado ao longo da análise, o processo descrito não é estanque: trata-se de dinâmicas relacionais que envolvem aprendizados ao longo do tempo, tanto por parte de atores políticos/governistas, quanto por parte de servidores.

Pelo lado das lideranças governistas, identificamos quatro ações opressoras voltadas a moldar ou expurgar a burocracia: *i)* opressões que se concretizam fisicamente; *ii)* opressões sobre rotinas e procedimentos administrativos; *iii)* opressões morais e sociais; e *iv)* apagamento e silenciamento da burocracia. Os servidores, por sua vez, respondem a tais opressões também de diferentes maneiras: *i)* agindo de forma subversiva para concretizar seu trabalho de forma alinhada aos objetivos organizacionais, estabelecidos normativamente; *ii)* organizando ações coletivas de resistência, por meio da verbalização aberta dos problemas; e *iii)* adotando estratégias de sobrevivência – ou ações mínimas necessárias para garantir a realização do trabalho. Um quarto tipo de ação foi o abandono, em que os burocratas desistem de tentar cumprir com o escopo de seu trabalho (afastando-se temporária ou permanentemente).

Ainda que determinados padrões coexistam, envolvendo lógicas distintas em um mesmo momento ou contexto, é possível identificar certas tendências ou padrões predominantes, tais como a priorização de estratégias de reação da burocracia a partir de repertórios de ação coletivos e formais – diluindo, portanto, os riscos a retaliações direcionadas individualmente. Futuras versões deste estudo poderão detalhar a compreensão desses padrões relacionais ao longo das experiências vivenciadas por burocratas e atores políticos governamentais. Por fim, devemos chamar atenção para as múltiplas opressões promovidas pelas lideranças governistas que se traduzem não só em ameaças e em piores condições de trabalho dos servidores, mas também em descontinuidades das políticas públicas e uma ameaça ao próprio Estado de direito.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, D. P. Neoliberalismo e guerra ao inimigo interno: da Nova República à virada autoritária no Brasil. **Caderno CRH**, v. 34, 2021.

BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic backsliding, populism, and public administration. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 3, n. 1, p. 19-31, mar. 2020.

BAUER, M. W. *et al*. **Democratic backsliding and public administration**: how populists in government transform state bureaucracies. [s.l.]: Cambridge University Press, 2021.

BERTELLI, A. M.; LEWIS, D. E. Policy influence, agency specific expertise, and exit in the federal service. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 23, n. 2, p. 223-245, 2012.

BOLTON, A.; FIGUEIREDO, J. M. de; LEWIS, D. E. Elections, ideology, and turnover in the US Federal Government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 31, n. 2, p. 451-466, 2021.

BREHM, J.; GATES, S. **Working, shirking, and sabotage**: bureaucratic response to a democratic public. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999.

BROCKMANN, J. Unbureaucratic behavior among street-level bureaucrats: the case of the German State Police. **Review of Public Personnel Administration**, v. 37, n. 4, p. 430-451, 2015.

CAILLIER, J. Bureaucratic bashing and praising: what effect does it have on the performance citizens assign agencies? **Public Organization Review**, v. 20, n. 4, p.685-701, 2020.

COHEN, N. Forgoing new public management and adopting post-new public management principles: the on-going civil service reform in Israel. **Public Administration and Development**, v. 36, n. 1, p. 20-34, 2016.

COHEN, N.; ARIELI, T. Field research in conflict environments: methodological challenges and snowball sampling. **Journal of Peace Research**, v. 48, p. 423-435, 2011.

COOPER, C. A. Bureaucratic identity and the resistance of politicization. **Administration and Society**, v. 50, n. 1, p. 30-52, 2018.

DU GAY, P. The bureaucratic vocation: State/office/ethics. **New Formations**, v. 100, n. 100, p. 77-96, 2020.

GILAD, S.; ALON-BARKAT, S.; WEISS, C. M. Bureaucratic politics and the translation of movement agendas. **Governance**, v. 32, p. 369-385, 2019.

GOFEN, A. Mind the gap: dimensions and influence of street-level divergence. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 2, p. 473-493, 2014.

GUEDES-NETO, J. V.; PETERS, G. Working, shirking or sabotage in times of democratic backsliding: an experimental study in Brazil. *In*: BAUER, M. *et al*. (Ed.). **Democratic backsliding and public administration**: how populists in government transform state bureaucracies. New York: Cambridge University Press, 2021.

HAJNAL, G,; CSENGŐDI, S. When crisis hits Superman: change and stability of political control and politicization in Hungary. **Administrative Culture,** v. 15, n.1, p. 39-57, 2014.

HAMEDUDDIN, T.; LEE, S. Employee engagement among public employees: examining the role of organizational images. **Public Management Review**, v. 23, n. 3, p. 422-446, 2021.

HIRSCHMAN, A. O. **Exit, voice, and loyalty**: responses to decline in firms, organizations, and states. Cambridge, United States: Harvard University Press, 1970.

INGBER, R. Bureaucratic resistance and the national security state. **Iowa Law Review**, v. 104, n. 139, 2018.

JAHAN, F.; SHAHAN, A. M. Bureau bashing and public service motivation: a case for the civil service of Bangladesh. **International Journal of Public Administration**, v. 35, n. 4, p. 272-284, 2012.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **How democracies die**. New York: Crown, 2018.

LEHMBRUCH, G. The organization of society, administrative strategies, and policy networks. *In*: CZADA, R. M.; WINDHOFF-HÉRITIER, A. (Ed.). **Political choice**: institutions, rules, and the limits of rationality. Boulder: Westview Press, 1991. p. 121-155.

LEWIS, D. **The politics of presidential appointments**: political control and bureaucratic performance. Princeton: Princeton University Press, 2008.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

MERRIAM, S. B.; TISDELL, E. J. **Qualitative research**: a guide to design and implementation. 4th ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2016.

NABATCHI, T. Addressing the citizenship and democratic deficits: the potential of deliberative democracy for public administration. **The American Review of Public Administration**, v. 40, n. 4, p. 376-399, 2010.

O'LEARY, R. **The ethics of dissent**: managing guerrilla government. Washington: Cq Press, 2019.

OLSSON, J. **Subversion in institutional change and stability**: a neglected mechanism. London: Palgrave Macmillan, 2016.

PETERS, B. G. **The politics of bureaucracy**: an introduction to comparative public administration. New York: Routledge, 1978.

_____. **The politics of bureaucracy**. New York: Routledge, 1979.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Populism and public administration: confronting the administrative state. **Administration e Society**, v. 51, n. 10, p. 1521-1545, 2020.

_____. A typology of populism: understanding the different forms of populism and their implications. **Democratization**, v. 27, n. 6, p. 928-946, 2020.

PIERRE, J. *et al*. Conclusions: public administration under the rule of democratic backsliders. *In*: BAUER, M. *et al*. (Ed.). **Democratic backsliding and public administration**: how populists in government transform state bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. p. 267-284.

STOKER, G. Public administration: how to respond to populism and democratic backsliding. *In*: BAUER, M. et al. (Ed.). Democratic backsliding and public administration: how populists in government transform state bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. p. 246-266.

TUMMERS, L. L. *et al*. Coping during public service delivery: a conceptualization and systematic review of the literature. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 4, p.1099-1126, 2015.

YANG, K.; PANDEY, S. K. How do perceived political environment and administrative reform affect employee commitment? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 2, p. 335-360, 2009.

YESILKAGIT, K. Bureaucracy under authoritarian rule: autonomy and resilience of administrative institutions in divided times. *In*: BUREAUCRACY IN DIVIDED TIMES, 2018., Postdam. **Proceedings**… Potsdam: University of Potsdam, 2018.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1990.

_____. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UnB, 2004.

ANEXO

QUADRO A.1

Tipologia de resistências

Abordagens	Autores	Conceitos	Unidade de análise	Tipo de reação
Work, shirk, sabotage	Brehm and Gates	*Working*: trabalhar para alcançar os fins	Indivíduos auto-interessados que atuam numa relação de agente-principal Agente	Individual aberta
		Leisure-shirking: não trabalhar por não ter vontade		Individual aberta ou secreta
		Dissent-shirking: não trabalhar por oposição		Individual aberta ou secreta
		Sabotage: produzir resultados diferentes aos esperados		Individual secreta
Voice, exit, loyalty	Hirschmann	*Exit*: desistir, ir embora	Indivíduos auto-interessados que reagem ao contexto organizacional Agente	Individual aberta
		Voice: se posicionar		
		Loyalty: fazer o que deve ser feito para a política ser implementada		
Guerrilla government	O'Leary	*Guerrilla actors*	Servidores públicos que discordam das vontades políticas e possuem interesses não egoístas em prol do que acreditam ser o certo Agente	Individual ou coletiva Aberta ou secreta
Subversive action	Olssom	*Subversive action*	Ação de indivíduos em prol da melhoria institucional, buscando manter ou mudar as instituições e influenciar processos políticos Agência	Individual ou coletiva Secreta
Bureaucratic resistance	Ingber Du Gay	*Bureaucratic resistance*	Ação de fricção às decisões políticas, incluindo ação afirmativa ou neutralidade como constrangimento	Individual ou coletiva Aberta ou secreta

Elaboração das autoras.

CAPÍTULO 18

DESMOBILIZAÇÃO INSTITUCIONAL E ESTILOS DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL: O CASO DA CIT DA SAÚDE NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO NA PANDEMIA DE COVID-19

Pedro Palotti[1]
Fernando Filgueiras[2]
Graziella G. Testa[3]

1 INTRODUÇÃO

A pandemia de covid-19 teve início a partir de um conjunto de alertas de pneumonia grave na cidade de Wuhan, na China, em dezembro de 2019, proveniente de uma cepa de coronavírus ainda não identificada em seres humanos. Rapidamente a nova doença se espalhou pelo mundo. Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou o novo surto uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Em 11 de março de 2020, a OMS caracterizou a covid-19 como uma pandemia. No Brasil, o primeiro caso confirmado da doença ocorreu em 25 de fevereiro de 2020. A primeira morte pela doença se deu no início do mês seguinte, em 12 de março. Apesar de o início da pandemia se dar posteriormente em outras partes do mundo, em setembro de 2021 o Brasil, que possui 2,73% da população mundial (211 milhões de pessoas), acumulava cerca de 10% dos casos (mais de 21 milhões) e 13% das mortes (588.597, em números absolutos), sem se considerar as dificuldades de notificação e registro da doença (Barberia *et al.*, 2022).

O objetivo deste capítulo é analisar a relação existente entre os estilos de governança e as capacidades dinâmicas da burocracia, tomando como base as medidas sanitárias formuladas pelo governo federal para lidar com a pandemia de covid-19. A análise dos estilos de governança e de capacidades deve considerar o aspecto dinâmico relacionado com as diferentes situações de ação que circunstanciam o trabalho de *policymakers* e burocratas. O argumento central que defendemos neste capítulo é que a relação entre governança pública e capacidades estatais depende de dinâmicas constituídas em diferentes estilos, que proporcionam elementos

1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: <pedro.palotti@ipea.gov.br>.
2. Universidade Federal de Goiás (UFG). *E-mail*: <fernandofilgueiras@ufg.br>.
3. Fundação Getulio Vargas (FGV). *E-mail*: <graziella.testa@fgv.br>.

analíticos que possibilitem compreender os processos conflituosos de desmobilização institucional e resistência. Desmobilização, desmantelamento de políticas e resistência dependem das interações e dinâmicas institucionais circunscritas em situações de mudança institucional. Explicar esses padrões de mudança se torna essencial para circunscrever casos como o brasileiro.

Para atingir esse objetivo, examinaremos a experiência brasileira de gestão da crise desencadeada pela pandemia da covid-19, em 2020, com base na análise das deliberações políticas no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) da saúde. Apresentaremos primeiro um pano de fundo de teorias que procuram entender esses processos de mudança e governança, a fim de construir uma tipologia que norteie este estudo. A seguir, descreveremos como se situa a institucionalização da política de saúde após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), apontando nossa pergunta de pesquisa. Descreveremos, então, o método de pesquisa adotado e, na sequência, os resultados da pesquisa e suas discussões e conclusões.

2 GOVERNANÇA, CAPACIDADES E DESMOBILIZAÇÃO

Governança é o "regime de leis, regras administrativas e práticas que constrangem, prescrevem e habilitam a atividade governamental, a qual é definida de forma abrangente como a produção e entrega publicamente suportada de bens e serviços públicos" (Lynn *et al.*, 2000, p. 235, tradução nossa). A governança é, portanto, o processo a partir do qual governos exercem suas atividades dentro de um arranjo institucional para concretizar valor público, de forma a produzir a reintegração da estrutura de serviços e políticas públicas mais efetivas (Peters e Filgueiras, 2022).

A teoria de governança pressupõe regimes políticos pluralistas associados a um processo de institucionalização (Peters, 2011; March e Olsen, 1989; Olsen, 2010). A governança depende de um desenho institucional configurado por normas, regras e estratégias que definem o que é permitido, proibido e a distribuição de cargos no governo (Crawford e Ostrom, 1995). O desenho institucional estabelece e reflete as expectativas da sociedade quanto aos valores a serem alcançados e quem pode fazer o quê, onde e como para resolver os problemas de ação coletiva (Ostrom, 2005). Nessa perspectiva, desenhar instituições requer delinear os resultados específicos a serem alcançados, determinar quais valores estão embutidos nas práticas a serem promovidas por meio das instituições e discernir as regras e normas necessárias para alcançar o resultado pretendido (Goodin, 1996). Essa perspectiva é válida para os diferentes aspectos que a governança pode assumir, seja a partir da integração com a sociedade civil, como governança colaborativa (Ansell e Gash, 2008), seja do modo enfatizado neste capítulo, com enfoque na governança multinível (Peters e Pierre, 2001; Agranoff, 2013).

Instituições definem situações de ação e moldam as dinâmicas políticas e administrativas para a escolha pública (Ostrom, 2005). Na dinâmica de ação, diferentes estilos são moldados e podem reforçar ou transformar as instituições. Por esta razão, atualmente, a teoria da governança tem avançado para o entendimento dos estilos pelos quais os governos formulam e implementam políticas (Howlett *et al*., 2021). Mais que entender o encadeamento de instrumentos e propor mecanismos de reformas, a teoria de governança pode avançar se entender os estilos pelos quais as ações governamentais são desempenhadas em contextos institucionais diversos. Compreender os estilos de governança possibilita entender como o trabalho da política pública pode promover a mobilização ou a desmobilização institucional, possibilitando entender quando, onde e por que políticas públicas podem ser incentivadas ou desmanteladas em contextos de mudança.

2.1 Estilos de governança: conectando política e políticas públicas por meio da democracia, populismo e tecnocracia

Estilo de governança é a forma como os atores realizam a governança e criam abordagens para políticas e serviços públicos. Em muitas situações práticas, o conceito de estilo de governança é confundido com modo de governança. Modo de governança significa a constituição de arranjos institucionais que moldam as ações dos formuladores de políticas, implicando diferentes estilos de políticas (Howlett, 2009). Em contrapartida, os estilos de governança significam a ação do governo para definir as operações e procedimentos para a gestão de políticas, considerando situações de poder (Richardson, 2012). Os estilos de governança possibilitam uma estrutura analítica que coloca a governança entre a política e as políticas públicas.

A teoria da governança busca padrões de interação entre Estado e sociedade para construir políticas (Bevir, 2011; Peters, 2004; Peters e Pierre, 2000). Hierarquias, mercados e redes são apresentados como tipos dessa interação, constituindo diferentes padrões que coexistem no processo da política e definem diferentes estilos de política pública (Meuleman, 2011).

Hierarquias implicam um estilo de política burocrática baseado em relações de comando e controle. De acordo com essas relações, que se sobrepõem a mercados e atores em redes, esse estilo de política implica um processo de gestão burocrático, centrado em um Estado de tipo weberiano – aplicação da lei e regulação, definição de prioridades governamentais, processos orçamentários e de planejamento e monitoramento de ações intragovernamentais (Roberts, 2020; Olsen, 2006; Metcalfe, 1994).

O estilo de mercado é caracterizado pelo uso de técnicas e padrões oriundos do setor privado. Em geral, envolvem o uso de técnicas de governança adaptadas ao setor público, criando interação com uma sociedade baseada em modelos de negócios –

concorrência, contratos e sinalização de preços. O estilo de mercado é baseado na interação com o setor privado para construir sinergia e parcerias voltadas para a prestação de serviços públicos.

Por fim, governança em rede significa a capacidade dos governos para coordenar diferentes atores sociais e construir políticas públicas. A governança em rede é caracterizada por sistemas sociais orgânicos ou informais envolvendo mecanismos de coordenação de atores (Powell, 1990). A governança em rede é um padrão mais colaborativo de interação com a sociedade, engajando os diversos atores sociais – principalmente por meio de sistemas de gestão, contratos focados em resultados, visão política compartilhada entre atores políticos e serviço público, incluindo código de ética profissional e *ethos* da burocracia pública (Bouckaert *et al.*, 2010; Klijn e Koppenjan, 2012).

Em geral, arranjos institucionais de governança coexistem com dinâmicas de regimes políticos democráticos, populistas ou tecnocráticos, decisivos para a compreensão dos diferentes estilos de governança. Mais que uma definição institucional, o conceito de estilo de governança está associado a uma dinâmica de ação política, de maneira que a interação entre o desenho institucional e a ação dos atores possibilite compreender o processo decisório e o fluxo das políticas públicas. O estilo de governança é a convergência do estilo de políticas públicas com a ação política concreta. Esses estilos podem variar entre os países, dependendo da combinação de contingência política – combinando os papéis políticos de liderança e burocracia – com estilos de política – hierarquias, mercados e redes.

2.2 Populismo e tecnocracia como ameaças à governança

Para a teoria da governança, o populismo representa o processo de desinstitucionalização da dimensão política da democracia, o que afeta e ameaça diretamente a dimensão das políticas públicas (Stoker, 2018). O populismo corrói a governança porque reduz a capacidade do Estado, cria instabilidade política e aumenta o não cumprimento das regras (Peters e Pierre, 2019). Em última análise, o populismo enfraquece as instituições e prejudica a capacidade de governar (Brinks, Levistky e Murillo, 2019).

Em muitos aspectos, a teoria da governança despolitiza as políticas públicas e tem dificuldades para ancorar o processo de tomada de decisão em instrumentos democráticos. A ameaça populista à governança decorre do distanciamento entre a dimensão da técnica e a dimensão política. O populismo pode assumir diferentes formas e representar um fenômeno complexo para a análise política (Canovan, 1981; 1999; Kaltwasser *et al.*, 2017). Em geral, o populismo ameaça a governança porque promove políticas públicas oportunistas por meio do apoio de eleitores e cidadãos. Assim, opções políticas racionais e um processo de tomada de decisão mais

técnico, com base na *expertise,* se desgastam devido à vontade popular incorporada ao líder político (Mudde, 2004). Decisões de políticas são realizadas com o intuito de mobilizar grupos sociais apoiadores do líder populista, podendo, inclusive, estar descoladas de recomendações técnicas ou científicas. Na dimensão política, o populismo corrói as bases institucionais das políticas públicas com a justificativa de reconstruir uma vontade popular associada a um *Zeitgeist* nacional, impactando diretamente o funcionamento das administrações públicas (Bauer *et al*., 2021).

A tecnocracia, por outro lado, é uma forma de organização do poder legitimada na dimensão da política pela *expertise* e excelência técnica do governo, formando uma elite burocrática que efetivamente governa (Gunnell, 1982; Fischer, 1990; Centeno, 1993). Assim como o populismo, a tecnocracia costuma ser analisada em termos do partido e do sistema eleitoral, compondo um quadro complexo entre a burocracia e a política (Pastorella, 2016). Além disso, a tecnocracia pode ser interativa ou não com a sociedade, buscando formas de legitimação por meio de *expertise* e domínio técnico. O pressuposto é que a tecnocracia não é antagônica ao populismo, mas uma forma complementar de representação que também pode ocorrer em regimes pluralistas e democráticos (Caramani, 2017).

A teoria da governança deve reconciliar tanto as dimensões da política pública e quanto a da política, para que os estilos de governança sejam conectados e combinados com os regimes democráticos e as formas tecnocráticas. Governos coexistem com estilos de governança diferentes e complexos que ocorrem na dimensão da política institucional e da política pública, variando em condições de tempo e espaço. Isso implica que, em uma primeira camada, temos diferentes estilos de políticas (hierarquias, mercados e redes, conforme a seção anterior) e estilos políticos associados a formas mais pluralistas, populistas (democrático ou autoritário) ou tecnocráticas.

Essa complexidade da dinâmica de governança, combinando arranjos institucionais de políticas públicas e diferentes estilos de ação, permite analisar como capacidades estatais são mobilizadas ou desmobilizadas dentro de dinâmicas complexas das políticas públicas.

2.3 Capacidades dinâmicas

A capacidade do setor público é normalmente definida como o conjunto de habilidades, competências, recursos e infraestrutura necessários para desempenhar funções políticas, desde a prestação de serviços públicos até o desenho e a implementação de políticas públicas (Wu, Howlett e Ramesh, 2018). Em tese, quanto maiores as capacidades do Estado, maior a efetividade das políticas públicas. O problema é como saber quais fatores explicam os resultados. As capacidades podem ser individuais, organizacionais ou sistêmicas, mas não há consenso na literatura

sobre os atributos específicos de cada um desses elementos (Painter e Pierre, 2005; Wu, Ramesh, Howlett, 2015).

Em geral, capacidades são vistas como fatores estruturais do Estado, compondo um estoque de insumos que este utiliza para formular, desenhar e implementar políticas públicas, assim como para prestar serviços para a sociedade. O problema da análise das capacidades como fator macroestrutural é que ela desconsidera os fatores de agência e os atributos organizacionais. O quanto agentes públicos são mobilizados ou não para o trabalho com a política pública é essencial para o entendimento das capacidades (Williams, 2021; Filgueiras *et al.*, 2018; Mazzucatto *et al.*, 2021).

Considerando essa natureza do debate sobre capacidades, os estilos de governança são centrais para gerar essas dinâmicas e processos de mobilização ou desmobilização institucional. Mobilização institucional é a existência de contextos pelos quais os atores são motivados a agir para perseguir os valores incutidos nas instituições. Partindo da premissa, como dissemos acima, que capacidades dependem de agência, capacidades dinâmicas são situações de ação institucionalmente moldadas para produzir mobilização ou desmobilização para efetivar políticas públicas. Capacidades dinâmicas, compreendidas em diferentes estilos de governança, proporcionam situações para entender estratégias de mobilização ou desmantelamento de políticas públicas, que analisaremos na seção seguinte.

2.4 Desmantelamento, mudanças institucionais e dinâmicas de resistência

Desmantelamento de políticas públicas é um processo especial de mudança institucional em que governos deliberadamente descontinuam ou terminam políticas públicas (Jordan *et al.*, 2013). Governos, quando escolhem desmantelar políticas públicas, manipulam as capacidades do Estado para mudar ou terminar políticas (Bauer *et al.*, 2012, p. 35). Aqui, existe uma relação intrínseca entre desmantelamento e desmobilização. Desmantelar políticas é uma ação governamental para atingir um determinado objetivo. Ou seja, o desmantelamento requer a mobilização de algumas capacidades e a desmobilização de outras para realizar um objetivo político deliberado, informado por valores, ideias e perspectivas. Essa manipulação significa a forma como diferentes estilos de governança mobilizam ou desmobilizam institucionalmente as capacidades do Estado, de forma a implementar práticas deliberadas de desmantelamento de políticas públicas. O desmantelamento é uma escolha deliberada de governos, porém responde a processos históricos da trajetória de políticas, configurando resistências ou ambiguidades da burocracia a mudanças institucionais (Pierson, 1994). Assim, estilos de governança informam como a desmobilização ocorre e que objetivos de políticas promovem a justificação desse processo.

No Brasil, vivenciamos a situação de um estilo de governança populista e autoritário, que tem defendido o desmantelamento de vários domínios de políticas públicas (Silva, 2021). No atual governo Bolsonaro, o desmantelamento de políticas públicas é apresentado como uma tentativa populista para reconstruir a dinâmica da governança com base nos seguintes elementos:

- desconfiança com relação à burocracia e sua capacidade de decisão técnica;
- desconsideração de evidências e do assessoramento científico;
- desconfiança com relação às redes de governança global;
- desconfiança das relações intergovernamentais, com enfraquecimento ou supressão da coordenação governamental;
- "revogaço" de instrumentos regulatórios;
- manipulação centralizadora do orçamento e instrumentos de planejamento; e
- expectativas de uma reforma da administração que reduza pessoal.

Esse estilo de governança populista e autoritário do governo Bolsonaro pretende reordenar toda a estrutura operacional do Estado, desconsiderando elementos democráticos e desconfiando da atuação da elite burocrática e de redes globais. Esse estilo se legitima em um *Zeitgeist* pretensamente nacionalista e opera por meio de uma tecnocracia militar que tem retornado ao aparelho administrativo do Estado desde o processo de redemocratização, em 1988. O governo Bolsonaro desmobiliza a capacidade estatal criando contextos de ambiguidades e processos de mudança institucional que aprofundam o desmantelamento de políticas públicas, especialmente na área social. Esse processo de desmobilização cria uma dinâmica de conflito político.

Esse estilo de governança populista e autoritário do governo Bolsonaro produz, no entanto, dinâmicas de resistência burocrática, ampliando a ambiguidade do desmantelamento. São essas dinâmicas que interessam a esse capítulo, de forma a mostrar como capacidades podem ser mobilizadas para a entrega de bens e serviços públicos, ou desmobilizadas para mudar ou interromper políticas públicas, gerando formas de resistência e confronto. Dinâmicas de resistência emergem dentro da burocracia como respostas a mudanças no estilo de governança e a processos de desmobilização institucional. Essa dinâmica será enfocada para o contexto da promoção da governança multinível da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Na próxima seção examinamos essa questão da relação entre os estilos de governança e o processo de desmobilização e desmantelamento que emergem na área de saúde como resposta à crise sanitária decorrente da pandemia. Mostramos

como esse estilo de governança populista e autoritário orienta um tipo de política pública baseado historicamente em um outro estilo, sustentado em estruturas competitivas e colaborativas visando criar respostas para a crise sanitária.

3 POLÍTICA DE SAÚDE NO BRASIL: ENTRE A HERANÇA DE ESTRUTURAS COMPETITIVAS E A PRESSÃO DA AGENDA POPULISTA

Embora tenha havido intervenções governamentais pontuais na tentativa de se implantar assistência à saúde universal antes de 1988, foi somente com a redemocratização que o SUS foi criado, com o intuito de organizar um sistema público, universal e de atenção integral à saúde de toda a população brasileira. A ambição e o ineditismo dessa aposta institucional podem ser dimensionados pelo fato de que o Brasil é o único país com mais de 100 milhões de habitantes a organizar um sistema de saúde público com tão ampla cobertura (Giovanella *et al.*, 2018).

Nos trinta anos seguintes, um conjunto de legislações infraconstitucionais e duas emendas à Constituição ampliaram e complementaram o processo de institucionalização do SUS. A política de saúde organizou-se, portanto, em um contexto de pluralismo e forte interação entre atores sociais, políticos e burocráticos, com a criação de instâncias de coordenação intergovernamental para formular as diretrizes do SUS de maneira conjunta.

Do ponto de vista das relações intergovernamentais e das possibilidades de alinhamento e coordenação entre os entes federados, objeto desta pesquisa, o SUS representou um relevante experimento de inovação político-institucional para o federalismo brasileiro. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) previu um amplo compartilhamento de competências e um direcionamento para a descentralização de ações e serviços de saúde para os estados e, principalmente, para os municípios. Nesse sentido, estava posto o desafio de conciliar, por um lado, a autonomia dos entes federados para assumirem ou não novas responsabilidades na implementação de serviços de saúde e, por outro, a necessidade premente de coordenação dos entes federados para a promoção da integralidade e universalidade dos serviços de saúde (Arretche, 2004; 2009; Soares e Machado, 2018).

Segundo Miranda (2003), a CIT surge em 1991; os representantes dos estados, reunidos no âmbito do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass), e dos municípios, a partir do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), apresentaram uma demanda ao ministro da Saúde no âmbito do Conselho Nacional de Saúde (CNS) para a criação de uma comissão intergovernamental que possibilitasse a interlocução e participação dos entes subnacionais nas decisões relacionadas ao SUS. Essa instância, chamada de tripartite pela resolução do CNS, visaria "operacionalizar e institucionalizar a *nego-*

ciação, pactuação, articulação e *integração* entre as esferas de governo, na perspectiva da *municipalização* das políticas públicas de saúde" (Miranda, 2003, p. 183).

Nesse sentido, a CIT representa a instância de articulação e pactuação da esfera federal. Seu papel é o de integrar os atores das três esferas federativas e pactuar na direção nacional do SUS. A composição dessa arena é, portanto, paritária: quinze membros, sendo cinco indicados pelo Ministério da Saúde, cinco pelo Conass e cinco pelo Conasems. Também há um critério que diz respeito à proporcionalidade regional no grupo de delegados que representam estados e municípios, sendo um representante por região do Brasil. As deliberações são feitas por consenso, com definição da pauta pelo Ministério da Saúde.

Os estudos realizados acerca do funcionamento da CIT apontam o elevado grau de legitimidade no seu funcionamento. Exemplo disso é a amplitude das deliberações realizadas, compreendendo uma ampla gama de assuntos pertinentes à estruturação de ações e serviços de saúde (assistência à saúde; vigilância sanitária; assistência farmacêutica; ciência e tecnologia em saúde etc.) e à organização político-administrativa do SUS (gestão governamental; financiamento; relações intergovernamentais; monitoramento e avaliação etc.) (Miranda, 2003; Palotti e Machado, 2014; Leandro e Menicucci, 2018). No arranjo do SUS, cada estado organizou uma Comissão Intergestores Bipartite (CIB), e Comissões Intergestores Regionais (CIR), que reúnem o gestor estadual e os respectivos gestores municipais para a operacionalização de um amplo conjunto de medidas para o funcionamento do sistema, como a Programação Pactuada Integrada (PPI).

Um traço marcante do funcionamento da CIT é a necessidade de se produzir consenso para as deliberações. Esse traço poderia inicialmente apontar "paralisia decisória", em que a mudança no *status quo* pode ser impedida por qualquer um dos atores participantes, o que estenderia o poder de veto demasiadamente (Scharpf, 1988). Os levantamentos empíricos têm demonstrado, no entanto, que ao contrário do que se poderia pressupor, a CIT tem produzido decisões substantivas, como ilustrado no parágrafo anterior. Esse ambiente político-institucional, entretanto, é marcado por acentuada participação do gestor federal na definição da agenda da comissão, o que sinaliza um forte centralismo (Palotti e Machado, 2014) e assimetria de poder em seu funcionamento (Franzese e Abrucio, 2013).

3.1 SUS, populismo e a crise sanitária internacional: entraves à coordenação intergovernamental

A reconstituição dos elementos básicos do SUS aponta a importância de se observar os atores e os arranjos político-institucionais. Na atual crise da covid-19, que atingiu simultaneamente todo o planeta, novas questões têm se apresentado para a política de saúde. Ainda que o SUS tenha enfrentado emergências sanitárias relevantes nesse

período, sobretudo os casos de zica, dengue e H1N1, um primeiro conjunto de questões aponta o ineditismo da crise sanitária internacional. Não obstante o avanço da política de saúde nos últimos trinta anos, o Brasil é marcado por iniquidades e assimetrias de diversas ordens. Esse cenário torna desafiador lidar de forma coesa e eficaz com uma emergência sanitária. Condições econômicas e sociais restringem as respostas do sistema de saúde no extenso território brasileiro.

Dado o desconhecimento das medidas para lidar com essa crise sanitária, ao mesmo tempo em que claramente o exercício de uma atuação coordenada entre os diversos níveis de governo mostra-se essencial, Paquet e Schertzer (2020) caracterizam a pandemia como um "*complex intergovernamental problem*". Essa expressão sugere também a ideia de complexidade e os desafios de entendimento dos "*wicked problems*", uma vez que a cadeia de causalidade sobre o seu surgimento, assim como as medidas para solucionar o problema, não estão postos aos tomadores de decisões governamentais.

Em complemento a essas dificuldades inerentes à pandemia e estruturais às desafiadoras condições socioeconômicas brasileiras, emergiram questões conjunturais de natureza política. De maneira inédita, após a organização do plano federal como orquestrador de mudanças substantivas para o conjunto da Federação, o governo federal, sob a ideologia de extrema direita e marcadamente populista do governo Bolsonaro, abdicou de seu papel de coordenador e promotor de mudanças para o conjunto da Federação. Sob o slogan "Mais Brasil, menos Brasília", almeja-se substituir o modelo cooperativo e interdependente desenhado pela CF/1988 pelo enfraquecimento ou supressão da coordenação federal. Foi a partir dessa reorientação inédita do plano federal que o país se deparou com a crise sanitária mundial em 2020.

Desse modo, disputas políticas, de narrativa e de solução para a crise tiveram como epicentro a condução das ações no Ministério da Saúde. De março a junho de 2020, nos primeiros meses da pandemia de covid-19 no Brasil, sucederam-se três ministros da Saúde.[4] No plano federativo, a coordenação governamental foi fragilizada pela ausência de uma política nacional de enfrentamento da doença, acentuada por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de afirmação da autoridade dos entes subnacionais em determinar medidas de enfrentamento da doença nos seus respectivos territórios.

Assim, de maneira não antes vista para o federalismo brasileiro, o governo federal modificou radicalmente seu direcionamento com relação ao seu papel de coordenador nacional. Para o funcionamento da saúde pública, tal modificação materializou-se por minar a atuação do Ministério da Saúde, algo inédito no *modus operandi* do SUS.

4. Foram Henrique Mandetta (1 jan. 2019 a 16 abr. 2020); Nelson Teich (16 abr. 2020 a 15 maio 2020) e Eduardo Pazuello (15 maio 2020 a 15 mar. 2021). Desde 23 de março de 2021, Marcelo Queiroga é o ministro da Saúde.

4 ESTRATÉGIAS DE PESQUISA

Pretendemos responder a seguinte pergunta de pesquisa: quais as consequências das decisões políticas do governo federal durante a pandemia da covid-19 na governança multinível da política de saúde no Brasil? É possível caracterizar um processo de desmobilização de atores e consequente desmonte da coordenação federativa vertical por meio da CIT para lidar com a pandemia da covid-19?

A partir do contexto de enfrentamento da crise sanitária pelo Brasil, iremos formular duas hipóteses de pesquisa:

H1: A CIT, apesar do cenário desafiador, que demandaria intensa articulação intergovernamental, não intensificou sua atuação ao longo de 2020.

H2: As deliberações realizadas pela CIT não priorizaram a produção de coordenação intergovernamental para o enfrentamento da pandemia ao longo de 2020.

A pesquisa foi realizada de duas formas. Primeiramente, categorizamos as deliberações da comissão, a partir das pautas e resumos-executivos de acesso público. Foi adotada como referência para essa categorização um quadro adaptado de estudos recentes sobre a crise sanitária, que apontam possíveis medidas de enfrentamento da doença e de suas consequências (apêndice 1). As deliberações foram classificadas conforme atendimento direto da crise ou das suas consequências pelo tipo de decisão tomada, assim como de qual ente federado partiu a iniciativa de proposição. São critérios comumente adotados pela literatura, que se valeram das atas e resumos-executivos (Palotti e Machado, 2014; Leandro e Menicucci, 2018) ou de notas taquigráficas (Delgado *et al*., 2022).

O segundo procedimento de pesquisa foi compreender de maneira mais aprofundada os sentidos das deliberações, a postura adotada pelos entes federados, assim como o uso do tempo por cada participante das reuniões, a partir da análise dos vídeos. A reunião plenária da CIT é atualmente gravada, sendo que sete das nove reuniões de 2020 encontram-se disponibilizadas no canal do *YouTube*, o *Datasus ao vivo*. A análise servirá para corroborar ou rever as categorizações realizadas, e acrescentar novos elementos empíricos aos observados anteriormente. Em complemento ao registro das reuniões sob coordenação do ministro Mandetta, cujo vídeo de março não está disponível, iremos nos valer de dois livros que registraram o enfrentamento da crise nesse período (Mandetta, 2020; Braga, 2020). O procedimento de registro em vídeo é inédito para a literatura que pesquisou sobre o funcionamento dessas arenas de pactuação, uma vez que a disponibilização dos vídeos das reuniões na *internet* é algo recente.

O período de análise escolhido foi o ano de 2020. É nesse período que haveria a possibilidade de organizar a resposta conjunta da Federação no compartilhamento de recursos, no estabelecimento de medidas não sanitárias efetivas e na articulação para aaquisição e desenvolvimento de vacinas ou tratamentos eficazes.

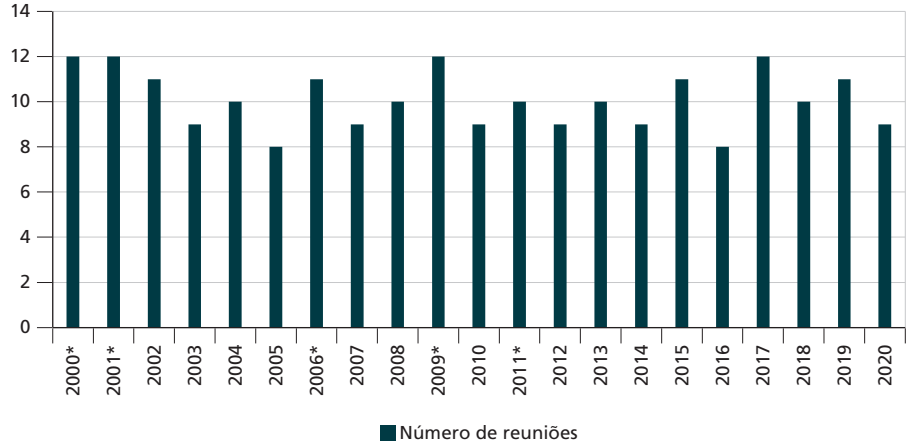
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir das hipóteses de pesquisa traçadas para este capítulo, iremos nos dedicar, primeiramente, a compreender o padrão de reuniões realizadas pelo plenário da CIT; a seguir, discutiremos o conteúdo das deliberações tomadas.

5.1 Reuniões realizadas pela CIT

A primeira investigação a ser realizada refere-se ao total de reuniões da CIT no ano de 2020 em comparação aos anos anteriores. Por se tratar do primeiro ano em que a comissão funciona na ocorrência de uma pandemia, se esse foi um instrumento de políticas pública relevante para o padrão de governança adotado durante a crise sanitária, espera-se uma frequência intensa de reuniões. O gráfico 1 aponta que a CIT se reuniu nove vezes no ano de 2020, sem recorrer a reuniões extraordinárias, expediente utilizado ao menos cinco vezes nos últimos 21 anos, em 2000, 2001, 2006, 2009 e 2011.

GRÁFICO 1
Número de reuniões da CIT por ano (2000-2020)



Fonte: CIT. Para 2010, foram utilizados os dados levantados por Palotti e Machado (2014).
Elaboração das autoras.
Obs.:*Anos em que houve reunião extraordinária da CIT.

Ao se comparar o total de reuniões realizadas por ano, 2020 se situa entre aqueles cuja comissão foi menos mobilizada. As frequências mais comuns de reuniões da CIT é entre 9 e 10 vezes por ano, tendo ocorrido, respectivamente, 6 e 5 vezes. A terceira frequência mais comum é de 11 ou 12 reuniões ao ano, quatro vezes cada. Em dois anos (2005 e 2016), a CIT reuniu-se somente oito vezes. Na maior parte das vezes (62%), a CIT reuniu-se ao menos 10 vezes ou mais por ano.

TABELA 1
Acumulado de anos por número total de reuniões anuais da CIT

Número total de reuniões anuais	Contagem de anos	(%)
8	2	10
9	6	29
10	5	24
11	4	19
12	4	19
Total geral	**21**	**100**

Elaboração própri da autora, a partir dos dados disponibilizados no *site* da CIT. Para 2010, foram utilizados os dados levantados por Palotti e Machado (2014).

Observa-se, inicialmente, que a CIT não foi mobilizada de forma intensa durante o ano de 2020, ao contrário do que se esperaria pelo papel a ser desempenhado pela comissão em uma crise sanitária das proporções da covid-19. Em janeiro, abril e novembro não houve reuniões. Apenas em janeiro é comum que a comissão não se reúna. Uma possível explicação são as substituições ministeriais no período, concentradas no primeiro semestre, que parecem ter interferido principalmente a ocorrência da reunião de abril (Luiz Henrique Mandetta deixou o ministério em 16 de abril para ser substituído por Nelson Teich, que permaneceu menos de um mês no cargo). No entanto, essa explicação não é aplicável para a ausência de reunião em novembro, nem é um impeditivo para a convocação de reuniões extraordinárias. Esse achado aponta, possivelmente, um papel residual da comissão na governança federativa para lidar com a pandemia.

5.2 Dinâmicas das reuniões

A primeira reunião de 2020 se caracterizou pela ampla presença dos governos estaduais e outros órgãos do governo:

> nós vamos hoje fazer uma *reunião num modelo diferente* do que nós somos habituados a fazer mensalmente, quando nos reunimos com Conass, Conasems, Ministério da Saúde. São sempre muito bem-vindos todos os secretários, tanto estaduais quanto municipais, mas *hoje nós faremos [a reunião] de maneira ampliada* para que todos os estados possam colocar os seus planos de contingência, suas impressões (lógico que nós não faremos aqui um plano hiperdetalhado por estado) (Destaque nosso).

Além dos representantes dos estados e municípios, compuseram a mesa ainda a representante da Organização Pan-americana de Saúde (Opas) e um deputado representando o Congresso. A quantidade de representantes de diferentes instâncias denota a legitimação do espaço por parte dos atores.

A segunda reunião da CIT já viria a ocorrer após a aprovação no Senado do estado de calamidade pública. As reuniões vinham sendo transmitidas ao vivo e disponibilizadas pelo canal do YouTube do Ministério da Saúde, o *Datasus ao vivo*. A reunião de março não foi gravada, mas a ata indica que estiveram presentes somente o ministro da saúde e os líderes de Conass e Conasems.

A terceira reunião da CIT em 2020, realizada em 21 de maio de 2020, já sob a presidência do ministro interino Eduardo Pazuello, apresenta forte contraste visual em relação à primeira. Na mesa, quatro integrantes, que não são apresentados. Na plateia, poucos atores. Isso poderia ser resultado do isolamento, mas cabe observar que o modelo adotado foi o presencial. A opção do modelo *on-line* ou híbrido já era uma realidade e uma opção que foi preterida.

Em maio, o tema da pandemia de covid-19 ocupa menos da metade do tempo total da reunião e a opção parece ser deliberada quando o então ministro interino abre a reunião ressaltando as "missões paralelas" do Ministério da Saúde:

> O Ministério da Saúde tem secretarias bem estruturadas que funcionam diuturnamente. Posso colocar dessa forma. Atendendo a essas demandas, fazendo o fluxo acontecer (*sic*). Fluxo de recursos financeiros, recursos de pessoal, equipamentos, medicamentos, insumos, e também orientações, notas técnicas, discussões em todos os níveis. Isso não parou e nem vai parar. *Então as missões são paralelas*. Coloco dessa forma para que tenhamos todos esse entendimento global. Faço também observações de como estamos hoje no combate à pandemia. Nosso país está impactado diferentemente de norte e pra sul (*sic*). (...) Mas vejo também que essa primeira etapa de preparação e impacto já está passando e temos ali nas grandes cidades uma redução significativa de casos, principalmente de casos de necessidade de leitos de UTI [Unidade de Terapia Intensiva], de filas e de óbitos efetivamente (grifo nosso).

Na reunião de junho, o ainda ministro interino Eduardo Pazuello inicia ressaltando a importância de "trabalhar para ganhar essa guerra" ao se referir à pandemia. Em julho, o presidente do Conasems destaca o grande sucesso do SUS na atenção básica. O tema da erradicação das hepatites virais é o primeiro a ser colocado pelo secretário de Vigilância e Saúde.

A sétima reunião de 2020, realizada em 24 de setembro, é aberta com uma campanha de doação de órgãos: "Essa cerimônia tem como objetivo promover uma ação de mobilização no dia nacional de órgãos e tecidos. (...) Neste ano de 2020, nosso *slogan* é 'a vida precisa continuar'". Na ocasião, ainda, o ministro interino recebeu uma medalha da Ordem do Mérito da Academia Brasileira de Ciências, Artes, História e Literatura (Abrasci). Após mais de uma hora de reunião, o ministro apresenta as atualizações quanto ao tema da pandemia:

> nós estamos trabalhando forte para conseguirmos a vacina, estamos trabalhando em várias opções. Todas as opções são abertas. Já temos um primeiro contrato assinado

> e funcionando entre a Fiocruz [Fundação Oswaldo Cruz] e a AstraZeneca e com a previsão de entrega de vacinas a partir de janeiro de 2021. Mas continuamos acompanhando todos os outros processos em desenvolvimento e *vamos estar atentos para não perdermos nenhuma oportunidade*. Então essas são as notícias gerais que eu gostaria de colocar aqui (grifo nosso).

De acordo com o relatório apresentado pelo relator da CPI da pandemia no Senado Federal, o gerente-geral da Pfizer para a América Latina, Carlos Murillo, declarou que a primeira oferta de vacina da Pfizer teria sido feita no dia 14 de agosto (Senado Federal, 2021). Essa informação não foi apresentada na CIT.

Imediatamente após falar da vacina o ministro prossegue:

> coloco também uma rápida chamada quanto ao *dia do atendimento precoce*, da conduta precoce, que é o dia 3 de outubro, é o esforço nacional que o SUS está fazendo pra realmente *divulgar as melhores práticas pra que nós possamos salvar mais vidas. Salvar mais vidas. Acreditem nisso, isso está comprovado na prática e nós temos que divulgar isso para todos os brasileiros* pegando duas vertentes: uma do paciente que tem que compreender o que nós estamos falando com relação ao atendimento precoce e a outra para o profissional de saúde que tem que se sentir confortável na hora que prescreve um medicamento para fazer frente a uma doença tão inédita quanto a covid-19 (grifo nosso).

O representante do Conasems enfoca sua fala na diminuição da transmissibilidade e desconsidera o tema do tratamento precoce levantado pelo ministro. Ele também sutilmente solicita que a vacina já esteja disponível em dezembro e não espere a previsão do ministro para janeiro.

> Para que nós possamos *diminuir a transmissibilidade* e, com isso, trazer à família brasileira a tranquilidade de atravessarmos essa pandemia. Conte com nossa estrutura para que possamos *chegar ao 31 de dezembro* com uma saúde pública brasileira, com uma vacina já pré-estabelecida e com a tranquilidade do cidadão brasileiro sair às ruas e circular sem ter o risco de pegar esse vírus que tanto mal trouxe à nossa sociedade (grifo nosso).

O representante da Conass faz uma fala diplomática acerca da visita do ministro à sede da Conass no dia anterior, mas que manifesta o conflito entre os entes:

> A visita é simbólica também no sentido de dizer que é possível estabelecer diálogo e consenso mesmo num espaço de debate, em que eventualmente *a gente diverge, a gente não concorda, mas o importante é que a gente tenha respeito*, tranquilidade e harmonia para decidir. É essa construção entre os três entes que faz do SUS esse sistema tão forte e tão pujante (grifo nosso).

Para que se tenha um fator de comparação, fizemos uma medição do tempo de duração de cada parte da reunião. Toda a parte da reunião que tratou do tema da pandemia, incluindo a apresentação do relatório epidemiológico, o plano operacional

da estratégia de vacinação contra a covid-19 e os debates, teve duração total de 54 minutos. A parte anterior, a da cerimônia que fez o lançamento da campanha "A vida precisa continuar" e a condecoração do recém-empossado ministro (que até então exercia o cargo interinamente), teve duração de 50 minutos.

A oitava reunião da CIT, realizada em 29 de outubro, não teve a participação do ministro da Saúde, que foi substituído pelo secretário executivo. A reunião também foi aberta à imprensa e o secretário de Vigilância em Saúde, Arnaldo Medeiros, abriu os trabalhos com uma apresentação de 40 minutos, que misturou boletim epidemiológico, peças de propaganda e o lançamento de um projeto de vigilância e resposta ao coronavírus, que não fez qualquer menção à vacinação.

A última reunião do ano, realizada em 17 de dezembro, foi aberta pelo ministro da Saúde, afirmando que a reunião de novembro foi cancelada e a de dezembro seria condensada. O marco da reunião de dezembro é o do apoio claro do ministério à campanha pela "vacina voluntária", com finalidade de "permitir que nossa economia volte a crescer":

> 2021 será um ano de boas notícias. *Nós vamos vacinar toda a população brasileira (que for voluntária, é claro)* e nós vamos segurar essa pandemia com essa vacina e vamos trabalhar para termos medicamentos corretos e o melhor atendimento possível para a população brasileira. *Tudo isso vai permitir que nossa economia volte a crescer, que nosso país volte a ser pujante e nossa população volte a ter alegria de ser brasileiro*, alegria de estar convivendo com seus familiares e cumprindo seus eventos da melhor forma possível. Então isso aí é um rápido sobrevoo do que estamos vivendo. Nossas CITs e no nosso trabalho do dia a dia, nós temos dado exemplo de como deve funcionar o SUS, temos dado o exemplo de como deve ser uma relação, onde (*sic*) há diferenças de ideias e de posições, mas no final nós chegamos a posições melhores e *juntos vamos para o combate* (grifo nosso).

Nesta última reunião do ano, o boletim epidemiológico é inserido como o último tópico da reunião e, após a fala inicial do ministro, o tema da vacina só será tratado depois de 3h44min, a partir do horário marcado para o início da reunião. O secretário executivo, Arnaldo Medeiros, faz uma apresentação de cinco minutos, sucedida por uma posição incisiva do representante do Conasems:

> ao mesmo tempo em que a gente observa esse panorama apresentado por você, nos traz uma preocupação muito grande. *Nós estamos vivendo um momento muito grave na nossa epidemia. Nós não podemos achar normal a morte de quase mil pessoas por dia*. Eu queria que a gente esboçasse aqui uma proposta de encaminhamento porque as pessoas não aguentam mais a medida de ficar em casa. O povo está cansado. Nós vamos chegando ao final de ano com um índice elevado e um aumento de mortes que cresce cada dia. Isso é fato, é número. Taí representado para nós agora. (...) Nos preocupa muito que esse recrudescimento de agora nos traz ao início da pandemia (grifo nosso).

5.3 Deliberações da CIT

A análise das deliberações realizadas pela CIT foi iniciada pela categorização da afinidade ou não dos assuntos debatidos com o contexto da pandemia. Para tanto, foram adotadas três possibilidades de classificação das deliberações: *i*) aquelas diretamente relacionadas ao enfrentamento da pandemia pelos entes federados; *ii*) outras relacionadas apenas em parte com a pandemia, em geral voltadas a minorar as consequências negativas no funcionamento do sistema de saúde; e, por fim, *iii*) deliberações que não possuem relação direta com a pandemia, seja para seu enfrentamento ou para lidar com as consequências de sua ocorrência, representando novos programas ou modificando/reformulando programas existentes no SUS.

O gráfico 2 aponta um enfoque bastante acentuado em lidar com a contingência da pandemia nas duas primeiras reuniões do ano – fevereiro e março. É interessante observar que, nesses dois meses, a única discussão não diretamente relacionada à pandemia tratou-se de uma iniciativa apresentada pelos municípios.[5]

As pactuações nesses dois meses compreenderam diversos aspectos relacionados à pandemia. Em fevereiro, além de uma apresentação sobre o que se sabia do novo coronavírus, foram discutidos aspectos de assistência à saúde, como a habilitação de leitos de retaguarda, além do alinhamento quanto aos fluxos de encaminhamento e protocolos de atendimento. Ficou acertado o envio dos planos de contingenciamento dos estados ao Ministério da Saúde. Em março, novamente, a preparação do sistema de saúde para o enfrentamento do vírus entrou em pauta. Foram acordados a aquisição de insumos de saúde pelo Ministério da Saúde, como máscaras e testes rápidos, com posterior distribuição aos estados. A partir de critérios definidos pelo Conass, recursos financeiros federais foram descentralizados aos estados para financiamento de UTIs, com definição da alocação pelas CIBs. Do ponto de vista da coordenação federativa, ficou acertado que as decisões de quarentena partiriam de estados e municípios, a partir de critérios epidemiológicos. O Ministério da Saúde sinalizou a perspectiva de coordenação nacional da crise sanitária, tendo em vista os planos de contingenciamento estaduais.

A respeito dessa perspectiva de coordenação nacional, Mandetta descreve em suas memórias que, no início de março de 2020:

> enquanto isso, o Ministério da Saúde, que já tinha traçado um plano de contingência para os estados e municípios, começava a alertá-los de que deveriam ficar atentos aos números de casos de sua região. Recomendamos o cancelamento de qualquer evento que reunisse grande número de pessoas, a intensificação da limpeza em

5. O Conasems apresentou um *webdoc* a respeito do enfrentamento de arboviroses transmitidas pelo Aedes aegypti.

> estabelecimentos comerciais e a adoção maciça de álcool em gel, o cancelamento de viagens, a suspensão de aulas e a adoção do teletrabalho para as empresas. E que estivessem sempre monitorando a taxa de ocupação dos leitos de suas UTIs (Mandetta, 2020, p. 89).

Em outro momento, o ex-ministro destaca a postura intransigente do presidente da República em considerar medidas sanitárias de isolamento social que pudessem prejudicar a economia. Em reunião ocorrida em 28 de março, há menção à possibilidade de uma coordenação nacional mais ampla:

> eu precisava de tempo para me organizar com os governadores, até para conseguir ajudar na economia. Fiz um apelo para que o presidente criasse um ambiente favorável a um pacto entre União, estados, municípios e setor privado para que todos pudessem agir juntos, seguindo regras e medidas de acordo com critérios científicos. Sugeri, inclusive, a criação de uma central de equipamentos e de pessoal, para possibilitar o remanejamento de leitos, respiradores e até de médicos e enfermeiros de um estado para outro, rapidamente, dependendo da demanda (Mandetta, 2020, p. 139).

Nos meses seguintes, questões relacionadas à pandemia permanecem recorrentes, sem, no entanto, mobilizar toda a agenda da comissão. Há intensa troca de ministros, com a saída de Mandetta, em 16 de abril, e de seu sucessor, Nelson Teich, menos de um mês depois de assumir a pasta. Em abril, não houve reunião da CIT. Em maio, as deliberações dedicadas a temas relacionados à pandemia ocuparam pouco menos da metade da reunião. Há medidas diretamente relacionadas para robustecer o sistema de saúde, como a criação de centros de triagem e o financiamento de hospitais de campanha. Questões relacionadas à coordenação federativa, no entanto, não são inseridas como pontos de pactuação.

Nos meses de junho e julho, a pandemia corresponde a mais de 50% das deliberações. Novamente, questões do sistema de saúde são deliberadas, como os critérios para habilitação de novos leitos para pacientes de covid-19 e a criação de hospitais de campanha, além da informatização de procedimentos e da prorrogação de prazos cuja finalização se daria naqueles meses. Do ponto de vista da coordenação federativa, é discutida a abertura de uma Ata de Registro de Preços nacional para adesão de estados e municípios, com o intuito de aquisição de medicamentos para o tratamento da covid-19. Outras medidas, recorrentes nas reuniões seguintes, vão se centrar no monitoramento epidemiológico da doença e na habilitação de leitos hospitalares pelo país, além de ações para integração das informações oriundas dos Sistemas de Informação de Vigilância e Assistência.

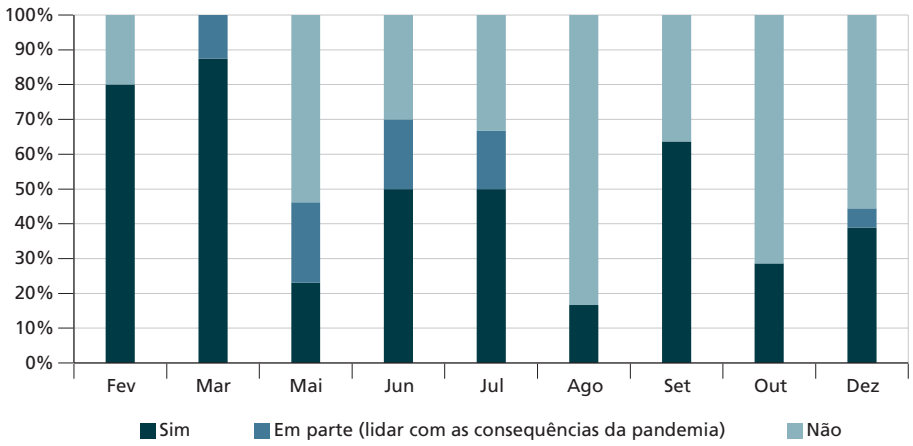
As quatro últimas reuniões conferem espaço residual à discussão da pandemia, com a exceção de setembro. Agosto destaca-se pela ausência de discussões direcionadas a lidar com a pandemia, que representaram menos de 20% das

deliberações realizadas. Incluem-se discussões sobre aquisição de medicamentos e o painel epidemiológico.

Em setembro, pouco mais de 60% das pactuações referem-se a assuntos pertinentes ao enfrentamento da crise sanitária. Esse repico de deliberações ocorre em razão da pactuação de recursos para o SUS sob o "contexto da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da pandemia do novo coronavírus". As portarias determinando o repasse desses recursos foram todas classificadas como de enfrentamento direto da crise sanitária, embora os serviços priorizados possam ser questionados. Em duas delas, por exemplo, houve o financiamento de custeio e de capital para serviços odontológicos. Em todo caso, essas pactuações foram bem-sucedidas, passando pelo crivo dos entes subnacionais. Discute-se a estratégia para vacinação contra a doença.

Em outubro, repete-se o padrão de baixa frequência de discussões sobre a pandemia, restringindo-se à apresentação do painel epidemiológico e do programa VigiAR-SUS. Não houve reunião da CIT em novembro. Em dezembro, das oito deliberações relacionadas diretamente ou em parte com a pandemia, chama atenção o fato de que três foram apresentadas pelos representantes dos estados (verificação da consistência de dados de habilitação de leitos e sobre as cirurgias eletivas, um tema correlato à pandemia) e dos municípios (conhecer o cenário nacional de testes rápidos e outros procedimentos relacionados à covid-19).

GRÁFICO 2
Deliberações na CIT relacionadas à covid-19, por reunião
(Em %)

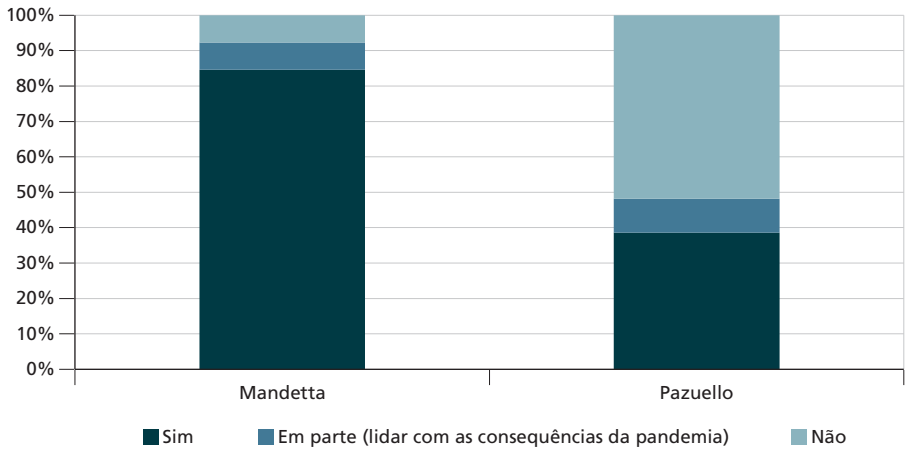


Fonte: Dados disponibilizados no site da CIT e fornecidos via Lei de Acesso à Informação (LAI).
Elaboração dos autores.

5.4 Discussão

O gráfico 3 sintetiza as informações sobre o funcionamento da CIT pelo período do ministro à frente da pasta. Nelson Teich não chegou a conduzir diretamente nenhuma reunião. Observa-se, em termos percentuais, um enfoque maior da atuação da CIT sob a condução de Mandetta (90%) do que sob Pazuello (menos de 50%) no enfrentamento da pandemia nas reuniões em que participaram representando o gestor federal da saúde. É relevante lembrar que, em termos absolutos, as deliberações ocorridas no período de condução por Pazuello superam as de Mandetta. Trata-se, porém, de um período bem mais extenso – sete reuniões foram conduzidas pelo primeiro em contraposição a duas reuniões conduzidas pelo último.

GRÁFICO 3
Deliberações na CIT relacionadas à covid-19, por ministro
(Em %)



Fonte: Dados disponibilizados no site da CIT e fornecidos via Lei de Acesso à Informação (LAI).
Elaboração dos autores.

Em conjunto, os achados empíricos confirmam as hipóteses de pesquisa. O novo estilo de governança representado pelo governo Bolsonaro desmobilizou um conjunto de capacidades estatais presentes na política de saúde. Esse processo se realiza com a chegada do ministro Pazuello à frente da pasta, o que foi decisivo para formatar o padrão de baixa coordenação governamental por parte do governo federal. Como já observado pela literatura sobre essas arenas de pactuação intergovernamental (Miranda, 2003; Palotti e Machado, 2014; Leandro e Menicucci, 2018), o Executivo federal possui um protagonismo elevado na *agenda setting* das comissões setoriais. Ao modificar a orientação do Ministério da Saúde na condução da pandemia, de um modelo mais colaborativo e integrado para um formato de atuação mais autocrático e populista, o

governo Bolsonaro desmobilizou a atuação do gestor federal, o que interferiu na intensidade e no conteúdo da coordenação intergovernamental produzida pela CIT no enfrentamento da pandemia.

Este estudo de caso ilustra como a passagem de um estilo de governança mais pluralista para um com caráter de populismo autoritário contribuiu para a desmobilização de capacidades estatais de coordenação federativa e em rede até então pujantes no funcionamento da política de saúde no Brasil. A conjuntura crítica da pandemia trouxe a pasta da saúde para o centro da agenda presidencial, o que contribuiu para a desmobilização da capacidade de coordenação governamental no âmbito do SUS.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da covid-19 pode ser facilmente classificada como um "*complex intergovernamental problem*" (Paquet e Schertzer, 2020). É difícil compreender sua dinâmica de propagação e de duração; há múltiplas causas para as consequências negativas dela decorrentes e, mais importante para a investigação realizada, lidar com essa crise demandaria um intenso esforço de coordenação governamental. O Brasil encerrou 2021 com cerca de 620 mil mortos pela doença, uma tragédia sem precedentes na história do país. Como alcançamos esse patamar? Mais especificamente, nos termos utilizados neste capítulo, houve desmobilização de atores institucionais e desmonte da coordenação federativa vertical no SUS para lidar com a pandemia da covid-19?

Este estudo enfocou o funcionamento da CIT do SUS, um dos "fóruns inéditos de negociação intergovernamental" criados no pós-democratização (Franzese e Abrucio, 2013). A CIT é importante estrutura institucional de governança multinível para a política de saúde. O recorte da pesquisa compreendeu o ano de 2020, primeiro ano da crise sanitária, quando diversas iniciativas de coordenação poderiam ter sido estabelecidas para se remediar, ao menos em parte, as lastimáveis consequências da crise sanitária.

O contexto de crise sanitária decorrente da pandemia de covid-19 representou uma conjuntura crítica de rompimento de um estilo de governança competitivo e colaborativo presente na construção recente do SUS. A resposta governamental, em regra, foi configurada a partir de um estilo de governança populista e autoritário, apoiado em uma total desconfiança com relação aos aspectos técnicos e voltados para redesenhar o funcionamento institucional e operacional do Estado brasileiro, desmobilizando capacidades estatais e desmantelando políticas por meio da extinção ou da redução da intensidade de vários instrumentos de políticas, em particular na área de saúde. Os achados empíricos corroboram as duas hipóteses de pesquisa. Em consonância com a expectativa de mudança no estilo de governança na área

da saúde, ao longo de 2020 não houve uma intensificação da articulação intergovernamental. Evidência disso é a ocorrência de somente nove reuniões ordinárias. No mesmo sentido, as deliberações realizadas pela CIT no mesmo período não priorizaram o enfrentamento da pandemia. Apesar de um momento inicial de elevada coordenação política, durante a gestão Mandetta, a gestão da pandemia pelo ministro Pazuello mostrou-se errática e pouco focada no enfrentamento da grande crise sanitária. Sua nomeação e modo de atuação são tributários do estilo de governança do governo Bolsonaro, que mescla aspectos autoritários e populistas. No âmbito das relações intergovernamentais, os mecanismos de coordenação federativa foram enfraquecidos ou suprimidos. O bordão mais amplo assumido pelo governo, de "Mais Brasil, menos Brasília", aponta para essa guinada de devolução de serviços públicos com baixa ou nenhuma coordenação governamental de âmbito nacional.

Um último aspecto a ser considerado pelos achados da pesquisa é a confirmação de resultados anteriores da literatura, que apontavam a centralização ou assimetria desse espaço institucional de coordenação federativa. Nesse lócus, é extremamente relevante a orientação dada pelo Executivo federal para o estabelecimento da agenda de deliberações. A reorientação desse ator governamental produziu, portanto, uma arena de coordenação governamental com atuação limitada para contribuir com o enorme desafio apresentado pela covid-19. Esse foi um dos fatores que contribuíram para o desastre humanitário decorrente da pandemia no Brasil.

REFERÊNCIAS

AGRANOFF, R. Local governments in multilevel systems. **The American Review of Public Administration**, v. 44, n. 4, p. 47S-62S, 2013.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008. DOI: https://doi.org/10.1093/jopart/mum032.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva,** v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

BARBERIA, L. *et al*.The relationship between ideology and covid-19 deaths: what we know and what we still need to know. **Brazilian Political Science Review**, v. 16, n. 3, p. 1-41, 2022.

BARZELAY, M. **Breaking through the bureaucracy**: a new vision for managing in government. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BAUER, M. W. *et al*. (Org.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012.

BAUER, M. W. *et al*. (Ed.). **Democratic backsliding and public administration**: how populists in government transform state bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

BEVIR, M. **The Sage handbook of governance**. Los Angeles: Sage, 2011.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations**: shifting patterns of public management. London: Palgrave Macmillan, 2010.

BRAGA, U. **Guerra à saúde**: como o Palácio do Planalto transformou o Ministério da Saúde em um inimigo público no meio da maior pandemia do século XXI. São Paulo: LeYa Brasil, 2020.

BRINKS, D. M.; LEVITSKY, S.; MURILLO, M. V. **Understanding institutional weakness**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

CANOVAN, M. **Populism**. New York: Harcourt; Brace; Javonovich, 1981.

_____. Trust the people! Populism and the two faces of democracy. **Political Studies**, v. 47, n. 1, p. 2-26, 1999.

CARAMANI, D. Will vs. reason: the populist and technocratic forms of political representation and their critique to party government. **American Political Science Review**, v. 111, n. 1, p. 54-67, 2017.

CENTENO, M. A. The new Leviathan: the dynamics and limits of technocracy. **Theory and Society**, v. 22, n. 3, p. 307-335, 1993.

CRAWFORD, S.; OSTROM, E. A grammar of institutions. **American Political Science Review**, v. 89, n. 3, p. 582-600, 1995.

DELGADO, R. M. L.; FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. M. Quando cooperação e centralização se combinam: um estudo de caso da política de assistência social. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, 2022.

FILGUEIRAS, F.; KOGA, N.; VIANA, R. State capacities and policy work in Brazilian civil service. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 74, p. 1-22, 2018.

FISCHER, F. **Technocracy and the politics of expertise**. Newbury Park: Sage, 1990.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

GIOVANELLA, L. *et al*. Sistema universal de saúde e cobertura universal: desvendando pressupostos e estratégias. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1763-1776, 2018.

GOODIN, R. E. Institutions and their design. *In*: _____. (Ed.). **The theory of institutional design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GUNNELL, J. G. The technocratic image and the theory of technocracy. **Technology and Culture**, v. 23, n. 3, p. 392-416, 1982.

HOWLETT, M. P. Governance modes, policy regimes and operational plans: a multilevel nested model of policy instrument choice and policy design. **Policy Sciences**, v. 42, p. 73-89, 2009.

HOWLETT, M. P.; CAPANO, G.; RAMESH, M. Governance styles. *In*: HOWLETT, M. P.; TOSUN, J. (Ed.). **Routledge handbook of policy styles**. London: Routledge, 2021.

JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

KALTWASSER, C. R. *et al*. Populism: an overview of the concept and state of the art. *In*: _____. (Ed.). **Oxford handbook of populism**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. Governance network theory: past, present, and future. **Policy and Politics**, v. 40, n. 4, p. 187-206, 2012.

KOGA, N. *et al*. Os instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da covid-19: uma análise dos normativos produzidos pelo Executivo federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 22, p. 25-36, 2020.

LEANDRO, J. G.; MENICUCCI, T. M. G. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social : processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 4, p. 817-848, 2018.

LYNN, L. E.; HEINRICH, C.; HILL, C. J. Studying governance and public management: challenges and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 233-262, 2000.

MANDETTA, L. H. **Um paciente chamado Brasil**: os bastidores da luta contra o coronavírus. Rio de Janeiro: Objetiva, 2020.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions**: the organizational basis of politics. New York: Free Press, 1989.

MAZZUCATTO, M.; QOBO, M.; KATTEL, R. **Building state capacities and dynamic capabilities to drive social and economic development**: the case of South Africa. London: UCL Institute of Innovation and Public Purpose, 2021. (Working Paper, n. 9).

METCALFE, L. International policy coordination and public management reform. **International Review of Administrative Sciences**, v. 60, n. 2, p. 271-290, 1994.

MEULEMAN, L. Metagoverning governance styles: broadening the public manager's action perspective. *In*: TORFING, J.; TRIANTAFILLOU, P. (Ed.). **Interactive policy making, metagovernance, and democracy**. Colchester: ECPR Press, 2011. p. 95-104.

MIRANDA, A. S. **Análise estratégica dos arranjos decisórios na Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Saúde**. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

MUDDE, C. The populist 'zeitgeist'. **Government and Opposition**, v. 39, n. 4, p. 541-563, 2004.

OLSEN, J. P. May be it is time to rediscover bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 1, p. 1-24, 2006.

_____. **Governing through institutional building**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

OSTROM, E. **Understanding institutional diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

PAINTER, M.; PIERRE, J. **Challenges to state policy capacity**: global trends and comparative perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2005.

PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a "armadilha da decisão conjunta": as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PAQUET, M.; SCHERTZER, R. Covid-19 as a complex intergovernmental problem. **Canadian Journal of Political Science**, v. 53, n. 2, p. 343-347, 2020.

PASTORELLA, G. Technocratic governments in Europe: getting the critique right. **Political Studies**, v. 64, n. 4, p. 948-965, 2016.

PETERS, B. G. Governance as a political theory. **Critical Policy Studies**, v. 5, n. 1, p. 63-72, 2011.

PETERS, B. G.; FILGUEIRAS, F. Looking for governance: Latin American governance reforms and challenges. **International Journal of Public Administration**, *v.* 45, n. 4, p. 1-9, 2022.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Citizens versus the new public manager: the problem of mutual empowerment. **Administration and Society**, v. 32, n. 1, p. 9-28, 2000.

_____. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. **Policy and Politics**, v. 29, n. 2, p. 131-135, 2001.

_____. Populism and public administration: confronting the administrative state. **Administration and Society**, v. 51, n. 10, p. 1521-1545, 2019.

PIERSON, P. **Dismantling the Welfare State**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

POWELL, W. Neither market nor hierarchy: network forms of organization. **Research in Organizational Behavior**, v. 12, p. 295-336, 1990.

RICHARDSON, J. J. New governance or old governance? A policy style perspective. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

ROBERTS, A. A. **Strategies for governing**: reinventing public administration for a dangerous century. Ithaca: Cornell University Press, 2020.

SCHARPF, F. W. The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration. **Public Administration**, v. 66, n. 2, p. 239-278, 1988.

SENADO FEDERAL. **Relatório final**: Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia. Brasília: Senado Federal, 2021.

SILVA, M. M. S. Beyond ordinary policy change: authoritarian policy dismantling in Brazil. **Scielo Preprints**, 2021.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

STOKER, G. Can the governance paradigm survive the rise of populism? **Policy and Politics**, v. 47, n. 1, p. 3-18, 2018.

WILLIAMS, M. Beyond state capacity: bureaucratic performance, policy implementation and reform. **Journal of Institutional Economics**, v. 17, n. 2, p. 339-357, 2021.

WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Ed.). **Policy capacity and governance**: assessing governmental competences and capabilities in theory and practice. London: Palgrave Macmillan, 2018.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

APÊNDICE 1

Critérios adotados para classificação das deliberações da CIT

Dimensões pertinentes à saúde	Medidas
1. Sistema de saúde	1.1. Campanhas de informação pública
	1.2. Testagem (produção, aquisição e estocagem de kits)
	1.3. Rastreamento de contágio
	1.4. Gastos emergenciais em saúde (produção, aquisição e estocagem de insumos; criação de novas vagas de UTI; hospitais de campanha)
	1.5. Financiamento/aquisição de vacinas
	1.6. Máscaras e outras proteções faciais (produção, aquisição e estocagem)
	1.7. Política de vacinação
	1.8. Proteção aos idosos
	1.9. Outros gastos em saúde
2. Contenção e restrições	1.1. Fechamento de escolas
	2.2. Fechamento de locais de trabalho
	2.3. Cancelamento de eventos públicos
	2.4. Restrições de aglomeração
	2.5. Fechamento do transporte público
	2.6. Requerimentos para permanecer em casa
	2.7. Restrições para movimentação dentro do país
	2.8. Restrições para viagens internacionais
	2.9. Estabelecimento de atividades essenciais
2. Coordenação federativa	2.1. Estabelecimentos de planos de enfrentamento da pandemia
	2.2. Orientações às e mobilizações das CIBs e CIRs
	2.3. Acompanhamento de questões relacionadas à pandemia (epidemiológico, laboratorial e de distribuição de leitos de UTI)
	2.4. Alinhamento de medidas gerenciais para lidar com a crise sanitária (compras e aquisições; controles administrativos; transparência)
	2.5. Definição de medidas de cooperação entre os entes federados
	2.6. Alinhamento sobre sistemas de informação relacionados à covid-19
4. Consequências da crise sanitária sobre as políticas de saúde	4.1. Organização de novas tecnologias (telemedicina, prontuário eletrônico etc.)
	4.2. Atenção básica
	4.3. Atenção especializada
	4.4. Vigilância em saúde
	4.5. Pesquisa e insumos de saúde (medicamentos)

Fonte: Hale e Webster, 2020, disponível em: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/covid-19-government-response-tracker>; e Koga *et al*. (2020).

NOTAS BIOGRÁFICAS

Alexandre de Ávila Gomide

Doutor em administração pública e governo pela Fundação Getulio Vargas-São Paulo (FGV-SP), membro da carreira de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e professor permanente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Pesquisador associado do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED) e professor colaborador da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Desenvolve pesquisas sobre capacidades estatais e desenvolvimento, burocracia e processos de políticas públicas.

Carla Tomazini

É doutora em ciência política pela Universidade Sorbonne Nouvelle (Paris 3) e pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Membro do laboratório Professions, Institutions, Temporalités (Primptemps) da Universidade de Versailles. É atualmente responsável pedagógica na Universidade Sciences Po (Reims). Seus principais interesses de pesquisa se situam no campo da política comparativa, com foco nas instituições políticas e políticas sociais.

Carolina Pereira Tokarski

É mestra em direito pela Universidade de Brasília (UnB). Membro da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), atualmente em exercício na Coordenação de Igualdade de Gênero, Raça e Estudos Geracionais na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Sua agenda de pesquisa inclui políticas públicas e igualdade de gênero. A autora tem elaborado e publicado estudos sobre políticas públicas para as mulheres, políticas de cuidados e trabalho doméstico.

Catia Grisa

É doutora em ciências sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e do Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES), ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Membra do Observatório de Políticas Públicas para

a Agricultura (Oppa) da UFRRJ e do Grupo de Estudos em Agricultura, Alimentação e Desenvolvimento (Gepad) da UFRGS. Coanimadora da Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina (Rede PPAL). Desenvolve pesquisas sobre políticas alimentares, políticas públicas de desenvolvimento rural e políticas para a agricultura familiar.

Claudia Job Schmitt

É doutora em sociologia pela UFRGS e professora associada do CPDA/UFRRJ. Também integra a equipe de pesquisadores do Oppa/UFRRJ.

Denise do Carmo Direito

É doutora em ciência política pela UnB, com estágio doutoral pela Universidade de Versailles St-Quentin-en-Yvelines (França). Membro da carreira de EPPGG em exercício no Ipea. Seus temas de pesquisa são: políticas públicas, democracia e participação, digitalização de políticas sociais, tendo como principal foco o campo da seguridade e assistência social.

Diego Pereira Lindoso

É biólogo, doutor em desenvolvimento sustentável pela UnB e mestre em ciência e tecnologia dos recursos hídricos pela Universidade de Girona (Espanha). Atualmente, é professor adjunto do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da UnB. Desenvolve pesquisa na área de mitigação e adaptação de populações e áreas vulneráveis à mudança climática.

Elaine Cristina Licio

Doutora em política social pela UnB. Membro da carreira de EPPGG em exercício na Disoc/Ipea. Desenvolve pesquisas na área de federalismo e relações intergovernamentais na gestão de políticas sociais, especialmente na área de assistência social.

Elizabeth Oliveira

Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Pós-doutoranda em projeto da Cátedra de Meio Ambiente Bertha Becker do Colégio Brasileiro de Altos Estudos (CBAE) e pesquisadora do grupo Governança, Ambiente, Políticas Públicas, Inclusão e Sustentabilidade (Gapis), ambos da UFRJ. Como jornalista especializada, estuda as agendas da biodiversidade e do clima em interface com políticas públicas e comunicação.

Estela Maria Souza Costa Neves

Possui mestrado em urbanismo pela Universidade de Paris VIII (1977) e doutorado em ciências sociais pela UFRRJ (2006). Professora do PPED do IE/UFRJ. Pesquisadora do INCT/PPED. Desenvolve pesquisas nos campos da política ambiental, da governança da água e do federalismo.

Fernando Filgueiras

Doutor em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj); professor associado da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (UFG); professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFG; professor do Programa Profissional de Doutorado em Políticas Públicas da Enap; e professor afiliado no Ostrom Workshop on Political Theory and Policy Analysis, da Indiana University.

Frederico A. Barbosa da Silva

Doutor em sociologia pela UnB, membro da carreira de planejamento e pesquisa do Ipea desde 1997, atualmente na Coordenação de Educação da Disoc. Professor permanente do programa de pós-graduação do Centro de Ensino Unificado de Brasília (Ceub) na área de direito e políticas públicas. Tem elaborado e publicado estudos na área de cultura, educação e políticas indigenistas. Seus principais interesses são sociologia da ação pública, uso de evidências na análise de políticas e pragmatismo.

Gabriela Lotta

Professora de administração pública e governo da FGV. Foi professora visitante em Oxford em 2021. Doutora em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP), mestre e graduada em administração pública pela FGV. Coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) da FGV. Docente da Enap. É pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Em 2021, foi nomeada como uma das cem acadêmicas mais influentes do mundo na área de governo pela organização Apolitical.

Graziella G. Testa

Doutora em ciência política pela USP; professora na Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas (EPPG/FGV). Tem experiência na área de ciência política, com ênfase em processo decisório em políticas públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: estudos legislativos, instituições informais, presidencialismo de coalizão, frentes e bancadas parlamentares.

Hilyn Hueb

Procuradora da Fazenda Nacional. Mestranda em direito no Ceub, linha de pesquisa na área de políticas públicas, Constituição e organização do Estado. Pós-graduada *lato sensu* em direito constitucional e em direito administrativo.

Igor Ferraz da Fonseca

Doutor em democracia (ciência política) pela Universidade de Coimbra (UC) e mestre em desenvolvimento sustentável pela UnB. Membro da carreira de planejamento e pesquisa no Ipea e professor colaborador da UnB e da Enap. Desenvolve pesquisas sobre democracia e participação social, governança e políticas socioambientais.

Janine Mello

É doutora em sociologia política pela UnB, servidora pública federal da carreira de EPPGG lotada no Ipea entre 2017 e 2022.

João P. Francisco

Especialista no setor elétrico brasileiro, com mais de vinte anos de experiência profissional em empresas do setor, com estudos relacionados a regulação e cenários para a área de energia.

Krislane de Andrade Matias

Mestra em antropologia social pela UnB. Atualmente, é consultora na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Leandro Freitas Couto

Doutor em relações internacionais pela UnB, é analista de planejamento e orçamento do governo federal desde 2002 e pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea desde 2016, onde desenvolve pesquisas na área de planejamento governamental e governança orçamentária.

Leo Maia

Doutorando em saúde pública pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz); e mestre em ciência política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisador colaborador do Grupo de Informação em Saúde e Envelhecimento do Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (Gise/ICICT) da Fiocruz. Desenvolve

pesquisas relacionadas à análise e ao monitoramento de políticas públicas, especialmente na área da saúde.

Luana Simões Pinheiro

Doutora em sociologia pela UnB, é técnica de planejamento e pesquisa do Ipea desde 2004, atualmente na Coordenação de Igualdade de Gênero, Raça e Estudos Geracionais na Disoc. Tem elaborado e publicado estudos na área de gênero, especialmente sobre mercado de trabalho, trabalho doméstico e cuidados não remunerados.

Lucas Trentin Rech

Doutor em economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com período sanduíche na University of Greenwich. É professor adjunto na Faculdade de Economia da UFBA e pesquisador associado na Diest/Ipea.

Marcel Bursztyn

É socioeconomista, doutor em desenvolvimento econômico e social pela Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne), doutor em economia pela Université de Picardie (França). É professor titular no CDS/UnB. Coordena o Observatório das Dinâmicas Socioambientais no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT-Odisseia).

Marcelo Augusto Gurgel de Lima

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social do Instituto de Psicologia (Eicos/IP) da UFRJ. Professor da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Pesquisador do INCT/PPED, do Gapis/UFRJ e do Núcleo Sinergia: subjetividades, turismo, natureza e cultura. Jornalista e turismólogo. Desenvolve pesquisas na área do turismo em interface com as políticas de proteção da natureza e as políticas culturais.

Marcos Alexandre P. da Silva

Doutorando no CPDA/UFRRJ; professor da Faculdade de Geografia da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa); e pesquisador do Laboratório de Estudos Regionais e Agrários do Sul e Sudeste do Pará (Lerassp)/Unifesspa e do Oppa/UFRRJ.

Maria Antonieta Leopoldi

Doutora em ciência política pela Universidade de Oxford. Leciona no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFF e no PPED do IE/UFRJ. É pesquisadora sênior do INCT-PPED, onde trabalha com temas da política de comércio exterior, da política de infraestrutura e da inserção internacional do Brasil.

Mariana Costa Silveira

Doutoranda em administração pública e governo pela EASP/FGV; e mestre em ciência política pela USP. Pesquisadora do NEB/FGV e pesquisadora associada do Departamento de Governo da Universidade de Harvard (2022-2023). Desenvolve pesquisas sobre burocracia e implementação de políticas públicas, política ambiental e indigenista.

Marion Daugeard

É doutora em geografia pela Universidade Sorbonne Nouvelle e em desenvolvimento sustentável pela UnB. É pesquisadora associada ao CDS/UnB e ao Centro de Pesquisa e Documentação sobre as Américas (Creda) da Sorbonne Nouvelle. Desenvolve pesquisas sobre políticas ambientais, em especial sobre o Código Florestal. Atua também como responsável de projetos em uma organização não governamental (ONG) francesa (Gret).

Marta de Azevedo Irving

Doutora em ciências pela USP. Pesquisadora sênior do Eicos do IP/UFRJ, do PPED do IE/UFRJ, do CBAE/UFRJ e do INCT-PPED. Coordenadora do grupo de pesquisa Gapis/UFRJ.

Mauro Santos Silva

Doutor em economia pela Universidade Federal de Rondonópolis (UFR); EPPGG lotado na Diest/Ipea; e docente permanente dos programas de mestrado e doutorado em políticas públicas da Enap.

Michelle Fernandez

É doutora e mestre em ciência política pela Universidade de Salamanca e graduada em ciência política pela UnB. É pesquisadora do Instituto de Ciência Política da UnB, do NEB/FGV e pesquisadora colaboradora do Instituto Aggeu Magalhães (IAM)/Fiocruz. É professora colaboradora da Enap. Trabalha temas relacionados à burocracia e à implementação e avaliação de políticas sociais.

Michelle Morais de Sá e Silva

Professora e codiretora do Centro de Estudos sobre o Brasil da Universidade de Oklahoma. É também vice-presidente da International Public Policy Association (IPPA). Doutora em educação comparada e internacional pela Universidade de Columbia. Sua agenda de pesquisa inclui políticas públicas, direitos humanos, educação e cooperação internacional.

Natália Koga

Doutora em ciência política pela Universidade de Westminster. É membro da carreira de EPPGG do Ministério da Economia desde 2004. Atua no momento como pesquisadora no Ipea e docente da Enap.

Pedro Luiz Costa Cavalcante

EPPGG na Diest/Ipea; e doutor em ciência política pela UnB.

Pedro Palotti

Doutor em ciência política pela UnB; membro da carreira de EPPGG em exercício no Ipea; e professor permanente dos programas de pós-graduação *stricto sensu* em administração pública do IDP e da Enap. Desenvolve pesquisas sobre federalismo e relações intergovernamentais, serviço civil, evidências e políticas públicas.

Ranna Mirthes Sousa Correa

Doutora em antropologia social pela UFRGS. Pesquisadora na Coordenação de Igualdade de Gênero, Raça e Estudos Geracionais na Disoc/Ipea. Tem atuado e desenvolvido pesquisas sobre gênero, família, primeira infância e políticas públicas.

Raquel Moreira

Doutora em ciência política pelo PPGCP/UFF. Pesquisadora em políticas públicas e planejamento cultural. Integrante do Grupo de Pesquisa em Arte e Educação (GP-MEMAV) da UnB. Professora e editora-chefe da Revista ComCenso, da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF).

Sergio Pereira Leite

Doutor em economia pelo IE/Unicamp. Professor titular do CPDA/UFRRJ. Coordenador do Oppa/UFRRJ. Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj). Pesquisa na área de políticas públicas agrícolas e agrárias, desenvolvimento rural e agronegócio.

Silvia Zimmermann

Doutora em ciências sociais pelo CPDA/UFRRJ. Professora da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Pesquisadora do Observatório das Agriculturas Familiares Latino-Americanas (Afla), do Oppa/UFRRJ e do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan). Membro da Comissão Executiva da Rede Brasileira de Pesquisadores em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan).

Yamira S. Barbosa

Doutora em ciências sociais pelo CPDA/UFRRJ. Professora do Instituto Federal de Brasília (IFB). Pesquisadora do Oppa/UFRRJ. Desenvolve pesquisas na área de movimentos sociais, agroecologia e políticas públicas para a agricultura familiar.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Editoração
Anderson Silva Reis
Cristiano Ferreira de Araújo
Danielle de Oliveira Ayres
Danilo Leite de Macedo Tavares
Leonardo Hideki Higa

Capa
Leonardo Hideki Higa

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao esenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Este livro traz os principais achados de um projeto de pesquisa realizado em parceria entre a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea) e o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED), com o objetivo de analisar processos de mudanças de políticas federais brasileiras em vários setores entre 2016 e 2022.

Mudanças e transformações em programas, projetos e ações governamentais estão entre os principais temas de pesquisa em políticas públicas. Entre os tipos de mudanças analisadas encontra-se o policy dismantling, ou desmonte de políticas, caracterizado pela redução, diminuição ou remoção de objetivos, instrumentos ou capacidades administrativas existentes para sua implementação. Da mesma maneira, estudos sobre retrocesso democrático e populismo autoritário ou reacionário se intensificaram em tempos recentes. Contudo, a literatura existente não trabalha com mudanças de políticas públicas sob ambientes de retrocesso democrático e populismo reacionário. Esta é uma lacuna que o projeto veio preencher.

O projeto de pesquisa teve como objetivo responder perguntas sobre os tipos de mudança que sofreram as políticas estudadas no período em questão, como se deram tais processos, quais foram as motivações para o desmonte ou a reconfiguração das políticas analisadas, o que caracteriza os processos de desmonte no caso brasileiro em relação aos casos apresentados pela literatura internacional e quais fatores explicam a maior ou menor resiliência das políticas analisadas.

O trabalho se apoiou em estudos de caso apresentados pelos pesquisadores do projeto a partir de suas áreas de especialização e interesse. Os casos estudados compreenderam setores de política diversos, tais como assistência social, meio ambiente, infraestrutura, cultura, ciência, tecnologia e inovação (CT&I), mulheres e igualdade de gênero, agricultura familiar, entre outros.

ISBN 978-65-5635-049-3
9 786556 350493 >

INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO