

//

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO BOLSONARO

DESMONTE, RESILIÊNCIA
E REFUNDAÇÃO

organização

Carlos Aurélio Pimenta de Faria
Luciana Leite Lima

JACARTA

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO BOLSONARO

DESMONTE, RESILIÊNCIA
E REFUNDAÇÃO

organização

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Luciana Leite Lima

© dos autores
1ª edição: 2024

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

Coleção CEGOV
Transformando a Administração Pública

Revisão: Luciana Leite Lima, Giordano Benites Tronco

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

Capa e diagramação: Giordano Benites Tronco

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS

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



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

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

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

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

CDU 35

Deliane Souza dos Santos — CRB 10/2439

INTRODUÇÃO

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

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

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

LUCIANA LEITE LIMA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A ORGANIZAÇÃO DA PRESENTE COLETÂNEA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

Bauer, Michael W. e Knill, Christoph (orgs.). 2012. *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. Oxford University Press: Oxford.

Brasil, Felipe Gonçalves e Capella, Ana Cláudia Niedhardt (orgs.). 2022. *Abordagens Contemporâneas Para a Análise de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: EdUERJ.

Bolsonaro, Jair Messias. 2019. *Assista a Bolsonaro em Washington Dizendo que ‘Brasil Ia Para o Comunismo’*. Canal do Poder360 no YouTube, 18 de março.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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