

ISSN 2675-9934

# Boletim de Políticas Públicas

Observatório Interdisciplinar  
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José Renato  
de Campos Araújo» (EACH/USP)

Nº2 junho/2020

# OIPP

**Boletim de  
Políticas Públicas  
Observatório Interdisciplinar  
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José  
Renato de Campos Araújo» (OIPP)**

**Conselho editorial**

Agnaldo Valentin  
Alexandre Ribeiro Leichsenring  
André Gal Mountian  
Cristiane Kerches da Silva Leite  
Graziela Serroni Perosa  
José Carlos Vaz  
Ursula Dias Peres  
Valeria Barbosa de Magalhaes  
Vivian Grace Fernández-Dávila Urquidi

**Contato**

E-mail: [boletimoipp@gmail.com](mailto:boletimoipp@gmail.com)  
Rua Arlindo Bettio, 1000  
03828-000  
São Paulo/SP



## Regras de submissão

O Boletim de Políticas Públicas do OIPP terá periodicidade mensal e receberá artigos acadêmicos curtos para ampla divulgação entre acadêmicos e profissionais do Campo de Públicas no Brasil. Os artigos podem ser resumos de resultados de pesquisa, análise de conjuntura, resenhas de livros, estudos de caso, em linguagem destinada a fomentar o debate sobre políticas públicas e gestão governamental. Apresentação de resultados de iniciação científica e monografia também são bem-vindos.

a. O Boletim de Políticas Públicas do OIPP aceitará artigos de até 10 mil caracteres (com espaço), considerando todos os elementos do texto (gráficos, tabelas e referências bibliográficas).

b. Os artigos devem ser enviados com o(s) nome(s) dos(as) autores(as) e filiação institucional.

c. O comitê editorial do Boletim de Políticas Públicas do OIPP reserva-se o direito de decidir sobre a aceitação do artigo.

d. O Boletim de Políticas Públicas do OIPP publicará um número limitado de artigos por número. Artigos aceitos não necessariamente serão publicados no mês de envio, podendo sair em números posteriores.

e. O Boletim de Políticas Públicas do OIPP aceitará artigos em fluxo contínuo.

f. Não haverá qualquer tipo de remuneração para os autores dos artigos.

g. Serão aceitos artigos em português, inglês e espanhol.

h. Os artigos em português devem seguir padrão ABNT.

i. As referências bibliográficas devem ser inseridas ao final do texto no padrão ABNT e devem listar apenas as obras citadas no texto.

j. Os artigos devem ser enviados em formato eletrônico .doc, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento entre linhas de 1,5.

## Sumário

### **Análise de Conjuntura**

#### **Situação do mercado de trabalho e dos indicadores de saúde com os dados da PNAD COVID19** 6

*André Gal Mountian, Bruno Augusto de Oliveira Garcia, João Marcus Pereira Rodrigues, Letícia Figueiredo Collado, Marcelo Nakamura Saito*

### **Pesquisas em Políticas Públicas**

#### **Fundeb em Foco** 19

*Ergon Cugler de Moraes Silva, Giovanna Lourenção Macedo, Guilherme Silva Lamana Camargo, Jhonatan Ferreira Alencar, Maria Carolina Santana de Barros, Marina Bergstrom Paredes, Pamela Quevedo Joia Duarte da Costa e Victória Helena Craveiro Marcondes, José Carlos Vaz*

### **Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Governamental**

#### **“Caixa de Ferramentas” e Políticas Públicas: muito além da ideia do ciclo** 30

*Carlos Henrique F. de Souza, Cristiane Kerches da Silva Leite, Giovanna Lourenção Macedo*

#### **Bolsonarismo, isolamento social e constituição da esfera pública** 37

*Marcio Moretto Ribeiro*

# Análise de Conjuntura

# Situação do mercado de trabalho e dos indicadores de saúde com os dados da PNAD COVID19

**André Gal Mountian<sup>1</sup>, Bruno Augusto de Oliveira<sup>2</sup> Garcia, João Marcus Pereira Rodrigues<sup>3</sup>, Letícia Figueiredo Collado<sup>4</sup>, Marcelo Nakamura Saito<sup>5</sup>**

## 1. Introdução

Este é o primeiro de uma série de artigos que buscam monitorar dados de conjuntura relativos à atual crise sanitária no Brasil. O monitoramento é de grande relevância para a compreensão e diagnóstico do fenômeno em questão, bem como para a formulação e implementação de políticas públicas que visam responder adequadamente aos desafios sociais e econômicos impostos pela pandemia.

Este artigo apresenta os resultados da PNAD de maio de 2020 — PNAD COVID19 — conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esta pesquisa acompanhou domicílios ao longo das 4 semanas do mês de maio visando estimar o número de pessoas com sintomas compatíveis à covid 19, a procura por equipamentos de saúde, bem como a situação do mercado de trabalho. Devido ao isolamento social necessário para o enfrentamento da pandemia, a pesquisa não pôde ser feita pessoalmente como de costume, de modo que os inquéritos foram realizados por telefone. A PNAD COVID19 foi apresentada como uma estatística experimental, pois ainda não atingiu grau de

---

<sup>1</sup> Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (GPP/EACH/USP), pesquisador do Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (NEEPP) e do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP).

<sup>2</sup> Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (GPP/EACH/USP).

<sup>3</sup> Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (GPP/EACH/USP).

<sup>4</sup> Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (GPP/EACH/USP).

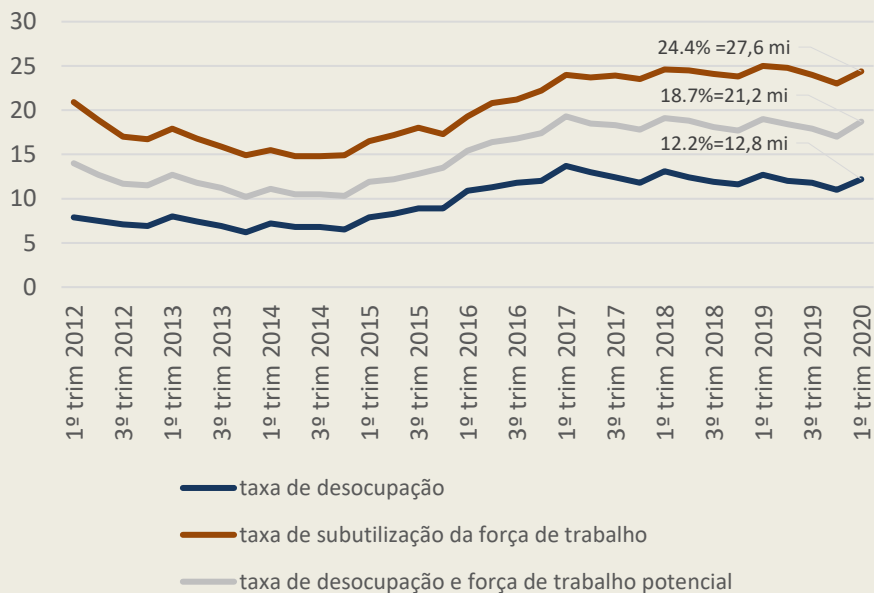
<sup>5</sup> Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (GPP/EACH/USP).

maturidade completo do ponto de vista metodológico, de modo que a comparação com as PNAD Contínuas anteriores deve ser vista com cautela. De toda forma, trata-se de um instrumento fundamental para a compreensão da natureza e da extensão dos efeitos da crise sanitária sobre indicadores de saúde e do mercado de trabalho.

## **2. Evolução do mercado de trabalho**

Desde o início da série histórica da PNADC, em 2012, o mercado de trabalho brasileiro sofreu uma grande deterioração em seus níveis de emprego, acompanhado de períodos de queda no rendimento médio e aumento no nível da informalidade (IBGE, 2020). A taxa de desemprego, que era de 6,2% ao final de 2013, alcançou a marca de 13,7% no primeiro trimestre de 2017 e atingiu 12,2% no 1º trimestre de 2020 (que representa 12,8 milhões de desempregados), com elevação em relação ao 4º trimestre de 2019, já sob efeito inicial da crise sanitária, conforme mostrado no gráfico 1 abaixo.

**Gráfico 1.** Taxa de desocupação e taxa de subutilização da força de trabalho no Brasil, de 2012 a 2020, dados trimestrais (em %)



Fonte: PNADC/IBGE

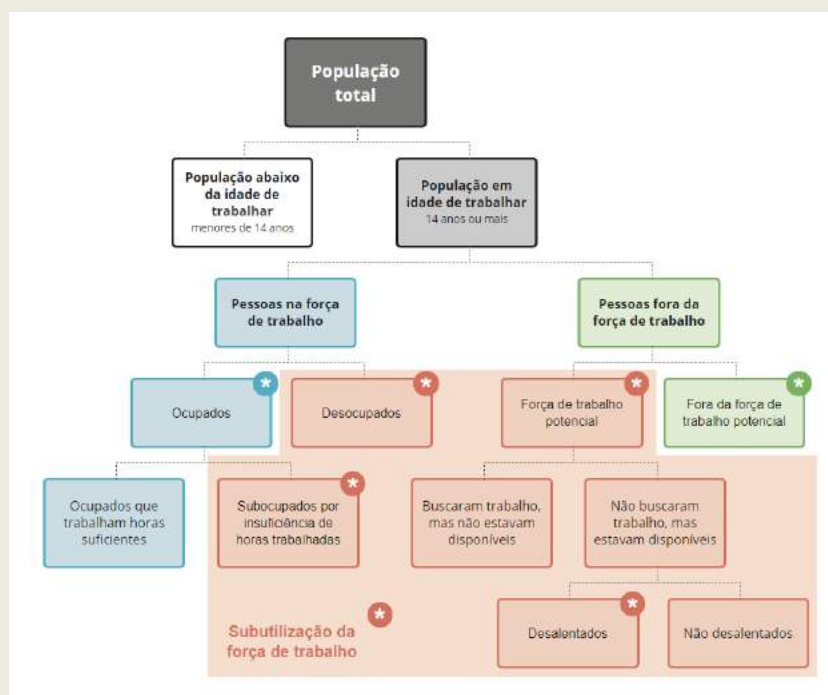
A taxa de desocupação é uma das formas de medir a subutilização da força de trabalho, mas a Organização Internacional do Trabalho (OIT) recomenda que o monitoramento do desemprego seja complementado com outras duas medidas de subutilização: subocupados por insuficiência de horas trabalhadas<sup>6</sup> e força de trabalho potencial<sup>7</sup>. Considerando a taxa de subutilização da força de trabalho total, que é composta pela soma destes três componentes, no 1º trimestre de 2020 esta taxa foi de 24,4%, totalizando 27,6 milhões de trabalhadores. A figura 1 abaixo explica de forma esquemática os componentes da população em idade ativa.

**Figura 1.** Composição do contingente na força de trabalho e fora da força de trabalho

<sup>6</sup> O grupo dos subocupados por insuficiência de horas trabalhadas é formado pelas pessoas em idade ativa, que trabalhavam menos do que 40 horas, e gostariam de trabalhar mais horas.

<sup>7</sup> A força de trabalho potencial é formada pelas pessoas inativas na semana de referência (não estavam ocupadas nem desocupadas), que não buscaram por trabalho, mas gostariam de trabalhar. Além disso, pode envolver pessoas que buscaram trabalho, mas não estavam disponíveis para trabalhar na semana de referência.





Fonte: IGBE (2020)

O aumento da taxa de desemprego verificado entre o 4º trimestre de 2019 e o 1º trimestre de 2020 foi acompanhado por um pequeno aumento do rendimento médio do trabalho, de R\$ 2.261 para R\$ 2.323, que pode ser interpretado como a saída dos trabalhadores mais pobres entre os ocupados que acarretou em elevação do rendimento médio.

O gráfico 1 mostra que em 2019 houve queda na taxa de desemprego, de 12,7% para 11% da força de trabalho, mas a crise do coronavírus jogou por terra qualquer expectativa de retomada, como indicada pela PNADC do 1º trimestre de 2020, bem como pela divulgação da PNAD do mês de maio, chamada de PNAD COVID19. Um primeiro dado que chama a atenção desta pesquisa é a queda na taxa de ocupação, que alcançou 49,7% das pessoas em idade ativa em maio de 2020, a menor da série histórica. Em particular na região Nordeste, o nível de ocupação alcançou 41,5% das pessoas acima de 14 anos de idade.

Do ponto de vista do contingente desocupado, a PNAD de maio de 2020 mostra que 10,1 milhões de trabalhadores não estavam ocupados e procuraram trabalho no período de referência, correspondendo a 10,7% da força de trabalho. A tabela 1 mostra

que este dado subestima a taxa de desemprego, pois 26,3 milhões de pessoas inativas (ou seja, que estão fora da força de trabalho) não procuraram trabalho, mas gostariam de trabalhar. Desse contingente, 18,5 milhões de pessoas não procuraram trabalho por conta da pandemia ou por falta de trabalho na localidade. Dessa forma, se considerarmos o contingente desocupado, combinado com os inativos que não procuraram trabalho por conta da pandemia mas que gostariam de trabalhar, há cerca de 28,6 milhões de pessoas subutilizadas na força de trabalho, além de 9,7 milhões de trabalhadores ocupados afastados e que deixaram de receber remuneração, conforme mostrado na tabela 1.

**Tabela 1.** Situação no mercado de trabalho – PNAD COVID19 (maio/2020)

Pessoas em idade ativa	Maio/2020 (mil pessoas)
<b>Pessoas na força de trabalho (ativos)</b>	
Pessoas ocupadas (I)	84.404
Pessoas ocupadas que trabalhavam de forma remota	8.709
Pessoas ocupadas e afastadas do trabalho <sup>1</sup>	18.964
Pessoas ocupadas e afastadas do trabalho devido ao distanciamento social	15.725
Pessoas ocupadas, afastadas do trabalho, e que deixaram de receber remuneração	9.729
Pessoas desocupadas (II)	10.129
Total (III) = (I) + (II)	<b>94.533</b>
<b>Pessoas fora da força de trabalho (inativos)</b>	
Não procuraram, mas gostariam de trabalhar (IV)	26.294
Não procuraram por conta da pandemia ou por falta de trabalho na localidade, mas gostariam de trabalhar	18.455
Não gostariam de trabalhar (V)	49.066
Total (VI) = (IV) + (V)	<b>75.360</b>
Total (pessoas em idade ativa) = (III) + (VI)	169.893

1 Na semana de referência da pesquisa um trabalhador ocupado pode estar afastado por uma diversos motivos, como férias, folga, licença maternidade ou paternidade, doença, acidente, entre outros. Nesta PNAD foi incluído o motivo do distanciamento social.  
 Fonte: PNAD COVID19/IBGE

A tabela 1 mostra que cerca de 8,7 milhões de ocupados estavam trabalhando de forma remota em maio de 2020. De acordo com a PNAD COVID19, desse contingente, 6,3 milhões (72,8%) tinham ensino superior ou pós graduação e somente 236 mil (2,7%) tinham nível de instrução até o ensino médio incompleto. Considerando que as pessoas com ensino superior ou pós graduação representam 24% da força de trabalho ocupada, significa que a possibilidade de continuar os trabalhos de forma remota é desigual na população, constituindo uma possibilidade especialmente para os trabalhadores mais qualificados.

Do ponto de vista dos rendimentos recebidos em todos os trabalhos, observa-se uma queda no rendimento médio efetivamente recebido, relativamente ao normalmente adquirido. Enquanto os ocupados costumavam receber R\$ 2320 por mês, em maio de 2020 o rendimento médio efetivo foi de R\$ 1899.

**Tabela 2.** Proporção de domicílios que receberam auxílio emergencial e rendimento médio, por região (maio/2020)

	<b>Domicílios que receberam auxílio emergencial (%)</b>	<b>Rendimento médio (R\$)</b>
<b>Brasil</b>	38,7	847
<b>Norte</b>	55,0	936
<b>Nordeste</b>	54,8	907
<b>Sudeste</b>	31,3	791
<b>Sul</b>	26,0	772
<b>C.O.</b>	36,7	794

Fonte: PNAD COVID19/IBGE

Uma das políticas públicas implementadas para mitigar os efeitos sociais da crise sanitária foi a adoção do auxílio emergencial. A tabela 2 mostra a proporção de domicílios que recebeu o auxílio e o rendimento médio. No país como um todo, 38,7% dos domicílios receberam auxílio emergencial. Esta proporção é maior nas regiões Norte e Nordeste, com cerca de 55%, e menor na região Sul, com 26% dos domicílios beneficiados. O rendimento médio por domicílio foi de R\$ 847 no mês de maio, com valor de R\$ 936 na região Norte e R\$ 772 na região Sul.

### **3. Indicadores de Saúde**

Além do acompanhamento do mercado de trabalho, a PNAD COVID19 de maio de 2020 inquiriu a amostra selecionada sobre um conjunto de indicadores de saúde. Uma primeira informação relevante está relacionada ao tipo de seguro saúde possuído pelas pessoas. Da população residente estimada, cerca de 71% relatou não possuir plano de saúde médico e 29% que tinha plano de

saúde<sup>8</sup>. Isso indica grande dependência da população em relação ao serviço público de saúde, que é revelado pelo estabelecimento de saúde procurado entre aqueles que apresentaram sintomas compatíveis com a covid, conforme mostrado na tabela 3 abaixo. Entre as pessoas que apresentaram sintomas, cerca de 75% procuraram estabelecimento público de saúde. Além disso, 44,6% procurou posto de saúde, unidade básica de saúde ou equipe de Saúde da Família, e 38,2% buscou pronto socorro ou hospital do SUS.

---

<sup>8</sup> Esse percentual varia significativamente de acordo com as regiões do país, entretanto, não ultrapassa dois quintos da população em nenhuma região. Como pode ser observado nos dados, a região com maior percentual de pessoas com plano de saúde é a Sudeste (38,4%), seguida pela região Sul (34,4%), Centro-Oeste (29,6%), Nordeste (17,1%) e Norte (14,3%).

**Tabela 3.** Percentual de pessoas que procuraram estabelecimento de saúde entre aquelas que apresentaram algum dos sintomas (%)

<b>Estabelecimento de saúde</b>	<b>Pessoas sintomática que procuraram estabelecimento de saúde (%)</b>
Estabelecimento público de saúde	74,8
Posto de saúde/Unidade básica de saúde /Equipe de Saúde da Família	44,6
Pronto socorro do SUS/UPA	23,6
Hospital do SUS	17,8
Pronto socorro ou hospital do SUS	38,2
Estabelecimentos privados de saúde ou ligado às forças armadas	25,0
Ambulatório ou consultório privado ou ligado às forças armadas	10,2
Pronto socorro ou hospital privado ou ligado às forças armadas	15,9
Hospital privado ou ligado às forças armadas	12,2
Hospital público, privado ou ligado às forças armadas	29,7

Fonte: PNAD COVID19/IBGE

A PNAD COVID19 investigou uma série de sintomas relacionados a covid-19, como perda de cheiro, perda de sabor, tosse, febre, dificuldade para respirar, febre e dor no peito. Dos 68 milhões de domicílios brasileiros, cerca de 2,8 milhões tiveram pelo menos um morador com sintomas conjugados. Considerando que cada domicílio tem 3 moradores em média, isso significa que, potencialmente, entre 2,8 milhões e 8,4 milhões de pessoas possuem sintomas conjugados de covid-19. Ainda em relação aos domicílios, cerca de 22 milhões têm a presença de um morador idoso, isso equivale a 32,6% do total. Dos domicílios que responderam afirmativamente para a presença de ao menos um morador com sintomas conjugados, 24,5% tinham a presença de idosos (681 mil domicílios). A região com mais domicílios com

idosos no Brasil é a região Sudeste, com cerca de 10,5 milhões (35,2% do total), seguida pela região Nordeste, com cerca de 5,3 milhões (30,6%). Essas regiões também contêm a maioria dos domicílios que responderam afirmativamente para a presença de ao menos um morador com sintomas conjugados (Nordeste com 1 milhão e Sudeste com 817 mil). A tabela 4 abaixo apresenta a proporção de pessoas que relataram alguns desses sintomas, bem como a proporção de pessoas internadas, dentre aquelas que procuraram hospital.

**Tabela 4.** Indicadores de saúde – maio/2020

	<b>Perda de cheiro ou de sabor (%)</b>	<b>Tosse, febre e dificuldade para respirar (%)</b>	<b>Tosse, febre e dor no peito (%)</b>	<b>Algum dos sintomas (%)</b>	<b>Sintomas conjugados (%)</b>	<b>Internação (%)</b>
<b>Total</b>	1,8	0,5	0,5	11,4	2,0	10,1
<b>Homem</b>	1,6	0,5	0,5	10,1	1,8	12,6
<b>Mulher</b>	2,1	0,5	0,5	12,6	2,3	7,8
<b>0 a 59 anos</b>	1,9	0,5	0,5	11,3	2,1	7,0
<b>60 anos ou mais</b>	1,4	0,4	0,3	11,9	1,6	27,5
<b>Branca</b>	1,1	0,3	0,3	10,4	1,3	11,6
<b>Preta ou parda</b>	2,4	0,6	0,6	12,1	2,6	9,3
<b>Norte</b>	7,3	2,3	2,6	18,3	7,8	9,7
<b>Nordeste</b>	2,5	0,5	0,4	12,2	2,7	5,5
<b>Sudeste</b>	1,0	0,3	0,3	10,8	1,2	12,7
<b>Sul</b>	0,5	0,1	0,1	9,5	0,6	16,3
<b>Centro-Oeste</b>	0,3	0,1	0,2	7,3	0,4	11,5

Fonte: PNAD COVID19/IBGE

Entre as pessoas que procuraram hospital, a média de pessoas internadas no Brasil é de 10,1%. Essa taxa é maior na região Sul (16,3%) e menor na região Nordeste (5,5%), podendo indicar diferenças na oferta de serviços públicos e privados de saúde, entre outros motivos. Ainda do ponto de vista da internação, a proporção é maior entre pessoas acima de 60 anos (27,3% deste grupo), considerado como grupo de risco da pandemia.

No que diz respeito aos sintomas, a região Norte é que apresenta a maior proporção entre as regiões brasileiras, com 18,3% da população relatando apresentar pelo menos um destes sintomas. Outra informação que chama a atenção na tabela 4 é que a proporção de sintomas relatados entre mulheres e pretos/pardos é superior à proporção de homens e brancos, respectivamente. No entanto, a taxa de internação de homens e brancos é superior à taxa de internação entre mulheres e pretos/pardos.



### **Referências Bibliográficas**

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios — PNAD COVID19, disponível em <[https://www.ibge.gov.br/estatisticas/investigacoes-experimentais/estatisticas-experimentais/27946-divulgacao-semanal-pnadcovid1?t=o-que-e&utm\\_source=covid19&utm\\_medium=hotsite&utm\\_campaign=covid\\_19](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/investigacoes-experimentais/estatisticas-experimentais/27946-divulgacao-semanal-pnadcovid1?t=o-que-e&utm_source=covid19&utm_medium=hotsite&utm_campaign=covid_19)>, acesso em 26 de maio de 2020.

IBGE. O que é desemprego, disponível em <<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>>, acesso em 26 de maio de 2020.

# **Pesquisas em Políticas Públicas**

## Fundeb em Foco

**Ergon Cugler de Moraes Silva, Giovanna Lourenção Macedo, Guilherme Silva Lamana Camargo, Jhonatan Ferreira Alencar, Maria Carolina Santana de Barros, Marina Bergstrom Paredes, Pamela Quevedo Joia Duarte da Costa e Victória Helena Craveiro Marcondes<sup>9</sup>, José Carlos Vaz<sup>10</sup>**

### Contexto

O estudo “*Fundeb em Foco*” tem como objetivo servir de subsídio para o debate de atores no aprimoramento do Novo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) — visto que o atual se encerra em 2020 —, tanto para os parlamentares utilizarem das informações na projeção de novas medidas, quanto para a população ter acesso ao que foi produzido pelo Congresso até então. Para tanto, a iniciativa cumpre função de **(i)** projeto de ensino ao mobilizar pesquisadores através de Metodologia Ativa, **(ii)** projeto de pesquisa ao produzir material de interesse acadêmico e **(iii)** projeto de extensão ao disponibilizar material de interesse da sociedade civil e instituições diversas relacionadas ao debate educacional.

### Metodologia

O estudo analisou o conteúdo de 197 propostas legislativas da Câmara dos Deputados e Senado Federal, destacando 95 propostas, apresentadas entre 2004 e 2019 e relacionadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb),

---

<sup>9</sup> Todos os pesquisadores envolvidos são graduandos em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP), associados ao Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas “Professor Doutor José Renato de Campos Araújo” (OIPP) e ao Grupo de Estudos em Tecnologias e Inovações na Gestão Pública (GETIP).

<sup>10</sup> Coordenador do Grupo de Estudos em Tecnologias e Inovações na Gestão Pública (GETIP), Doutor em Administração de Empresas e Sistemas de Informação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Bacharel em Administração pela Universidade de São Paulo (USP).

cruzando 36 variáveis de cada proposta de legislação e traçando tendências e relações entre as propostas. Utilizamos, então, algumas ferramentas para explorar os dados obtidos, como a análise de correlação de dados feita através do Excel, QGIS e RStudio.

## Resultados

Foram destaques do Estudo: **(i) Destinação de Recursos em Alta:** Enquanto cerca de 60% de todas propostas relacionadas ao Fundeb nos últimos 15 anos propõem novas destinações de recursos, apenas 20% do total dos projetos propõem alternativas de fontes ou origem de recursos. **(ii) Financiamento em Baixa:** Dentre os projetos que propõem nova destinação de recursos relacionadas ao Fundeb nos últimos 15 anos, menos de um quarto (24,1%) também propõem fonte para tais destinações, sendo 75,9% sem apresentar alternativas de financiamento. **(iii) Controle e Participação:** Enquanto 35,8% das propostas relacionadas ao Fundeb nos últimos 15 anos apresentam mudanças em relação à gestão de recursos, apenas 15,8% das propostas se preocupam com controle ou participação social. **(iv) Protagonismo:** Bahia, São Paulo e Minas Gerais foram os estados que mais apresentaram propostas relacionadas ao Fundeb, sendo 15,2%, 13,9% e 10,1%, respectivamente, do total do Congresso nos últimos 15 anos.

## Detalhamento de Proposições

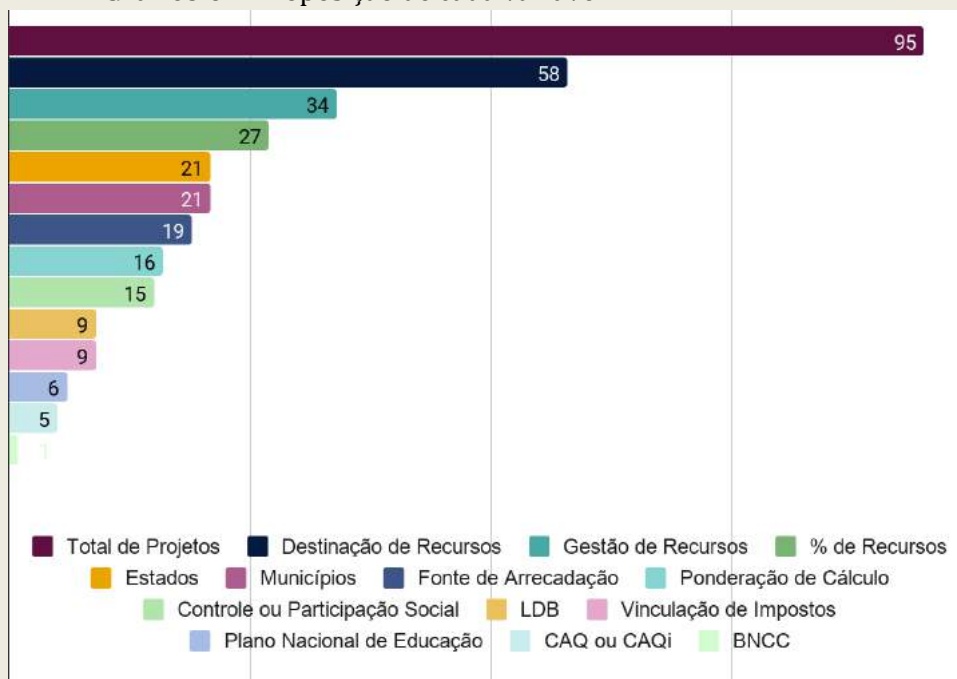
Com o cruzamento geral das variáveis ainda foi possível identificar: **(i)** Desde a publicação da BNCC (2017), apenas 4% das propostas vinculadas ao Fundeb (entre 2017 e 2019) se relacionam com a Base Nacional Comum Curricular; **(ii)** Apenas 5% das propostas relacionadas ao Fundeb nos últimos 15 anos se preocupam com o custo aluno-qualidade; **(iii)** Apenas 6,3% das propostas relacionadas ao Fundeb nos últimos 15 anos se relacionam com o Plano Nacional de Educação (PNE); **(iv)** Apenas 9,5% das propostas relacionadas ao Fundeb nos últimos 15 anos se preocupam com vinculação de impostos; **(v)** Apenas 9,5% das

propostas relacionadas ao Fundeb nos últimos 15 anos se preocupam com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB); **(vi)** Apenas 16,8% das propostas relacionadas ao Fundeb nos últimos 15 anos apresentam mudanças em relação à ponderação de cálculo do Fundo; **(vii)** Apenas 16,8% das propostas relacionadas ao Fundeb nos últimos 15 anos apresentam abertamente vínculo com algum ente da sociedade civil; **(viii)** Apenas 22% das propostas relacionadas ao Fundeb nos últimos 15 anos apresentam alguma mudança em relação aos estados e Distrito Federal; **(ix)** Apenas 22% das propostas relacionadas ao Fundeb nos últimos 15 anos apresentam alguma mudança em relação aos municípios.

### **Representações Gráficas**

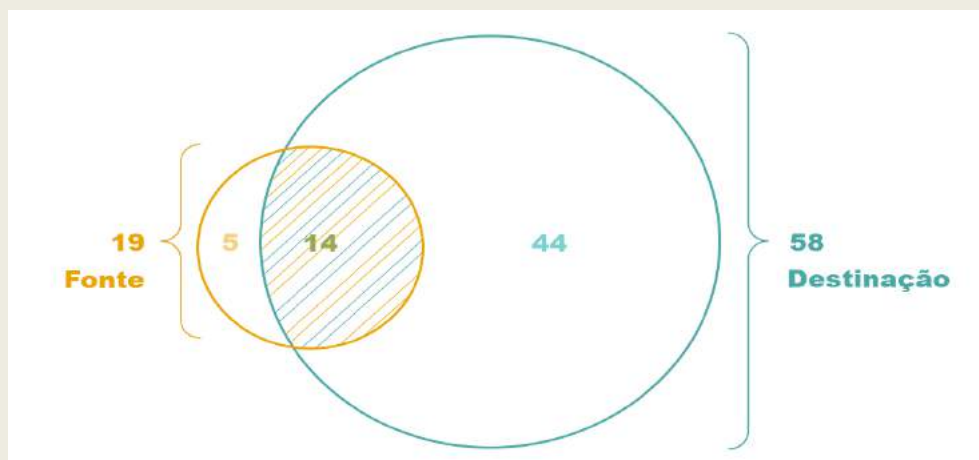
O estudo conta com aproximadamente 80 representações gráficas, sendo destaques:

**Gráfico 01.** Proposição de cada variável.



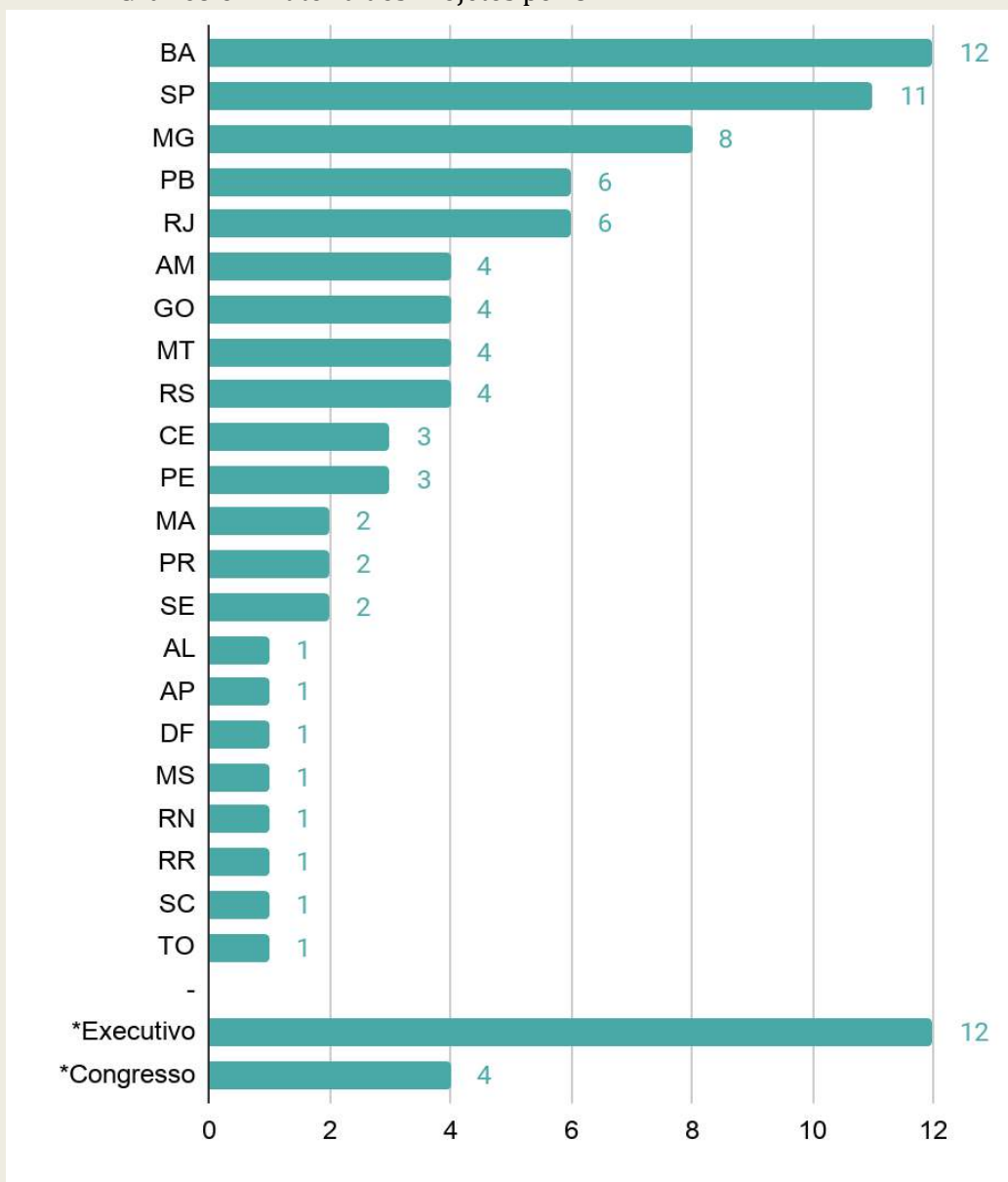
Fonte: Fundeb em Foco (2020)

**Figura 01.** Proposições de Fonte e Destinação em Diagrama de Venn.



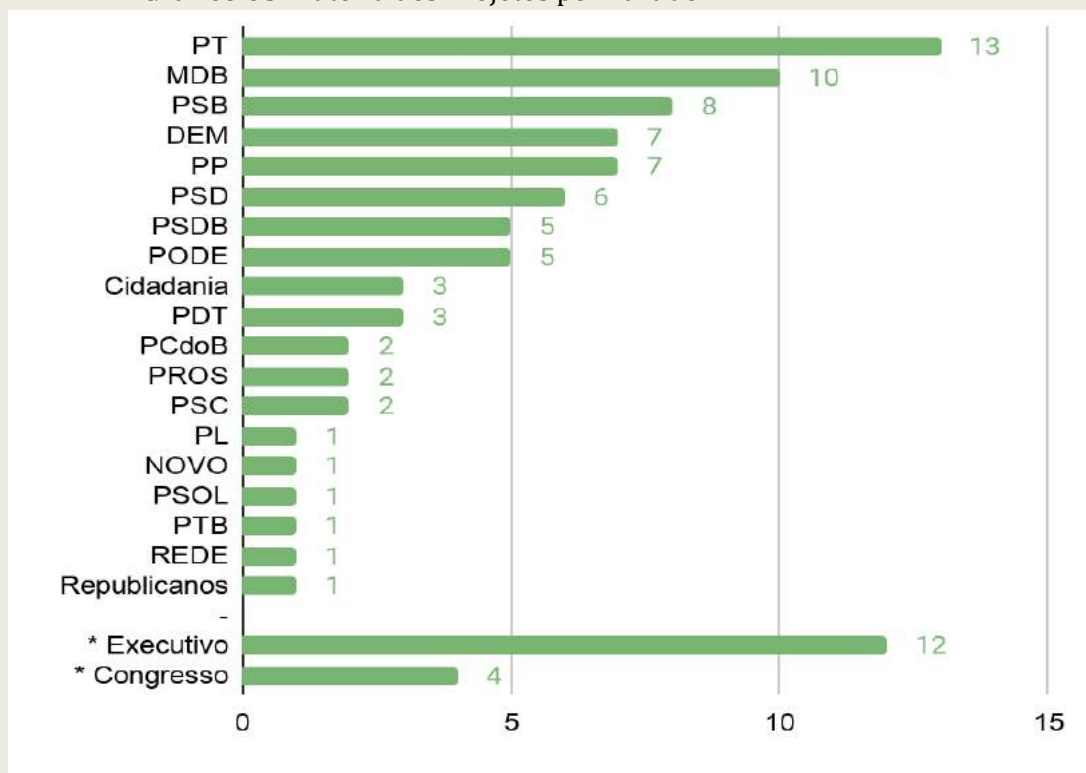
Fonte: Fundeb em Foco (2020)

**Gráfico 02.** Autoria dos Projetos por UF.



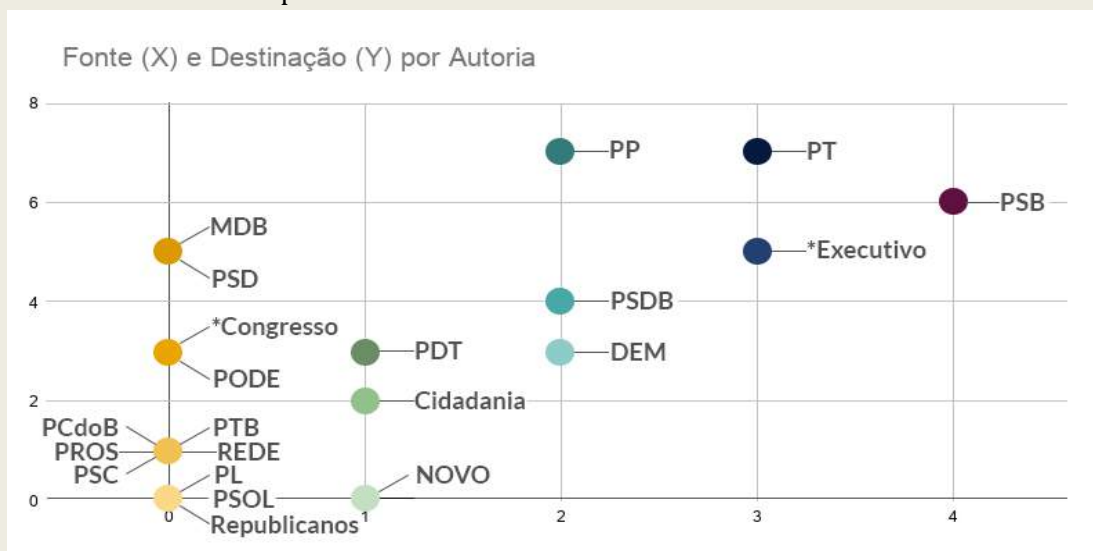
Fonte: Fundeb em Foco (2020)

**Gráfico 03.** Autoria dos Projetos por Partido.



Fonte: Fundeb em Foco (2020)

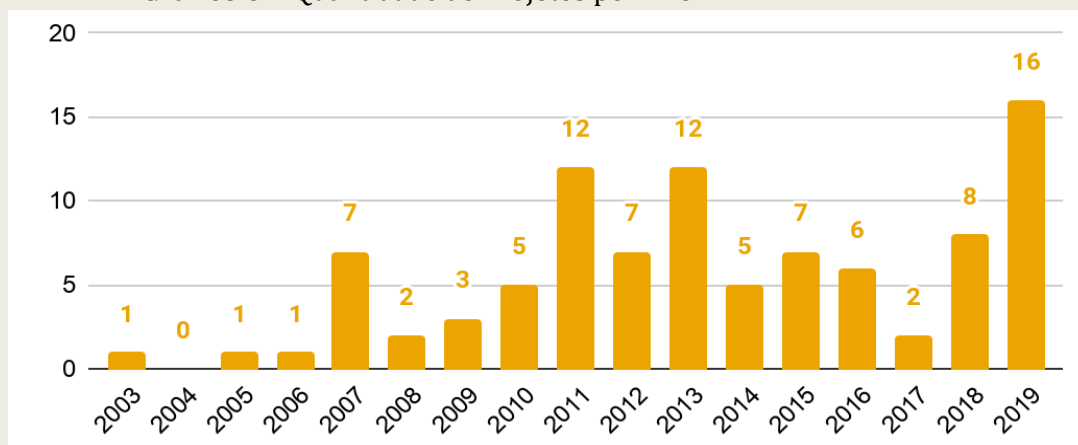
**Figura 02.** Relação entre Proposições de Fonte e Destinação de Recursos por Partido.



Fonte: Fundeb em Foco (2020)



**Gráfico 04.** Quantidade de Projetos por Ano.



Fonte: Fundeb em Foco (2020)

### Discussão

A pesquisa reafirmou que o debate acerca do Fundeb vai além a discussão da complementação de recursos da União, repartição aos Estados ou de seu prazo de vigência, pois também aborda questões pedagógicas, sociais e econômicas tornando necessário o constante acompanhamento deste Fundo, uma vez que impacta diretamente na qualidade da educação pública, gratuita, universal que atinge [cerca de 45 milhões de estudantes](#).

Um apontamento trata-se da Lei de Responsabilidade Fiscal, que se manifestou principalmente em relação à obrigatoriedade entre o repasse de recursos aos profissionais da educação estabelecido pelo Fundeb de 60%. Na linha dos recursos, nota-se que apenas 20% dos Projetos com origem do Legislativo tratam de Proposições às Fontes de Recursos; enquanto mais de 60% tratam de Proposições à Destinação de Recursos. Quando analisamos o gráfico de intersecção (p. 46), reparamos que, do total de todos os Projetos que tratam de Fonte de Arrecadação (19) e Destinação de Recursos (58), apenas 14 tratam das duas variáveis.

Quanto a fonte de recursos, a inversão da lógica do financiamento da Educação Básica proposta pelo CAQ e CAQi — partindo de demandas concretas da educação para então reunir recursos que as supram, não apenas repartindo os recursos existentes de forma a subfinanciar programas estruturais — não

deve significar, no entanto, a esquiva ou redução do debate para sua manutenção e ampliação. Pelo contrário, a existência dos diversos programas estabelecidos e das metas projetadas pelo Plano Nacional de Educação dependem de um concreto e explícito projeto de financiamento da educação a médio e longo prazo.

Nesse sentido, a urgência está em ampliar o debate quanto ao financiamento da educação — tema pouco presente de forma propositiva nos Projetos analisados pelo estudo. Arelada ainda à Gestão de Recursos no redesenho do financiamento de programas educacionais, é necessário dar materialidade e rumo aos 10% do PIB para a educação, por exemplo, ou ainda de vinculação constitucional dos recursos do Fundo Social do Pré-sal e dos Royalties para a educação.

Por outro lado, Proposições de Destinação de Recursos estiveram presentes na maioria dos Projetos analisados pelo presente estudo (mais de 60%). Do Piso Nacional para Profissionais da Educação, à vinculação de programas setoriais e de suporte aos Estados e Municípios, a responsabilização normativa de pautas educacionais demarca o papel do Governo Federal em responsabilizar-se pelo combate às desigualdades regionais através da redistribuição e aporte aos Estados e Municípios com menos recursos.

Não se trata apenas em aumentar a complementação de recursos da União no montante do Fundeb, mas garantir a vinculação constitucional de 25% das arrecadações dos Estados e Municípios e 18% da União no financiamento da Educação Básica brasileira — fazendo pro cumprir o Pacto Federativo. Cabe ainda utilizar do próprio PNE, que em sua meta 20, por exemplo, resgata o papel do CAQ e CAQi no financiamento e valorização da Educação Básica brasileira.

No conjunto dos Entes Federativos, é necessário travar o debate entre a autonomia financeira e a autonomia da gestão financeira, reforçando a responsabilização coletiva na construção de políticas educacionais pelo conjunto dos Entes. Produzir estudos locais e

regionais sobre os impactos do fim da vinculação constitucional de recursos em discussão no Congresso Nacional, munindo o debate com informações mais objetivas e alertando Estados e Municípios dos riscos orçamentários envolvidos em tal aposta.

De antemão, cabe ampliar o controle e participação da sociedade no debate educacional, [argumento sustentado pela Prof. Dra. Ursula Dias Peres](#) - variável pouco presente nos Projetos analisados pelo estudo, com cerca de 15,8% das Proposições. Nessa lógica, estabelecer diálogo entre pesquisadores e demandas regionais para aproximar a produção científica da realidade do povo e dos movimentos educacionais, agregando signos diversos à identidade local e construindo trincheira com alternativas de contenção para eventuais descompassos orçamentários decorrentes do fim do piso para educação ou Reformas em discussão.

### **Alcance**

Durante todo o processo de estudo e elaboração do projeto o grupo procurou estratégias fossem efetivas para a divulgação do produto final cujo propósito era que este percorresse diversos canais com intuito de tornar o mais acessível possível os resultados oriundos desta pesquisa.

Foi realizada divulgação através das redes sociais do [Facebook](#) e [Instagram](#), alcançado mais de 5.000 pessoas nas primeiras 24h de lançamento, ainda com cerca de 150 acessos ao sumário executivo e 400 acessos ao relatório final até o envio deste resumo. Nesse sentido, o estudo foi ainda enviado para o e-mail institucional de todos Deputados Federais, estes próximos da votação do novo Fundeb na Câmara. Ademais, o projeto também foi publicado por veículos de comunicação diversos, a exemplo do [site dos Jornalistas Livres](#), do [site da Ubes](#) e do [site da EACH](#), para além de ter resultado em produções derivadas, como exemplo ao artigo no [Congresso em Foco \(UOL\)](#).

---

Este resumo foi elaborado com base no relatório de pesquisa do projeto “Agenda Governamental em Pauta”, realizado pelo Grupo

de Estudos sobre o Fundeb, “Fundeb em Foco”, vinculado ao GETIP e OIPP da EACH/USP. O estudo completo, bem como suas referências, detalhamentos metodológicos e íntegra dos resultados e discussões estão disponíveis em: <https://bit.ly/fundebemfoco>.

### **Referências Bibliográficas**

FUNDEB EM FOCO. **Relatório de Pesquisa Fundeb em Foco**. 1 ed. São Paulo: Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas Professor Doutor José Renato de Campos Araújo. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/fundebemfoco>>. Acesso em: 28 jun 2020.

**Sociedade,  
Políticas Públicas e  
Gestão Governamental**

## “Caixa de Ferramentas” e Políticas Públicas: muito além da ideia do ciclo

**Carlos Henrique F. de Souza<sup>11</sup>, Cristiane Kerches da Silva Leite<sup>12</sup>,  
Giovanna Lourenção Macedo<sup>13</sup>**

Este ensaio é fruto de reflexões realizadas na disciplina “Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas 1”, ministrada pela professora Cristiane Kerches da Silva Leite, na turma do período noturno no primeiro semestre de 2020, com os monitores Carlos Henrique F. de Souza e Giovanna Lourenção Macedo. A tônica do programa é a problematização do conceito de políticas públicas que, na prática, não se restringe ao enquadramento do “ciclo de políticas públicas”. Há categorias analíticas de orientação pós-positivista e cognitiva que permitem que o pesquisador construa objetos de análise amplamente articulados a processos multidimensionais, sejam oriundos de dinâmicas políticas, sociais, culturais ou econômicas. O ponto de partida do reconhecimento do caráter interpretativo, subjetivo e conflituoso das políticas públicas é um avanço na construção do campo, constituindo uma alternativa potente à lógica da resolução de problemas e do positivismo tecnicista que marcaram os precursores da *policy analysis*, sobretudo os de origem anglo-saxã. Este ensaio, desta forma, propõe uma reflexão sobre possíveis articulações entre elementos de teorias sintéticas de políticas públicas e da análise cognitiva, como alternativas teóricas para projetos de pesquisa em políticas públicas. Para isso, será

---

<sup>11</sup> Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP.

<sup>12</sup> Professora Doutora no curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação Mudança Social e Participação Política (PromusPP) da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). Bacharel em Economia pela Universidade de São Paulo, mestre e doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

<sup>13</sup> Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP.

apresentado brevemente o pós-positivismo; seguido da proposta de mobilização das teorias e de dois exemplos aplicados, derivados das pesquisas de IC/PUB dos coautores.

O pós-positivismo é uma vertente teórica do campo das políticas públicas que tem como argumento central a ideia de que a linguagem implica o sujeito, construindo-o (FISCHER e FORESTER, 2013). Além da linguagem, o contexto sociopolítico, conflitos de interesse e disputas pelo poder, ganham importância analítica. Valores, crenças, representações, narrativas e discursos, ou seja, toda a ordem de fenômenos ideacionais, são determinantes das políticas públicas (PERISSINOTTO e STUMM, 2017). Portanto, o pós-positivismo e a análise cognitiva representam virada de chave epistêmica, levando o campo para além do *mainstream* epistemológico baseado no positivismo da economia do bem-estar, com foco em análises quantitativas e pressupostos abstratos e irrealistas, como a racionalidade abrangente (HOWLETT, RAMESH & PERL 2013).

Propõem-se uma estratégia analítica para que discentes de graduação e pós-graduação construam projetos de pesquisa a partir da perspectiva das lentes pós-positivistas/cognitiva. A metáfora da caixa de ferramentas é útil nas ciências sociais há tempos. Preconizada por Michel Foucault e Gilles Deleuze, remete à necessidade de integrar categorias analíticas de diferentes teorias para a compreensão da complexidade do real. Em diálogo com Foucault (1979), Deleuze afirmava que uma teoria não pode ser totalizadora. A proposta da caixa de ferramentas, customizada em cada situação de pesquisa, se coaduna com as reflexões mais recentes de vários autores que revisaram teorias em Weible e Sabatier (2017). Conforme Weible (2017): "(...) a single theory provides only a partial depiction of the complexity of the policy process. The best strategy to overcome this challenge is to explore and utilize multiple theories of the policy process (idem: 01).

Para organizar olhar transversal para as teorias, propõem-se a classificação de Campbell (1998) como referência. No plano

cognitivo das ideias, o leque de possibilidades de recorte analítico abrange: paradigmas de políticas públicas (KUHN 1962, HALL 1993, SUREL 1998 apud GRISA 2012), ideias programáticas (CAMPBELL 1998), instrumentos (LASCOUMES e LE GALÈS 2005 apud TOMAZINI 2018). No plano normativo: sentimentos públicos e estruturas normativas (CAMPBELL 1998), clima nacional (KINGDON 2003), imagem (BAUMGARTNER e JONES 1993). Em um plano “híbrido”, com elementos cognitivos e normativos: narrativas, histórias causais e discursos (SCHMIDT e RADAELLI, 2004 apud GRISA 2012), fóruns (FOUILLEUX 2011 apud GRISA 2012), referencial (MULLER 2008 apud TOMAZINI 2018 e GRISA 2012), sistema de crenças (SABATIER e JENKINS-SMITH 1993 e 1999 apud GRISA 2012); fluxo de ideias (KINGDON 2003). Seguem dois exemplos de pesquisas em curso que realizam os encaixes teóricos mencionados.



## **Dois exemplos de uso da “caixa de ferramenta”**

No primeiro exemplo, procurou-se analisar o “Programa Recomeço”, política de combate às drogas de iniciativa do Estado de São Paulo (SP) que atua principalmente na região da “Cracolândia”, implementada em 2013, na gestão Alckmin (PSBD). No caso deste estudo, procura-se analisar relações entre redes de atores governamentais e não governamentais organizados a partir de paradigmas de ideias de combate às drogas e os instrumentos mobilizados.

A pesquisa envolveu a mobilização dos conceitos de paradigma e visões de mundo, ideias programáticas e sentimento público (CAMPBELL 1998); empreendedor político e elementos dos fluxos, tais como turnover, crises externas e janela de oportunidade (KINGDON, 2003); sistemas de crenças, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993 e 1999); e imagem e monopólio de política pública (BAUMGARTNER e JONES 1993). A partir da articulação dessas ferramentas, verificou-se o monopólio da imagem da política baseado no paradigma da psiquiatria positivista, liderado pelo ator empreendedor Ronaldo Laranjeiras (pesquisador, psiquiatra e ex-coordenador do programa estadual), ator que transitou em distintos fóruns de produção de ideias e comunidade de política pública. Este paradigma orientou as escolhas dos instrumentos, tais como estratégias de abstinência e internações como métodos primordiais de cura do indivíduo adicto. Observou-se a existência de uma coalizão de defesa organizada em torno do sistema de crenças da psiquiatria positivista, formada por atores produtores de discursos atrelados às narrativas conservadoras e punitivistas aderentes ao sentimento público conservador predominante. A partir da perspectiva francesa dos referenciais, pode-se argumentar que há um processo retroalimentador entre os referenciais global e setorial.

O segundo exemplo foca na análise do movimento Escola Sem Partido (ESP), que surgiu em 2004, tendo como ator empreendedor ex-Procurador do Estado de SP, Miguel Nagib. A iniciativa foi

baseada na narrativa da doutrinação ideológica nas escolas. A história causal promovida argumentava que o professor, agindo com liberdade de cátedra, instrumentalizaria o ensino, disseminando propagandas de cunho ideológico e partidário, “formatando” politicamente as “tábulas rasa” discentes. A pesquisa procurou analisar a história do movimento a partir das lentes conceituais de paradigmas, sentimento público (CAMPBELL, 1998), narrativas, histórias causais, discursos (SCHMIDT E RADAELLI, 2004 apud GRISA 2012), janela de oportunidade, empreendedor político (KINGDON, 2003) e do sistema de crenças e coalizões de defesa (SABATIER 1993).

Ideias conservadoras sempre circularam no subsistema. Há fóruns de produção de ideias educacionais em várias matizes teóricas. No caso do ESP observa-se que se formou coalizão de defesa, em contexto de formação de múltipla e ampla agenda decisional de caráter conservador e neoliberal. A hipótese é que houve três janelas de oportunidade em contextos diferentes que configuraram estratégias da coalizão pró-ESP, produção de narrativas, discursos, focos e *venues* (arenas) privilegiadas de conflito distintos: período de 2013-2014; golpe parlamentar de 2016 e eleição de 2018.

Em suma, os encaixes teóricos na construção de narrativas explicativas em pesquisa de políticas públicas podem considerar diversas possibilidades de articulação entre os planos cognitivo, normativo e híbrido, a depender de quais dimensões se privilegia na análise. Fica o convite para esta necessária empreitada acadêmica e intelectual.

### **Referências Bibliográficas**

- BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- CAMPBELL, John L. *Institutional analysis and the role of ideas in political economy*. Theory and Society, v. 27, n. 3, p. 377-409, 1998.

FISCHER, F.; FORESTER, J. Editor's Introduction. In: FISCHER, F.; FORESTER, J. (Orgs.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1993.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

GRISA, Catia. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese de doutorado em Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2012.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. & PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas (uma abordagem integradora)*, Tradução da 3ª edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3rd. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

PERISSINOTO, Renato; STUMM, Michelle. A virada ideacional: quando e como ideias importam. *Revista de Sociologia Política*, v. 25, n. 64, p. 121-148, dez. 2017.

SABATIER, Paul. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Westview Press, 1993.

TOMAZINI, C. As Análises Cognitivas de Políticas Públicas: Uma Agenda de Pesquisa. *Revista Política Hoje* — Volume 27, n. 1, 2018.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the policy process*. Fourth Edition; Boulder, CO: Westview Press, 2017.

## **Bolsonarismo, isolamento social e constituição da esfera pública**

**Marcio Moretto Ribeiro<sup>14</sup>**

Um amplo setor da sociedade assistiu de maneira estarecida ao pronunciamento do presidente Jair Bolsonaro no dia 24 de março em que ele defendeu que “devemos sim voltar à normalidade”. Naquele dia, mais de 15 mil mortes espalhadas principalmente em países da Ásia e da Europa já haviam sido confirmadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Entre os cientistas, já havia se estabelecido o consenso de que o distanciamento social era a única medida efetiva para evitar o colapso do sistema de saúde e impedir uma catástrofe ainda maior do que a que se anunciava. Seguindo a linha do pronunciamento presidencial, a preocupação chegou ao Brasil no começo de fevereiro quando um grupo de brasileiros foi resgatado de Wuhan, epicentro da pandemia. Desde então, o consenso científico internacional foi incorporado ao debate público nacional. Assim, num certo espaço discursivo — cujo público é muitas vezes confundido com a totalidade da sociedade — tal consenso se formara rapidamente. Para esse setor da sociedade, o discurso presidencial, que menosprezava a doença como “gripezinha ou resfriadinho” e apressava em muito a volta à normalidade, soava absurdo.

A ilusão de que o espaço discursivo reverberado na grande imprensa representa a sociedade levou muitos a acreditar que o discurso presidencial seria respondido com perda de apoio. De fato, em um primeiro momento foi isso que se observou. Nos comentários da postagem do pronunciamento na página oficial de Bolsonaro no Facebook, por exemplo, dezenas de autoproclamados

---

<sup>14</sup> Docente da EACH/USP e coordenador do Monitor do Debate Político no Meio Digital.

ex-apoiadores do presidente condenaram o teor da fala. Abaixo dois comentários anonimizados para ilustrar o ponto<sup>15</sup>:

“Sr. Presidente, sou uma apoiadora em tudo até agora... Porém, colocar nossas crianças em risco, e dizer que todos devem voltar a sua rotina normal, talvez seja um tiro no pé, acredito na sua fé e tenho fé, todos estamos preocupados com nossos parentes queridos talvez o senhor [tenha] se precipitado nas suas palavras... e quero muito acreditar nisso...”

“Presidente, sempre te defendo, mas me decepcionei demais com o discurso de hoje, não deixa as pessoas correrem esse risco agora, olha o que está acontecendo nos outros países.”

Nos dias que se seguiram, porém, como em muitos outros episódios envolvendo polêmicas como essa, Bolsonaro teve um ganho expressivo de seguidores em todas as suas contas nas principais mídias sociais (Tabela 1). As pesquisas de opinião nos meses que se seguiram indicaram que, embora a quantidade de pessoas que desaprovam o governo tenha crescido consideravelmente, isso não refletiu em perda de apoio<sup>16</sup>:

---

15 Disponível em: <[https://www.facebook.com/monitordebatepolitico/posts/2937975072930603?\\_tn\\_=K-R](https://www.facebook.com/monitordebatepolitico/posts/2937975072930603?_tn_=K-R)>. Acessado em 27 de junho de 2020.

<sup>16</sup> Pesquisas do DataFolha indicam que a porcentagem de brasileiros que avalia o governo como ruim/péssimo cresceu de 30% no começo de abril de 2019 para 43% em maio de 2020. Neste mesmo período, o percentual que avalia o governo como ruim/péssimo oscilou sempre dentro da margem de erro em torno de 33%. Disponível em <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2020/05/27/5aabciel8238c225b8a943e4b6ed8a9802pand5.pdf>>. Acessado em 27 de junho de 2020.

Tabela 1: Comparação do número de novos seguidores das contas de Bolsonaro nas quatro principais plataformas de redes sociais entre os dias 24 e 26 de março e a média de 72 horas em um período de um ano.

Plataforma	Média dos intervalos de 72h	De 24 a 26 de março
Facebook	7,1 mil	71 mil
YouTube	12 mil	50 mil
Instagram	38 mil	147 mil
Twitter	35 mil	77 mil

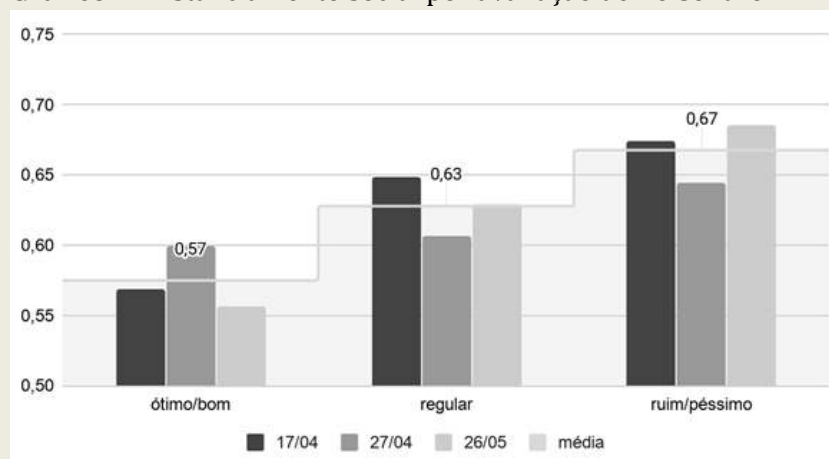
Fonte: Monitor do Debate Político no Meio Digital

Esse descompasso entre o consenso formulado na esfera pública tradicional e a recepção do pronunciamento por um setor numeroso da sociedade é um bom ponto de partida para se buscar compreender o contexto social e político que elegeu e dá sustentação para o atual governo. Para compreender o fenômeno, em primeiro lugar, é preciso desidealizar essa arena discursiva em que são formuladas e debatidas ideias e que eventualmente constrói consensos. Essa arena, a que chamamos de esfera pública, tem uma história complexa que remete ao período mercantil e está associada a formação da burguesia como classe social (HABERMAS, 2014). Resgatar esse caráter histórico da esfera pública nos ajuda a desmistificá-la, mas não é suficiente. Seguindo uma literatura crítica mais recente, o segundo passo é compreender que a esfera pública burguesa não é a única esfera de debate e formulação de ideias. Embora se proponha a ser universal e se proponha a abarcar o contraditório, essa esfera pública é intrinsecamente excludente. Seus mecanismos de exclusão promoveram que setores sociais em diferentes contextos tenham formado esferas públicas alternativas ou contrapúblicas nos termos desses autores (FRASER, 1997; WARNER, 2002).

Mesmo falando para um público específico, o discurso surtiu efeito. As pesquisas do DataFolha realizadas nos dias 17 e 27 de abril e 26 de maio — feitas por telefone para respeitar o

distanciamento social — indicam que o distanciamento social foi menor entre aqueles que avaliam bem o desempenho do governo perante o surto de coronavírus. Em uma escala de isolamento social autodeclarado que vai de 0 (“vivendo normalmente”) a 1 (“totalmente isolado”) a média cresce com a avaliação do governo nas três pesquisas. A média de isolamento entre aqueles que avaliam o desempenho do governo como bom ou ótimo é de 0,57 e sobe para 0,67 entre os que avaliam como ruim ou péssimo — uma diferença de dez pontos percentuais (VARELA, ZEINE e RIBEIRO 2020). A intenção do discurso de Bolsonaro era de acelerar o relaxamento do distanciamento social para retomar a atividade econômica o mais rápido possível. Mas por que, dentre tantas opções que o chefe do executivo teria — como promulgar uma medida provisória —, sua aposta foi a de buscar influenciar as condutas dos cidadãos por meio de um discurso?

**Gráfico 1.** Distanciamento social por avaliação de Bolsonaro



Fonte: Datafolha

Bolsonaro foi capaz de articular uma miríade de grupos muito distintos, tanto institucionalmente quanto em sua base de sustentação popular (NOBRE, 2020; KALIL, 2018). Isso foi possível por meio de uma campanha eleitoral extraoficial nas mídias sociais<sup>17</sup> que elencou dois inimigos contra os quais todos esses atores poderiam se unir: o sistema político tradicional e os movimentos feminista e LGBT (ORTELLADO e RIBEIRO, 2018). Assim, a campanha formulou uma retórica que articulou as demandas de dois grandes grupos não disjuntos que se subdividem em grupos menores: punitivistas e conservadores. Em sua retórica populista, o que impede as demandas desses grupos de serem atendidas é uma elite corrupta ao mesmo tempo política e cultural<sup>18</sup>.

Foge do tema deste artigo a história do campo punitivista<sup>19</sup>. Para a nossa argumentação cabe explorar a outra parte do binômio

<sup>17</sup> A campanha de Bolsonaro foi praticamente toda feita extraoficialmente por meios digitais uma vez que a campanha oficial do então candidato teve pouquíssimo tempo de televisão, recebeu muito pouco dinheiro público, as doações de empresas foram proibidas e os comícios foram interrompidos depois que ele sofreu uma facada ainda no começo da campanha.

<sup>18</sup> Estamos seguindo aqui a concepção de populismo como visão de mundo que divide a sociedade em dois grupos homogêneos e antagônicos, elite e povo (MUDDÉ e KALTWASSER, 2017) e assim articula demandas reprimidas por certo arranjo institucional (LACLAU, 2013).

<sup>19</sup> A história do campo punitivista passaria pela formação de um contrapúblico anticomunista (ROCHA 2019; ROCHA e MEDEIROS 2020) e tem como momento chave sua formação como um movimento nas redes e nas ruas no final de 2013 (ORTELLADO e RIBEIRO 2016).



articulado pelo bolsonarismo. O conservadorismo no Brasil, tal como o compreendemos hoje, se inspira no conservadorismo estadunidense. Este se organizou como uma reação aos movimentos sociais do final dos anos 60. Diferente dos movimentos que os precederam, a segunda onda do feminismo, o movimento negro pelos direitos civis e o movimento LGBT não se voltavam apenas para o estado para reivindicar mudanças, mas também, e principalmente, para a própria sociedade. Para alcançar suas demandas, mais do que mudar leis, esses movimentos enxergavam que era preciso mudar uma cultura machista, racista e heteronormativa. Se é verdade que a sociedade ainda guarda muitos dos vícios denunciados por esses movimentos, é também inegável que eles acumularam conquistas nos anos que se seguiram<sup>20</sup>. Com cada vez menos espaço na esfera pública tradicional, neoconservadores e a direita cristã passaram a se organizar politicamente em reação a esses movimentos e ao consenso institucional de tornar o estado cada vez mais laico (HARTMAN, 2016). A imagem e semelhança de seus adversários, os conservadores se voltaram para a sociedade e trouxeram nos anos 90 os temas morais — como aulas de religião, aborto, casamento igualitário, criminalização da homofobia etc. — para o centro do debate político (HUNTER, 1991).

O bolsonarismo tem essa característica marcante que o neoconservadorismo herdou dos novos movimentos sociais: ele se volta para a sociedade buscando mudar a cultura. Além disso, o populismo autoritário de Bolsonaro se alastrou em um contexto de crise da democracia (MOUNK, 2019; STREECK, 2018; NOBRE, 2013). A retórica populista não enxerga saída pelas vias institucionais. Embora seja o chefe do executivo, Bolsonaro

---

<sup>20</sup> Estudando o tema da polarização da opinião pública, DiMaggio, Evans e Bryson (1996) investigaram uma longa série histórica de pesquisas de opinião e concluíram que, diferente do que imaginava a maior parte dos analistas, a tendência média das opiniões sobre quase todos os temas polêmicos tendia, não para a polarização, mas para o consenso progressista. Esse achado corrobora a tese de que as guerras culturais são uma reação conservadora ao avanço das pautas progressistas sobre a opinião das pessoas.

representa um movimento que não acredita na mudança pela via institucional e cuja cultura política é de se voltar para a sociedade, ou para uma parte dela, para mudar a forma como as pessoas pensam e agem.

Quando a esfera pública burguesa se forjou no século XVIII, o debate racional sobre temas políticos desafiou o poder estabelecido. A sociedade que se formava era legitimada pela promessa de que as pessoas que participam do debate público de ideias poderiam eventualmente influenciar o poder público que, ao legislar, muda a sociedade. O discurso de Bolsonaro é uma espécie de inversão desse papel emancipatório da esfera pública. Do posto de presidente da república ele se volta para um certo público para influenciá-lo e assim mudar a sociedade.

### **Referências Bibliográficas**

DIMAGGIO, Paul; EVANS, John; BRYSON, Bethany. (1996), Have American's Social Attitudes Become More Polarized? *American Journal of Sociology*, Chicago, v.102, n.3, p. 690-755, nov. 1996.

HABERMAS, Jürgen. (2014), *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo: Unesp.

HARTMAN, Andrew. (2016), *A War for the Soul of America: A History of the Culture Wars*. Chicago: University of Chicago Press

HUNTER, James (1991), *Culture Wars: The Struggle to Define America*. New York: Basic Books

FRASER, Nancy. (1997), "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy". In: FRASER, Nancy. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. New York/London: Routledge.

KALIL, Isabela. (2018), Quem são e no que acreditam os eleitores de Jair Bolsonaro. Disponível em: <https://www.fespsp.org.br/upload/usersfiles/2018/Rlat%C3%B3rio%20para%20Site%20FESPSP.pdf>

LACLAU, Ernesto. (2013), *A Razão Populista*. São Paulo: Três Estrelas.

MOUNK, Yascha. (2019), O povo contra a democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras.

MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal Rovira. (2017), Populism: A Very Short Introduction. Oxford: Oxford University Press

NOBRE, Marcos. (2013), Imobilismo em movimento: Da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras.

NOBRE, Marcos. (2020), Ponto-final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia. São Paulo: Todavia.

ORTELLADO, Pablo; RIBEIRO, Márcio M. (2018), A campanha de Bolsonaro no Facebook: antissistêmica e conservadora, pouco liberal e nada nacionalista. Disponível em: <https://www.monitordigital.org/wp-content/uploads/2020/04/NT3-bolsonaro40dias.pdf>

ORTELLADO, Pablo; RIBEIRO, Márcio M. (2016), Mapping Brazil's political polarization online. Disponível em: <https://theconversation.com/mapping-brazils-political-polarization-online-96434>

ROCHA, Camila; MEDEIROS, Jonas. (2020), "'Vão todos tomar no...': a política de choque e a esfera pública". Horizontes ao Sul. Disponível em: <https://www.horizontesaosul.com/single-post/2020/04/27/VAO-TODOS-TOMAR-NO-A-POLITICA-DO-CHOQUE-E-A-ESFERA-PUBLICA>

ROCHA, Camila. (2019), "Menos Marx, mais Mises": uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018). Tese de Doutorado em Ciência Política, USP, São Paulo.

STREECK, Wolfgang. (2018), Tempo Comprado: A crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Boitempo.

VARELLA, Thiago; ZEINE, Leonardo; RIBEIRO, Márcio M. (2020), Eleitores de Bolsonaro respeitam menos a quarentena: três evidências empíricas. Disponível em: <https://www.monitordigital.org/2020/05/06/nota-tecnica-09/>

WARNER, Michael. (2002), Publics and Counterpublics. New York: Zone Books.