

# Boletim de Políticas Públicas

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

Eleições 2022 e perspectivas para o novo  
governo federal – Parte 1

Nº 28 novembro/2022

O I P P

## **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

### **Editor**

André Gal Mountian

### **Vice-editor**

Agnaldo Valentin

### **Produção e divulgação**

Bianca Santos de Araujo  
Isabella Fernanda Felix  
Leticia Rodrigues Pereira

### Contato

E-mail: [boletimoipp@gmail.com](mailto:boletimoipp@gmail.com)

Rua Arlindo Bettio, 1000

03828-000

São Paulo/SP



## Sumário

### **Eleições 2022 e perspectivas para o próximo governo federal- Parte 1**

**Apresentação .....6**

**A malícia e a inépcia: Vargas, Bolsonaro e os autogolpes no Brasil .....8**

*Agnaldo Valentin, Wagner Pralon Mancuso*

**É preciso reafirmar o Federalismo e superar o ‘salve-se quem puder’ ..... 17**

*Ergon Cugler de Moraes Silva*

**Transversalidade e gestão da equidade ou igualdade racial no novo governo lula: tecendo possibilidades ..... 26**

*Lais Reis Santana, Nabi Oliveira dos Santos, Paloma de Lima Santos*

**Eleições 2022 e  
perspectivas para  
o próximo governo  
federal – Parte 1**

## Apresentação

O Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas Professor Doutor José Renato de Campos Araújo (OIPP) tem a satisfação de divulgar a primeira parte da chamada “Eleições 2022 e as perspectivas para o novo Governo Federal “. Este número especial do Boletim foi criado a partir da unificação de duas chamadas abertas, uma sobre o processo eleitoral em 2022, e outra sobre os desafios e perspectivas do novo governo federal.

Os três trabalhos são diversos e tratam do processo político e da formação da agenda brasileira, buscando retratar desafios sempiternos da aludida formação. Agnaldo Valentin e Wagner Pralon Mancuso apresentam um ensaio temático sobre o autogolpe. Relembra a aceitação daquele empreendido por Getúlio Vargas em 1937 e o cotejam com as aspirações autogolpistas externadas por Jair Bolsonaro e seus correligionários. Para os autores, os ambientes econômico e institucional foram essenciais para o sucesso do primeiro e para a inviabilidade do segundo, não obstante o persistente ruído gerado pelo minguado grupo de obstinados apoiadores do candidato derrotado.

Ergon Cugler de Moraes Silva busca ressignificar o federalismo brasileiro a partir do confronto explícito criado pela gestão Bolsonaro. Consagrado a partir do mantra eleitoral “Mais Brasil, menos Brasília” e esgarçado ao limite durante a pandemia, o autor recupera os diversos conflitos acumulados: crises com as secretarias estaduais de saúde, ausência de prioridades exigindo que estados e municípios se mobilizassem para definir estratégias no vácuo da articulação federativa. Diante do escombro, o autor pondera as possíveis estratégias de reconstrução do edifício federativo, tanto no âmbito político como econômico.

Lais Reis Santana, Nabi Oliveira dos Santos e Paloma de Lima Santos recuperam os conceitos de transversalidade, intersetorialidade e governança, articulando a promoção da equidade racial em um possível arranjo de macropolítica para o governo Lula 3, destacando a necessidade de um órgão específico para tal política, a articulação com os demais ministérios, a criação de carreira própria focada em relações raciais e políticas públicas e a manutenção da reserva de vagas em concursos públicos federais.

Boa leitura!

Os editores

## A malícia e a inépcia: Vargas, Bolsonaro e os autogolpes no Brasil

**Agnaldo Valentin, Wagner Pralon Mancuso<sup>1</sup>**

*O homem quem será  
Será Seu Manduca ou será seu Vavá?  
Entre esses dois meu coração balança porque  
Na hora agá quem vai ficar é seu Gegê*

Em 1936, Silvio Caldas gravava a marchinha “A menina presidência”, cuja letra destacava dois possíveis candidatos à eleição de 1937, Armando Salles de Oliveira (Seu Manduca) e Osvaldo Aranha (seu Vavá). De forma premonitória, entretanto, o famoso autor vaticinava o resultado que se concretizaria, não através da prevista eleição, mas pelo golpe que instauraria o Estado Novo em 10 de novembro de 1937. Conforme destacava o Artigo 52 da Constituição de 1934, “O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta”, vedando a possibilidade de reeleição ao então presidente eleito indiretamente, Getúlio Vargas, o seu Gegê. Em defesa do autor dos versos, o verbo “ficar” não define a forma como tal manutenção se daria.

Neste breve artigo tecemos algumas considerações sobre o contexto de aceitação da ruptura da ordem democrática sem praticamente nenhuma contestação por parte da sociedade brasileira, exceto por aqueles vinculados ao grupo oposicionista que patrocinavam a candidatura de Salles de Oliveira, principalmente paulistas e gaúchos, estes vinculados ao governador Flores da Cunha. Nosso objetivo é contrapor o referido cenário de

---

<sup>1</sup> Professores do Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo.

aceitação com a conjuntura de 2022, na qual não prosperaram as ameaças de ruptura emanadas do atual presidente da república e de seus correligionários. Nossa hipótese considera o ambiente institucional e econômico como variáveis que regulam o grau de tolerância social à suspensão do estado democrático.

Após a violenta depressão causada pela crise de 1929, a economia brasileira manifestou sinais de forte recuperação a partir de 1934, coincidindo com a chamada fase constitucional do primeiro período de Getúlio Vargas na presidência da República. As atividades voltadas para o mercado interno ganharam relevância, tanto no âmbito da produção agrária como no setor industrial. Os dados coligidos por Annibal Villela indicam que a produção de culturas para o mercado interno cresceu 3,3% ao ano entre 1930 e 1939 contra 2,2% entre as culturas destinadas à exportação. Já a indústria de transformação conheceu uma expansão anual de 11,3% ao ano, com alguns setores atingindo a expressiva marca de 20% ao ano (VILLELA, 2000, p. 109 e 132). Outro indicador de destaque são as finanças federais, que desde 1935 apresentavam crescimento sistemático - 37% na receita e 44% na despesa executada entre 1935 e 1937, ambas a preços correntes (o Índice de Custo de Vida no Rio de Janeiro no mesmo período aumentou 20%).

Ainda que não existam dados disponíveis sobre o mercado de trabalho, parece razoável considerar que, principalmente nos grandes centros urbanos, os indicadores acima destacados sinalizem uma dinâmica cíclica nas taxas de ocupação. Um primeiro sinal da boa fase está no incremento da migração interna e na expansão populacional das cidades, respondendo tanto à limitação à entrada de imigrantes estrangeiros patrocinada pelo Governo Provisório de Vargas como à expansão da demanda dos setores industriais. Da perspectiva do consumo, na Capital

Federal, o consumo per capita de carne verde, depois de atingir o menor valor da década em 1931 (39,0 kg), tem valores crescentes até 48,1 kg em 1936 (IBGE, 1986, p. 95), Outro indicador interessante é o número total de estudantes matriculados em qualquer nível escolar, que aumentou 48% entre 1931 e 1937, passando de 2,18 milhões para 3,25 milhões, concentrados principalmente no ensino primário, além um aumento relativo de mesma magnitude no número total de docentes (IBGE, 1986, p. 103). Por fim, o número de teatros, cine-teatros e cinemas passou de 1.262 em 1933 para 1.572 em 1937, um crescimento de quase 25%. (IBGE, 1986, p. 114).

Além da recuperação econômica, o governo de Getúlio Vargas também dispunha dos meios político-institucionais para permanecer no poder (Fausto, 1999). Em primeiro lugar, deve-se apontar o processo constante de fortalecimento financeiro e militar do governo central vis-à-vis os governos estaduais, deflagrado a partir da Revolução de 1930, minando possíveis focos de resistência ao plano do presidente de permanecer no poder.

Em segundo lugar, é preciso considerar o apoio crescente obtido por Getúlio Vargas junto às massas populares urbanas, em decorrência de uma série de medidas trabalhistas e previdenciárias que foram instituídas pelo governo, tais como a formação do Ministério do Trabalho, a criação das Juntas de Conciliação e Julgamento – precursoras da Justiça do Trabalho –, a regulação do trabalho da mulher e do menor, a definição da jornada diária de trabalho de 8 horas, o direito a férias, a instituição de um conjunto de Institutos de Aposentaria e Pensão como o dos Marítimos (1932), dos Bancários (1934), dos Comerciários (1934) e dos Industriários (1936). Claramente, todas essas medidas foram acompanhadas, de um lado, por forte repressão da organização autônoma dos trabalhadores, tanto no plano sindical quanto

partidário, e, de outro lado, pelo reforço da máquina de autopropaganda do governo, que chegará ao ápice durante o Estado Novo.

Em terceiro lugar, deve-se mencionar o contexto nacional e internacional de desconfiança em relação ao combo "capitalismo + democracia liberal" a partir da crise de 1929, que favoreceu o surgimento ou o reforço de experiências nacionalistas e autoritárias não apenas no Brasil varguista, mas também em outros países do mundo, como a Alemanha hitlerista. Todavia, o autoritarismo varguista voltou-se não apenas contra as tradicionais oligarquias políticas locais que dominavam a "democracia" da República Velha, mas também, e principalmente, contra a esquerda, com o propósito de afastar a propalada ameaça comunista. Neste contexto se insere a aprovação da Lei de Segurança Nacional de 1935, que fortalecia o governo central para enfrentar movimentos considerados subversivos da ordem política e social. Também nesse contexto se insere a escalada persecutória que seguiu a reação do governo diante da Intentona Comunista de 1935, poucos meses após a edição da LSN. Por fim, ainda no mesmo contexto surge a reação governamental à *fake news* do Plano Cohen, que daria conta de um suposto complô comunista de tomada de poder no Brasil, levando o governo Vargas à suspensão dos direitos democráticos em nome da segurança nacional. Sabe-se, porém, que o suposto plano foi criação de um oficial das forças armadas para uma publicação integralista, sendo, no entanto, distorcido e utilizado como estopim para o autogolpe de 1937. Este oficial era o então capitão Olímpio Mourão Filho, que também foi peça central para outro atentado à democracia brasileira, o golpe militar de 1964, quando já na condição de general mobilizou tropas do exército da 4ª. Região,

localizadas em Minas Gerais, na direção do Rio de Janeiro e de Brasília, precipitando a derrubada do governo de João Goulart.

Portanto, tanto no plano econômico como no institucional, verificamos que a posição de Vargas era relativamente confortável: a prosperidade registrada após 1934 estabeleceu uma aceitação do líder nos espaços urbanos - principais beneficiados desse processo -, e também estavam postas as condições necessárias para se impor, favorecido por um clima político propício, interno e externo.

Mais recentemente, as reiteradas manifestações do presidente Bolsonaro indicaram que ele tinha a pretensão de se manter no poder por meio de um autogolpe, caso a via eleitoral não viabilizasse sua vitória. No entanto, as condições econômicas e institucionais, ao contrário de 1937, se revelaram desfavoráveis para as duas vias sugeridas, conforme analisaremos. O período atual foi marcado pela crise econômica dos anos 2015 e 2016 e pelo agravamento do lento processo de recuperação decorrente da crise sanitária imposta pela COVID-19 e pela guerra da Ucrânia, acumulando três anos de valores fortemente negativos (2015, 2016 e 2020), secundados por recuperações tímidas, mesmo no último ano, considerando todos os estímulos governamentais em resposta à crise sanitária. Segundo dados do Banco Mundial, o PIB per capita brasileiro recuou da faixa de US\$ 8.800 em 2015 para US\$ 7.518 em 2021. A taxa de desocupação mensal, segundo o IBGE, após saltar de 6,9% em julho de 2014 para 12,0% em novembro de 2016, se manteve acima dos 10% no período subsequente até atingir o valor máximo de 14,9% no período da pandemia. Ressalte-se que ao longo de 2022 este indicador apresentou uma queda, atingindo 8,3% no trimestre até outubro, último dado disponível. No entanto, o rendimento médio pouco se modificou, passando de R\$ 2.722,00 em

novembro de 2016 para R\$ 2.754,00 na última aferição de outubro de 2022.

Em relação aos recursos federais, ainda que a estrutura de arrecadação não guarde comparação direta entre os dois períodos aqui considerados, a receita realizada entre 2015 e 2021 passou de R\$ 2,4 trilhões para R\$ 3,6 trilhões, representando um aumento de 48.1%, enquanto o IPCA acumulado correspondeu a 50,7%.

Além da situação econômica desfavorável, Bolsonaro também encontrou barreiras político-institucionais à sua pretensão de continuar no comando do governo federal, seja por meio de eleições, seja por meio de autogolpe, ameaça constantemente feita de forma mais ou menos explícita em diversas declarações públicas.

Em interessante texto recente, o cientista político Kurt Weyland (2022) menciona três vulnerabilidades típicas das lideranças populistas autoritárias, que muitas vezes as impedem de obter êxito na destruição da democracia. Tais fraquezas são: (i) erros e más condutas decorrentes do excesso de autoconfiança; (ii) dificuldade de obter apoio político, resultando em contra-ataques do establishment; e (iii) impacto de freios e contrapesos institucionais ou de restrições externas. Aparentemente, todos os três problemas ajudam a explicar o insucesso de Bolsonaro.

Em primeiro lugar, os graves equívocos cometidos pelo presidente durante a pandemia, bem retratados em Valentin et al. (2022) e, sobretudo, no relatório final da CPI da COVID no Senado Federal, provavelmente foram responsáveis por uma perda importante de apoio eleitoral no pleito desde ano, em comparação com o de 2018, ajudando na derrota para Lula em outubro. De fato, em vez de cercar-se de apoio técnico qualificado, de envidar esforços para reduzir a taxa de contaminação

dos brasileiros por COVID-19 e, sobretudo, de apressar a chegada das vacinas ao braço da população, Bolsonaro fez exatamente o contrário, cercado-se de auxiliares de qualificação questionável no Ministério da Saúde, defendendo remédios de ineficácia comprovada, como cloroquina e demais componentes do malfadado "kit COVID", fazendo declarações públicas constantes contra as vacinas e atrasando deliberadamente sua compra.

Em segundo lugar, Bolsonaro conduziu um "presidencialismo do desleixo" (Limongi, 2019), mostrando-se incapaz de elaborar uma agenda consistente de propostas para o país e de montar uma coalizão sólida de apoio a essas propostas no Congresso Nacional. Seus esforços foram mais orientados a obter apoio suficiente junto ao Centrão, inclusive pela via do orçamento secreto, para obter um seguro político contra as dezenas de pedidos de impeachment que foram recebidas pelos presidentes da Câmara dos Deputados que atuaram ao longo de seu mandato – Rodrigo Maia e Arthur Lira –, mas que não tiveram nenhuma continuidade. Se Bolsonaro conseguiu o apoio de partidos importantes do Centrão para sua campanha à reeleição (PL, PP e Republicanos no primeiro turno, e PSC e PTB no segundo turno), Lula deu à sua candidatura o caráter de "frente ampla", montando uma chapa com 10 partidos no primeiro turno (PT, PV e PCdoB, PSOL, Rede, PSB, Solidariedade, Pros, Avante e Agir) e obtendo o apoio de mais 6 agremiações no segundo turno (Cidadania, PCB, PCO, PDT, PSTU e UP), além de alcançar declarações de apoio de lideranças relevantes do MDB, PSD, PSDB e até mesmo do Novo (como o surpreendente caso de João Amoêdo, que acabou tendo a filiação suspensa pelo partido que ajudou a criar).

Em terceiro lugar, instituições judiciais como o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, este último sob a liderança forte e obstinada do ministro Alexandre de Moraes, procuraram coibir, com sucesso limitado, a disseminação de *fake news* durante a eleição e, de forma mais exitosa, os reiterados ataques do próprio presidente, bem como de seus aliados mais próximos, tanto no mundo político quanto no mundo empresarial, à urna eletrônica e ao sistema de apuração e totalização dos votos. O rápido reconhecimento da vitória de Lula pelos líderes de diversos países, entre eles grandes potências como EUA, França e Alemanha, também ajudou a minar a esperança de Bolsonaro de questionar com eficácia o resultado das urnas.

A adversidade econômica e a reação política e institucional ao comportamento antirrepublicano do presidente Bolsonaro ao longo de seu mandato pavimentaram o fracasso de sua intenção de permanecer no poder pela via autoritária caso a via eleitoral desse errado, como de fato ocorreu. De resto, a magnitude absolutamente distinta entre Vargas e Bolsonaro marca de forma eloquente a distinção das trajetórias aqui delineadas. A habilidade política de Vargas garantiu o retorno ao poder pela via institucional em 1950, após o retiro em São Borja durante o governo Dutra. A canção que embalou sua volta, composta por Haroldo Lobo e Marino Pinto - e imortalizada por Francisco Alves - se encaixa como luva para o candidato que bloqueou as tentativas de autogolpe de Bolsonaro:

*Bota o retrato do velho outra vez  
Bota no mesmo lugar  
O sorriso do velhinho faz a gente trabalhar.*

### **Referências bibliográficas**

FAUSTO, Boris. História do Brasil. São Paulo: Edusp, 1999.

IBGE. Séries estatísticas retrospectivas. V. 1, Repertório Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1986.

LIMONGI, Fernando. "Presidencialismo do desleixo". Revista Piauí, Edição 158, 2019.

VALENTIN, Agnaldo et al. Políticas públicas e Covid-19: a experiência brasileira. São Paulo: Edições EACH, 2022. <https://doi.org/10.11606/9786588503225>.

VILLELA, Annibal Villanova. Escritos selecionados de Annibal Villela. Brasília: IPEA, 2000.

WEYLAND, Kurt. How populism dies: political weaknesses of personalistic plebiscitarian leadership. Political Science Quarterly, V. 137, N. 1, p. 9-42, 2022. <https://doi.org/10.1002/polq.13277>.

## É preciso reafirmar o Federalismo e superar o ‘salve-se quem puder’

**Ergon Cugler de Moraes Silva<sup>2</sup>**

Quem ganha quando o Federalismo se fragiliza? A partir dessa provocação, este ensaio se propõe a refletir sobre a trajetória do Federalismo no Brasil. Partindo da proclamação da República até a redemocratização e a Constituição de 1988, o artigo debate como o cenário de mudança de governo em meio às eleições gerais de 2022 faz urgir a necessidade de se reafirmar um Federalismo que supere um mantra desigual e nocivo ao Estado brasileiro do ‘salve-se quem puder’. Para tal, lança-se a discutir o início, o fim e o meio.

### **1. O Início**

É proclamada a República: 15 de novembro de 1889. Um esforço que resulta na Constituição de 1891 e supera o chamado unitarismo imperial. Forma-se uma proposta de estrutura federativa, onde estados poderiam passar a se organizar, estabelecer os seus próprios interesses, mas ainda mantendo-se dentro do pacto nacional.

Tradicionalmente, Federalistas passam a ser aqueles que demandam um pacto manifestado em uma Constituição. De uma origem contratualista, surge um modelo institucional mais sofisticado, pois não trata apenas de um pacto dos indivíduos, tal como Hobbes, mas também de pensar um pacto territorializado.

---

<sup>2</sup> Ergon Cugler de Moraes Silva é Pesquisador CNPq, associado ao Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB), Mestrando em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP e Gestor de Políticas Públicas pela USP EACH. Colabora também com o Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas “Professor Doutor José Renato de Campos Araújo” (OIPP), com o Grupo de Estudos em Tecnologias e Inovações na Gestão Pública (GETIP) e com o Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT).

Neste cenário, a Federação Brasileira nasce como uma reação à centralização e não como um esforço interfederativo de articulação coletiva de entes subnacionais.

Com idas e vindas, o Federalismo brasileiro foi se estruturando em meio às correlações de forças entre entes subnacionais para com seus pares, mas também para com a União. Ora um arranjo mais centralizador, ora um poder não apenas mais descentralizado, mas também mais compartilhado entre entes federais, construindo alguma interdependência (*self-rule*), ainda que com um Pacto nacional (*shared rule*) que viesse a estabelecer regramentos mínimos e comuns entre entes.

Porém, não basta observar apenas fotografias de marcos históricos do Federalismo, mas também fazer destas um filme, entendendo suas movimentações de acordo com os arranjos políticos, pois passamos de um Brasil no qual as Províncias se organizavam frente ao Poder Central fortalecido por equalização de benefícios e autonomia financeira, para formatos em que tais entes subnacionais, com “*poder público fortalecido*”, ganharam tamanha relevância e influência ao liderar por meio de um “*poder privado decadente*”, tal como aponta Victor Nunes Leal.

Com tal engrenagem em funcionamento da manutenção do poder e o atendimento de demandas de elites locais, o Estado Nacional viabiliza um cenário de competição política democrática, onde também a bipolaridade da disputa do poder é superada por uma multipolaridade, com também a figura do Executivo Estadual se consolidando como um “*centro de distribuição de políticas clientelistas*” e “*construtor das carreiras políticas de deputado estadual e federal*” (Leal, 2012).

O “*padrão cooperativo do Federalismo brasileiro*” (Menicucci & Marques, 2016, p. 826) se dá em um contexto de Brasil com heterogeneidades em dimensões físico-territoriais, demográficas,

regionais, socioeconômicas e institucionais. Além disso, diante de mecanismos de verificação verticais de coordenação, se estabelecem as relações entre Governo Federal e os entes subnacionais.

Com a Constituição de 1988, avançam as lógicas de Sistemas. Tal ‘Modelo de Sistemas’ facilita a unidade dos programas e políticas públicas em meio às autonomias dos entes subnacionais. Trata-se de um arranjo pertinente para adaptar um setorial em âmbito nacional, ainda que com características locais. Além disso, a dinâmica de compartilhamento e de fóruns qualifica a implementação na medida em que aumenta a capilaridade do desenho. Em meio à redemocratização, são então tais Governos Estaduais que se mobilizam e fazem das investidas da Constituição de 1988 um esforço de maior poder para Estados e Municípios, frente à uma descentralização do Poder Central.

Eis que então a redemocratização inaugurou uma nova fase do Federalismo brasileiro, o qual se demonstra então não apenas como algo abstrato e desenhado estaticamente para reger o país, mas consequência viva de um arranjo político e institucional em movimento e transformação. Neste sentido, especialmente em um contexto de Brasil pós-redemocratização, passa-se a ter o Federalismo como um aliado extremamente importante no que diz respeito à redução de desigualdades, uma vez que tais arranjos de competências e responsabilidades passa a estabelecer contrapartidas, cooperações e destinações de recursos que somam na equalização de desigualdades.

Porém, aquele mesmo discurso por uma Federação brasileira em reação à centralização, viu-se sequestrado por uma narrativa de ‘mais Brasil e menos Brasília’ em uma tomada distorcida dos propósitos da Federação, viabilizando-se um representante antissistema como Jair Bolsonaro à Presidência da República em

2018. Quais seriam as consequências se o país não adotasse o Federalismo? E, mais do que isso, se não adotasse um modelo de Federalismo já calejado para um contexto heterogêneo como o brasileiro, reduzindo-se ao formalismo e perseguindo a cooperação?

## **2. O (quase) Fim**

*“A importância da autonomia dos governos subnacionais em países Federalistas é resultante da necessidade de dar conta de heterogeneidades que marcam os diferentes grupos e regiões no território de um país”* (Burgess, 1993).

Sendo o Brasil um país com heterogeneidades em dimensões físico-territoriais, demográficas, regionais, socioeconômicas e institucionais, os mecanismos de verificação verticais de coordenação estabelecem as relações entre Governo Federal e os entes subnacionais, o que sinaliza *“para o padrão cooperativo do Federalismo brasileiro”* (Menicucci & Marques, 2016, p. 826).

Observar o Federalismo em tempos de Governo Bolsonaro (2018-2022) significa trazer luz para a dinâmica e a relação entre entes subnacionais, a qual já se estabelecia em seu primeiro ano de governo, mas se agravou ainda mais quando a Pandemia da COVID-19 se alastrou em território brasileiro. Abrucio et al. (2020) apontam em *“Combating COVID-19 under Bolsonaro’s federalism: a case of intergovernmental incoordination”* como o modelo de Federalismo adotado pelo então Presidente Bolsonaro influenciou as respostas à Pandemia no país. O Federalismo em sua dinâmica cooperativa já vinha sendo atacado por Bolsonaro desde sua campanha:

*Bolsonarist vision with the slogan “More Brazil, Less Brasilia.” Apparently connected to the transfer of power to those who should have it, this catchphrase underpins a view of the state that*

*combines economic ultra-liberalism with political anti-liberalism (...) (Abrucio et al., 2020, p. 669).*

Não à toa, o Governo Federal deixou de divulgar os números de casos e óbitos logo no início da crise e demandou do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) ter iniciativa própria para atualizar os dados<sup>3</sup>. Foi também na ausência de coordenação partindo do Governo Federal em mais de um ano sem instituir sequer um Gabinete Anti-Crise, que o CONASS elaborou um Plano Nacional de Comunicação e um Plano Nacional de Recuperação Econômica.

Já na educação, com a discussão de volta às aulas e sem nenhum pronunciamento do Ministério da Educação, restou à Frente Nacional de Prefeitos (FNP) articular esforços e cobrar do Ministério da Saúde para que os profissionais da educação fossem prioritariamente vacinados contra a COVID-19<sup>4</sup>. Foi também a FNP - por meio do Consórcio CONECTAR<sup>5</sup> - que mobilizou prefeitos de 1.703 cidades, incluindo 24 capitais, para aquisição de vacinas direto de laboratórios internacionais, esforço que aproximou também o Fórum Nacional de Governadores<sup>6</sup>.

É natural, e faz parte da democracia, que atores políticos com pautas e interesses diversos disputem entre si a construção da agenda governamental e é neste sentido que Silva, Lotta e Fernandez (2020) sistematizam:

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.conass.org.br/painelconasscovid19/>. Acesso em: 30 out. 2022.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2021/02/19/prefeitos-voltam-a-defender-vacinacao-de-profissionais-de-educacao.htm>. Acesso em: 30 out. 2022.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus/mais-de-1700-municipios-se-juntam-consorcio-para-comprar-vacinas-repudiam-falade-bolsonaro-sobre-idiotas-1-24911921>. Acesso em: 30 out. 2022.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2021/02/20/forum-de-governadores-decide-comprar-vacina-direto-dos-laboratorios-diz-governador-do-pi.ghtml>. Acesso em: 30 out. 2022.

(...) Consórcios, Frentes e Fóruns diariamente articulam suas pautas em diversas arenas. No entanto, a posição de formulação e coordenação de políticas ocupada pelo Governo Federal em diferentes áreas temáticas passou a ser ocupada por grupos de prefeitos e governadores. Esses passam a buscar por conta própria alternativas políticas de enfrentamento à crise, já que não parece possível contar com o Governo Federal na liderança da pauta anti-crise (...) (Silva, Lotta & Fernandez , 2020).

Pois em um país com tamanhas desigualdades:

(...) Na falta de uma ação de aquisição nacional coordenada, cria-se um ambiente de disputas entre governadores e prefeitos buscando garantir a sua população. Num cenário de restrições, a competição tem efeitos cruéis. (Silva, Lotta & Fernandez , 2020).

Porém, fato é que a relação entre entes durante o Governo Bolsonaro desatinou-se de um arranjo cooperativo para um aspecto quase que competitivo, com fragilidades que vão além da relação entre esferas, pois realoca inclusive a relação entre poderes.

Por um lado, tal desgaste com o Judiciário que estabeleceu um jogo de gato e rato em meio às investidas antidemocráticas alinhadas com o chefe do Executivo; e, por outro lado, mecanismos como o chamado ‘Orçamento Secreto’ ou ‘Emenda do Relator’ que constituíram uma dinâmica própria com o Legislativo no que diz respeito à distribuição de recursos temáticos e territoriais, além de uma mudança no eixo dinâmico de alianças e cooperações entre tais esferas e poderes.

No entanto, com a derrota de Bolsonaro em 30 de outubro de 2022 e a eleição para o terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente da República, os desafios de se reafirmar

um Federalismo aos moldes de um Brasil pós-redemocratização se mostram cada vez mais necessários.

### **3. O(s) Meio(s)**

O Brasil está dividido. Passado o segundo turno com um resultado apertado nas urnas (50,9% para Lula e 49,1% para Bolsonaro), Lula enfrentará um alto índice de rejeição logo no início do Governo, demandando cooperação e canal de diálogo aberto em um esforço nacional para governar.

A esta altura da República, não se pode falar apenas em um ‘pacto dos indivíduos’, como se houvera estancar uma ‘sangria’ de interesses quaisquer, mas de um pacto nacional que ocupa, rumo a um projeto nacional nítido e comum, minimamente três dimensões: um pacto entre Poderes, um pacto entre esferas e um pacto entre Estado e sociedade, reafirmando a dinâmica e um arranjo Constitucional e democrático, mas, também, territorializado e atento às heterogeneidades.

Para aproximar a relação entre Estado e sociedade, os mecanismos de Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais, os instrumentos de participação direta, a reoxigenação de quadros por concursos, a indução do Estado para mobilização da economia, com obras, programas nacionais e arranjos a partir de Sistemas, Convênios, Consórcios e Cooperações, além da reconstrução de importantes Conselhos e Comissões nacionais, fortalecem-na na medida em que se tornam mais nítidos os arranjos para manutenção da tão preciosa governabilidade. É o Federalismo em campo para mobilizar capacidades estatais rumo a um projeto comum que faça a sociedade se ver ao centro de tal.

Para estabelecer um pacto entre poderes, combater o aparelhamento das instituições brasileiras precisará ser colocado como uma das primeiras tarefas, buscando restabelecer o

equilíbrio entre os poderes, em um contexto de um Congresso Nacional eleito ainda mais conservador. Neste cenário, se tornam ainda mais relevantes as discussões orçamentárias e, mais do que isso, a repactuação nacional de um Federalismo Fiscal que deem conta das reformas que o Brasil lidará nos próximos anos, as quais terão relação direta com a habilidade de unificar o país e mobilizar os demais poderes para tal projeto comum.

Para coexistir a União entre as Esferas, é preciso superar a falácia de que estados com maior arrecadação estariam sustentando o Brasil nas costas e receberiam pouco disso em troca, pois em meio ao Federalismo fiscal de um país com tamanhas urgências de pactuação, evidencia-se que ‘país rico é país sem pobreza’, uma vez que só se avança, quando não se deixam estados e municípios à deriva de um ‘salve-se quem puder’. Mas, enquanto isso, se nem a pandemia da COVID-19 ou as vulnerabilidades expostas são evidência suficiente para tal, o que virá a ser? Pois, nesta lógica, quem ganha quando o Federalismo se fragiliza?

#### **4. Referências Bibliográficas**

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública* [online]. 2020, v. 54, n. 4, pp. 663-677. Available from: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>. Epub 28 Aug 2020. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>. Access: Oct., 30, 2022.

BURGESS, Robert. (1993). Book Reviews. *Sociology*, 27 (2), 320–320. Available from: <https://doi.org/10.1177/0038038593027002015>. Access: Oct., 30, 2022.

MENICUCCI, Telma & MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. 2016, v. 59, n. 3, pp. 823-865. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/00115258201693>. ISSN 1678-4588. <https://doi.org/10.1590/00115258201693>. Acesso em: 30 out. 2022.

SEGATTO, C., & ABRUCIO, F. (2017). A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. Revista Do Serviço Público, 68 (1), 85 - 106. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i1.762>. Acesso em: 30 out. 2022.

SILVA, E.; LOTTA, G. & FERNANDEZ, M.. Governadores e prefeitos assumem papel da União. 2020. Virtú News. Disponível em: <https://virtunews.com.br/governadores-e-prefeitos-assumem-papel-da-uniao/>. Acesso em: 30 out. 2022.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto : o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 7. ed., 2012.

## Transversalidade e gestão da equidade ou igualdade racial no novo governo lula: tecendo possibilidades

**Lais Reis Santana<sup>7</sup>, Nabi Oliveira dos Santos <sup>8</sup>, Paloma de Lima Santos<sup>9</sup>**

### Resumo

Não é novidade que os desafios de promoção da equidade ou igualdade racial no país estão relacionados à transversalidade e à intersectorialidade de políticas públicas. Ocorre que a construção de políticas dessa natureza, que perpassam diferentes áreas temáticas de governo, colocam o debate em torno das estruturas e arranjos institucionais, na esteira do que tem sido conceituado como capacidades estatais, no topo da colina. É nesse sentido que a presente nota técnica, organizada em três seções, aborda de forma sintética a trajetória de institucionalização da temática racial no poder executivo federal brasileiro e desponta ao desenhar uma proposta de modelo de estrutura para o órgão de promoção da equidade ou igualdade racial no novo governo Lula.

---

7 Pós-Graduada em Gestão de Projetos e Graduada em Gestão de Políticas Públicas, ambas pela Universidade de São Paulo. Atualmente é Analista de Relações Institucionais e Governamentais na consultoria Observatório Brasil.

8 Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo, tem atuado enquanto assistente e consultor em processos de planejamento estratégico com organizações do terceiro setor e do poder público.

9 Pós-Graduada em Data Science and Analytics e Graduada em Gestão de Políticas Públicas, ambas pela Universidade de São Paulo. Atualmente é Assessora de indicadores no Instituto Cidades Sustentáveis, com expertise em monitoramento e avaliação de políticas públicas.

## **1. Revisitando conceitos-chave: transversalidade, intersetorialidade e governança**

A agenda da transversalidade tem encontrado espaço cada vez mais ampliado no debate público, sobretudo enquanto estratégia de atuação para enfrentamento de problemas complexos e questões que extrapolam os objetivos de um único setor ou área de política pública (CUNILL-GRAU, 2014). A abordagem da transversalidade é comumente tratada como homônima a intersetorialidade. Contudo, para alguns autores, como Cunill-Grau (2014) há algumas diferenças que merecem atenção, tendo em vista que a perspectiva da transversalidade estaria mais relacionada a dimensão da proteção de direitos, não correspondendo necessariamente a objetivos finalísticos de um setor ou área de política pública específica.

Tal perspectiva coloca luz na necessidade de se incorporar reflexões acerca dos modos de governança em que as agendas e as estratégias transversais são estabelecidas e como elas ocorrem no cotidiano das políticas públicas. Em outras palavras, é importante compreender quais são as estratégias e capacidades estatais mobilizadas para que uma temática se concretize nos seus objetivos específicos, de uma determinada área de política pública, para além da convergência da sua importância (PIRES e GOMIDE, 2016).

## **2. Tópicos da trajetória de institucionalização da temática racial no Brasil**

A atuação do poder público na temática racial tem como ponto de partida o processo de reconhecimento da existência do racismo, a despeito do tão enraizado mito da democracia racial

e a longa consolidação do entendimento de que a institucionalidade do Estado é responsável pelo combate às desigualdades raciais.

A partir do assentamento desses pilares históricos, o país observa na década de 1980 um movimento pioneiro de criação de conselhos participativos em estados, e mais a frente em municípios, voltados à temática racial. A partir dessa experiência, se multiplicam país afora, também em nível subnacional, uma onda de instituição de coordenadorias e assessorias com atribuições e competências no campo racial (JACCOUD e BEGHIN, 2002).

Sejam subnacionais, sejam no governo central, até esse momento, as experiências de institucionalização da temática racial se limitavam, sobretudo, à circunscrição da cultura. Em meados da década de 1990 um novo impulso é observado na institucionalização da temática em discussão: a justaposição entre a atuação estratégica e articulada de setores do movimento negro e a abertura do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) para o tema, que culminou no Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI População Negra). Foi uma das experiências federais mais arrojadas, principalmente, por despontar para uma agenda de políticas raciais de natureza intersetorial e transversal, diferente das experiências que se limitam ao campo cultural.

Nos anos 2000, a realização da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata de Durban, na África do Sul, promovida pela ONU, não só recolocou a temática no topo da agenda do Governo Federal, como significou um ponto de inflexão nas discussões raciais brasileiras. Os preparativos para a participação brasileira na conferência envolveram a instituição do Comitê Nacional para a

Preparação da Participação Brasileira em Durban e a realização da I Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância no Rio de Janeiro. Parte do saldo de Durban, é a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial, vinculado ao Ministério da Justiça, no governo FHC.

Já em 2003, no início da era Lula, três inovações significativas no campo da institucionalização da temática racial foram estabelecidas, quais sejam: i) a instituição da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com status ministerial e dotada de atribuições afeitas ao desenho e coordenação das políticas do governo federal na área; ii) a criação do Conselho Nacional de Promoção da Equidade Racial (CNPIR), arena colegiada participativa, de caráter consultivo e atrelada a SEPPIR, e; iii) a criação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), que reunia órgãos dos executivos estaduais e municipais voltados à questão racial (JACCOUD, 2009). Não obstante, tais inovações traduziram marcos institucionais absolutamente relevantes, elas esbarraram em dilemas relacionados às capacidades estatais, sejam de matizes técnico-administrativas, sejam de viés político-relacional, que precisam ser observadas na estruturação do novo órgão de promoção da equidade ou igualdade racial no Lula 3 (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2017).

### **3. O novo órgão de promoção da equidade ou da igualdade racial no Governo Lula 3: tecendo possibilidades**

Avançar em uma abordagem que comporte os desafios da agenda racial extrapola as perspectivas de articulação e coordenação entre setores, demandando também o compartilhamento

e integração de valores, recursos e ações com objetivos comuns, em busca de prover políticas públicas voltadas à equidade ou igualdade na sua totalidade. Dessa maneira, os esforços para realizar ações transversais e integradas devem estar munidos também de capacidades e condições voltadas para alcançar tais objetivos, tendo em vista que a relação entre os diversos atores envolvidos não é simétrica e o legado das políticas públicas importa.

Para tanto, os desafios da agenda racial no país desembocam na necessidade de se construir condições de formulação e implementação adequadas, em que pese a instituição de um órgão, Ministério ou Secretaria Especial no âmbito da Presidência da República, com atribuições e competências voltadas à promoção da equidade ou igualdade racial, dotado de um arranjo institucional que forneça legitimidade técnica e política e que favoreça a interação e o encaixe orgânico com os diferentes Ministérios e órgãos atrelados, garantindo políticas, programas, projetos, ações e serviços transversais e ou intersetoriais, por meio:

a) da elevação e do posicionamento do órgão voltado à promoção da equidade ou igualdade racial enquanto uma estrutura administrativa da área meio do Governo Federal, permitindo a sua presença nas distintas camadas e nos diferentes processos decisórios, através da estruturação de um modelo de governança baseado no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (instituído pela Lei 10.180 de 6 de Fevereiro de 2001). Nessa modulação de arranjo, cada Ministério passa a possuir no seu organograma uma unidade específica de promoção da equidade ou igualdade racial — com foco nos processos de políticas públicas de sua seara temática — que responde ao Ministério homônimo, unidade central, onde diretrizes e orientações gerais para a União são formuladas e coordenadas;

b) da especialização do Ministério ou Secretaria Especial de Promoção da Equidade ou Igualdade Racial e das suas pretendidas unidades intraministeriais nos processos de articulação, formulação, monitoramento e avaliação das diferentes políticas, programas, projetos e serviços dos distintos Ministérios e órgãos da União, garantindo que: i) as formulações próprias de cada órgão considerem as desigualdades raciais do país, possibilitando focalizações e recortes específicos; ii) os monitoramentos intraministeriais estejam atentos às desigualdades raciais na implementação das políticas e dos seus desdobramentos, criando métricas e parâmetros para acompanhar o cumprimento dos objetivos a partir das desigualdades raciais; iii) as avaliações das políticas públicas incorporem a dimensão racial nos seus modelos, por meio da inserção de indicadores e parâmetros de desigualdades raciais;

c) da criação da carreira federal de Especialista em Promoção da Equidade Racial, de natureza generalista e com conhecimentos específicos sobre gestão de políticas públicas e relações raciais no país, permitindo o robustecimento da pretendida estrutura em discussão e a criação de uma burocracia técnica especializada no combate às desigualdades raciais no Brasil;

d) da reserva de vagas para pessoas pretas e pardas nos concursos públicos federais, processos seletivos federais e congêneres e dos respectivos mecanismos de heteroidentificação; da exigência de conhecimentos específicos sobre relações raciais nos concursos públicos federais, processos seletivos federais e congêneres; da inserção de conteúdos e materiais em torno das relações raciais no país nos processos de formação, *ex-ante* a nomeação e durante o cargo, das diferentes carreiras federais, em especial, as de Especialista em Políticas Públicas e Gestão

Governamental - EPPGG e Analista de Planejamento e Orçamento - APO.

### **Referências Bibliográficas**

CUNILL-GRAU, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23, 5-46.

GOMES, Marcus Vinícius Peinado (2009). O Movimento Negro e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: um estudo sobre a luta por sentidos sobre a desigualdade racial no Brasil. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A.; MACHADO, R (2017). O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Abertura do Dossiê Capacidades Estatais para políticas públicas. Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun.

JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. (2002). *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília: Ipea.

JACCOUD, Luciana (Org). (2009). *A Construção de uma Política de Promoção da Igualdade Racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília: Ipea.

PIRES, R. & GOMIDE, A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121-143.