

## Paradoxos do processo decisório em políticas públicas no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022)

**Matheus A. Botelho<sup>1</sup>, Denise Cardozo<sup>2</sup>**

Nos últimos anos os cientistas políticos, gestores de políticas públicas e demais burocratas de diversos escalões lidaram com processos incrivelmente contraditórios na formulação de políticas públicas, sobretudo do governo federal.

O governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) reverteu uma lógica de formulação e implementação de políticas públicas que parecia ter se sedimentado nas últimas décadas, muito disso em razão da consolidação das instituições democráticas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que solidificou três pressupostos para organização da esfera política e social no Brasil: a superação do autoritarismo militar por meio da ampliação da participação social e de processos eleitorais e partidários; a ampliação de direitos políticos e sociais e o estabelecimento da divisão entre os três poderes e de mecanismos de *check and balances* (AVRITZER, 2020).

Se iniciarmos esse debate a partir do conceito mais abrangente de política pública, ele pode ser sintetizado como a ação ou omissão de um governo que tem capacidade de produzir efei-

---

1 Mestre e Doutorando pelo programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos-SP (PPGPOL/UFSCar)

2 Mestre em Ciência Política pelo programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPOL/UFSCar)

tos na esfera econômica, política, social e tantas outras e em variadas escalas, nacional, estadual, regional ou local (DYE, 2000; SOUZA, 2006). Estaremos, portanto, partindo de um pressuposto de que as escolhas adotadas pelo governo em questão, sobretudo durante a pandemia da covid-19, constituíram uma lógica oposta ao que vem sendo adotado e ganhando força nos últimos anos, as políticas públicas baseadas em evidências (PPBE).

Destacamos outro posicionamento quanto ao conceito e finalidade das políticas públicas. Saraiva (2006, p. 27), define como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Essa definição nos parece mais conectada com a pactuação estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e o constitucionalismo latino-americano, particularmente ao estabelecer os “objetivos fundamentais da República”, em seu art. 3º, denominada por muitos juristas como cláusula transformadora (BERCOVICI, 2013).

Nos filiamos ao posicionamento de Saraiva, que, como afirmamos, nos parece muito conectado com as indicações normativas e axiológicas da Constituição Federal de 1988. Maria Paula Dallari Bucci nos lembra que a temática sobre políticas públicas ganha espaço no Brasil a partir da década de 1990 “aspirando à quitação da dívida social pela realização dos direitos sociais, com o tratamento ambicioso e generoso que lhe conferia a Constituição Federal de 1988” (2021, p. 25).

O que tomamos como pressuposto para nossas considerações a seguir, sobre o governo de Jair Bolsonaro, é que, nem sempre,

ou quase nunca, os agentes tomadores de decisões ou implementadores de políticas foram aqueles que promovem alternativas para os problemas sociais que, de uma forma ou de outra, adentram a *agenda-setting* dos meios de comunicação e também do governo (*policy agenda-setting*), uma vez que as diversas instâncias do governo federal foram ocupadas por militares das três forças armadas de maneira desproporcional, preferidos em detrimento de cientistas, especialistas em políticas públicas, técnicos e etc. (BRASIL e CAPELLA, 2015; AVRITZER, 2020).

Normalmente os formuladores de alternativas, conhecidos como *policy communities* ou integrantes do subsistema de políticas, compõem gabinetes ministeriais, organizações não governamentais, sindicatos, universidades, entre outras organizações, e participam do processo político de diferentes formas (CAPELLA e BRASIL, 2015). No entanto, o que observamos durante os anos de governo Bolsonaro foi o afastamento desses formuladores de alternativas, seja em cargos de comando<sup>3</sup> em diferentes esferas de governo, seja na inviabilização do funcionamento de conselhos nacionais de formulação, avaliação e controle social de políticas públicas<sup>4</sup>.

A tentativa do então governo foi responsável pela inviabilização do funcionamento de uma dezena desses conselhos, entre

---

3 Como no caso da demissão de Fernando Galvão da presidência do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, o INPE, após divulgação pela agência sobre o aumento desenfreado de aproximadamente 88% do desmatamento ilegal na Amazônia.

4 Decreto 9.759, de 16 de abril de 2019, que reformulou a lógica de funcionamento de conselhos do governo federal e órgãos de deliberação coletiva. O decreto foi revogado em 1º de janeiro de 2023 pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva.

eles o Conselho de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, o Conselho do Idoso, o Conselho de Combate à Discriminação LGBTQ+, entre tantos outros<sup>5</sup>.

Vários fatores nos levam a crer que nos últimos anos o governo federal adotou uma lógica totalmente irracional e de condições contrárias às evidências, que nos parece ser o caminho a ser adotado nas democracias consolidadas. A alocação de recursos sem critérios técnicos com o que se convencionou a chamar de “orçamento secreto” gerou disparidades orçamentárias entre diferentes estados e municípios; as necessidades mais urgentes de cada local ou região foi deixadas de lado em detrimento dos interesses de parlamentares e de acordo com sua influência no campo político, indicando, portanto, que a irracionalidade e os paradoxos no processo decisório em políticas públicas durante o governo de Jair Bolsonaro não partiram apenas da presidência da República e sua equipe ministerial. A lógica clientelista é retomada como gramática política na esfera federal – se um dia deixou de ser, nas relações estabelecidas por membros do Congresso Nacional e seus respectivos eleitores, em detrimento dos procedimentos universalistas (NUNES, 2019).

Além disso, a desumanidade na condução da governança de âmbito federal sobre a pandemia da covid-19 também aponta a administração em sentido contrário às evidências científicas, contrariando indicadores sociais e as recomendações dos especialistas naquele momento.

---

5 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/05/entenda-decreto-que-poe-fim-a-conselhos-federais-com-atuacao-da-sociedade.shtml>

A reconstrução do Estado Democrático de Direito deve estar pautada numa coalizão entre a burocracia e a política (*politics*), unindo a técnica aos processos políticos na condução de políticas (*policy*) pautadas em evidências, normatizando-a sempre que possível, uma vez que o conceito de evidências ainda não é consenso na literatura a respeito do tema. Parece necessário, portanto, um aprofundamento desse debate (PINHEIRO, 2020), sem a ilusão de imaginarmos que a transposição das evidências para esfera normativa possa solucionar problemas, posto que o direito positivo não é suficiente para melhorar os processos decisórios em políticas públicas, especialmente na implementação e na sua condução pela burocracia a nível de rua (LOTTA, 2023).

O retrocesso democrático no governo Bolsonaro ocorreu - além das ameaças às instituições - no afastamento das *policy communities* e das redes de políticas dos processos decisórios em formulação, avaliação e controle social das políticas públicas, conforme já mencionamos. Esse afastamento, ora de maneira gradual, ora de forma abrupta e radical<sup>6</sup>, como na extinção das instâncias regionais da FUNAI, implicou em grandes prejuízos na implementação de políticas.

A interseção entre a técnica e a política com burocratas no controle de legalidade e os eleitos no controle de legitimidade pode ser capaz de retomar a construção interrompida (FURTADO, 1992) e reajustar a ordem institucional que se consolidava vagarosamente entre a promulgação da Constituição,

---

6 <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/10/governo-bolsonaro-extingue-conselho-fiscal-e-comites-de-participacao-indigena-da-funai.shtml>

em 1988, e o impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016.

Chegamos ao final de nossa contribuição com três proposições a compor uma premissa para dar continuidade ao debate sobre os retrocessos democráticos na formulação, implementação, avaliação e controle social de políticas públicas no governo de Jair Bolsonaro, entre 2019 e 2022:

A posse de Jair Bolsonaro em 2019 implicou na adoção de uma agenda de medidas anticientíficas e com pouco ou nenhum respaldo em evidências;

Consequentemente à primeira premissa, especialistas, cientistas, burocratas e redes de políticas se afastaram naturalmente ou foram afastados pelo governo do processo decisório e do controle social;

Por fim, essas medidas acarretaram morte de centenas de milhares de brasileiros durante a pandemia da *Covid-19*, entre 2020 e 2022, redução nos índices de cobertura vacinal para outras doenças, retorno do Brasil ao mapa da fome da Nações Unidas e expansão das desigualdades sociais, além da ineficácia e ineficiência de uma série de políticas adotadas.

O que deduzimos é que o campo jurídico e/ou o direito positivo devem ser capazes de coibir a implementação de políticas públicas que não façam parte das reais necessidades da população e que tenham a eficácia ou resultados duvidosos, utilizando-o como mecanismo de responsabilidade fiscal, superando o estigma da responsividade fiscal com austeridade, mas sim associando-a à responsabilidade com a qualidade do gasto público.

Eis a verdadeira necessidade de intervenção e controle judicial das políticas públicas.

## **REFERÊNCIAS**

AVRITZER, Leonardo. Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro. *Todavia*, 2020.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição brasileira de 1988, as “constituições transformadoras” e o “novo constitucionalismo latino-americano”. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*. Ano 7. n. 26. p. 285-305, 2013.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. *RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, v. 1, n.1, 2015

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos estudos CEBRAP*, p. 57-76, 2015.

DIREITO E ECONOMIA: Políticas públicas e regulação por evidências. [Locução de] Ana Frazão. Entrevistada: Gabriela Lotta.,

16 mar. 2023. Podcast. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/28eIaPEA1dbOV17f0vKqxx>. Acesso em 22. mar. 2023.

DYE, Thomas R. Understanding public policy, New Jersey, Florida State University, 2000.

Elias, Norbert. O Processo Civilizador 2: formação do Estado e civilização. Companhia das Letras, 1993.

FURTADO, Celso. Brasil: A construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

NUNES, Edson. A gramática política do Brasil: Clientelismo, Corporativismo e Insulamento burocrático. Garamond, 2019.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, Brasília, 2020.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, p. 20-45, 2006.