

Título do capítulo	CAPÍTULO 16 – DESMONTE AUTORITÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: QUANDO SERVIDORES PEDEM PARA SAIR
Autores(as)	Michelle Morais de Sá e Silva
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo16

Título do livro	DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)
Organizadores(as)	Alexandre de Ávila Gomide Michelle Morais de Sá e Silva Maria Antonieta Leopoldi
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-049-3
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

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

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

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

DESMONTE AUTORITÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: QUANDO SERVIDORES PEDEM PARA SAIR¹

Michelle Morais de Sá e Silva²

1 INTRODUÇÃO

Durante os seus primeiros cem dias como presidente, Jair Bolsonaro assinou um decreto que ficou popularmente conhecido como “revogaço”, o qual cancelava 250 decretos presidenciais de seus antecessores desde 1901.³ De forma similar, Joe Biden, durante as primeiras 24 horas de governo, assinou quinze novos decretos, muitos dos quais revogavam decisões políticas promulgadas por Donald Trump. Os dois atos parecem comparáveis, e, de fato, pode-se argumentar que estas são medidas comuns e até mesmo esperadas como resultado de um processo eleitoral democrático. No entanto, quando se olha a fundo o atual aparato estatal brasileiro, o nível e a natureza do desmonte de políticas públicas ocorrido no governo federal brasileiro os diferencia dos processos de mudança democrática pós-eleitoral que ocorrem após a substituição do partido político anteriormente no poder.

Do ponto de vista normativo, mudanças em políticas públicas são vistas como essenciais para aprimorar condições sociais, reduzir desigualdades e promover sustentabilidade. A literatura sobre políticas públicas e suas mudanças é abrangente e tem disponibilizado aos estudiosos vários parâmetros conceituais para entender o funcionamento do processo de mudança.

Nesse marco, Michael Bauer e outros colegas analisaram um tipo específico de mudanças que chamaram de “desmonte de políticas públicas”, definido como “o corte, redução, diminuição ou até mesmo a total substituição/eliminação de políticas públicas existentes” (Bauer *et al.*, 2012, p. 5). Seria o desmonte de políticas públicas uma mudança normal e esperada quando uma nova administração ou vertente política assume o poder? Ou há aspectos que distinguem o desmonte de outros processos de mudança?

1. Este capítulo é parte de um projeto de pesquisa mais amplo sobre a burocracia federal brasileira. Outros aspectos da análise foram publicados, em inglês, pela *International Review of Public Policy*.

2. Universidade de Oklahoma, Estados Unidos. *E-mail*: <michelle.morais@ou.edu>.

3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9757.htm>.

Com base na literatura que busca compreender os processos de desmonte de políticas públicas, este capítulo tratará do caso brasileiro durante o governo do presidente Jair Bolsonaro. Nos últimos anos, líderes populistas iliberais mudaram o cenário político e das políticas públicas, de modo que ainda precisamos compreender melhor os novos fenômenos e mecanismos que eles desencadearam. Nessa linha, este capítulo irá revelar características singulares que podem ajudar a diferenciar o desmonte de políticas públicas que está ocorrendo no Brasil de outras formas de desmonte e, particularmente, de mudanças em políticas públicas em contextos democráticos. No Brasil, o desmonte de políticas públicas tem sido marcado por dinâmicas autoritárias que desorganizaram a burocracia federal. A burocracia não é apenas uma parte importante da estrutura administrativa do Estado, mas também um corpo autônomo de atores no processo político (Bauer, Peters e Pierre, 2021). Com a burocracia desorganizada, as consequências podem ser encontradas tanto no desmonte de políticas públicas federais quanto na erosão da capacidade estatal em nível individual e institucional (Wu *et al.*, 2018). Portanto, este capítulo responde ao apelo feito por Bauer, Peters e Pierre (2021) sobre a necessidade de uma análise mais aprofundada da relação entre líderes populistas e o serviço público de seus Estados.

O capítulo parte da seguinte pergunta: quais são os mecanismos envolvidos no desmonte de políticas públicas em contextos de retrocesso democrático? Mesmo que a resposta a essa pergunta possa ser variada, a pesquisa convidará o leitor a mergulhar no funcionamento interno e nas perspectivas da burocracia federal brasileira sob Bolsonaro, indicando que o desmonte de políticas públicas no Brasil envolveu elementos autoritários, incluindo o desprezo por servidores públicos de carreira, o medo, o assédio e um processo subsequente de “reorganização burocrática”, em que os servidores públicos foram removidos de suas posições originais ou acabaram eles próprios pedindo para sair, com medo de perseguição.

Esta pesquisa expande o marco conceitual sobre desmonte de políticas públicas por meio da identificação de aspectos únicos do que será chamado de desmonte autoritário de políticas públicas. Diferentemente do caráter sutil do desmonte analisado na literatura, a análise dos dados aqui reportados indica que populistas iliberais podem adotar um ataque direto e deliberado aos recursos e instituições que sustentam as políticas públicas e o Estado como um todo.

Este é um projeto de pesquisa com metodologia predominantemente qualitativa, iniciado no segundo semestre de 2019, seis meses após a posse de Jair Bolsonaro como presidente do Brasil. A coleta de dados cobriu um intervalo de dois anos e recrutou entrevistados por meio do método “bola de neve”, que chegou a 337 *ex e atuais servidores federais*, dos quais 129 participaram de entrevistas semiestruturadas que duraram de uma hora a uma hora e meia. Note-se que os participantes foram perguntados sobre suas trajetórias pessoais e decisões profissionais e não diretamente sobre o desmonte de políticas públicas. Portanto, os dados coletados trazem

informações que eles compartilharam de forma voluntária à equipe de pesquisa. As entrevistas foram codificadas e analisadas com o auxílio do *software* NVivo.

2 MUDANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS, DESMONTE E A BUROCRACIA

A premissa de que a mudança em políticas públicas é sempre necessária em países em desenvolvimento tem sido contestada em locais onde governos de extrema direita têm protagonizado o desmonte de políticas pré-existentes. Esse fenômeno não é exclusivo de países em desenvolvimento. Ele abrange desde as políticas de imigração nos Estados Unidos sob Donald Trump até as políticas de combate ao tráfico de drogas nas Filipinas, passando por políticas ambientais, sociais, de direitos humanos e de educação no Brasil sob o comando de Bolsonaro.

A literatura sobre desmonte de políticas públicas se estabeleceu muito antes que os populistas liberais se tornassem tendência na política mundial. O trabalho publicado por Michael Bauer, Chistoffer Green-Pendersen, Adrienne Héritier e Andrew Jordan, em 2012, surge dos processos de desmonte de políticas sociais iniciados com a crise econômica de 2008. Esse trabalho coletivo se embasa nos conceitos de desmonte de Paul Pierson, publicado nos anos 1990 (Bauer *et al.*, 2012). Naquele período, o desmonte havia sido identificado como a redução de instrumentos políticos em um contexto de restrições fiscais. O trabalho original de Pierson abordava o desmonte do Estado de bem-estar social.

Bauer e seus coautores entenderam que o desmonte de políticas públicas poderia servir como um conceito prático para processos ocorridos fora do campo de políticas sociais. Na publicação de 2012, eles incluíram políticas ambientais além das sociais para testar o conceito proposto. O desmonte de políticas públicas é definido pelos autores como:

uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui a quantidade de políticas públicas em uma região específica, reduz o número de instrumentos usados e/ou reduz sua intensidade. Pode envolver mudanças em elementos centrais às políticas públicas e/ou *pode ser alcançado através da manipulação das capacidades de implementá-las e monitorá-las*⁴ (Bauer *et al.*, 2012, p. 35, grifo nosso).

A definição abrange uma distinção útil e interessante entre diferentes categorias de desmonte de políticas públicas: desmonte ativo, desmonte automático, desmonte simbólico e desmonte por mudança de campo. Além disso, a definição inclui a possibilidade de que o desmonte possa ser realizado por meio da manipulação das capacidades de implementação de políticas públicas. Todos esses elementos em torno do conceito de desmonte são, além de úteis, também

4. Este trabalho terá como foco a possibilidade de manipulação das capacidades estatais no marco dos processos de desmonte de políticas públicas, com ênfase sobre a burocracia.

apropriados para a análise dos processos que tem impactado as políticas federais no Brasil de Bolsonaro.

O conceito, conforme desenvolvido originalmente, almejava resolver uma contradição aparente que parecia particularmente intrigante: “por que políticos racionais, com o intuito de maximização de benefícios, cujos objetivos finais geralmente são garantir suas próprias reeleições, são capazes de deliberada e conscientemente se engajar em algo tão potencialmente impopular como o desmonte de políticas públicas?” (Bauer *et al.*, 2012, p. 31). Essa aparente contradição, muito embora razoável no contexto de desmonte decorrente de restrições fiscais, pode na verdade não estar presente nos desmontes de políticas públicas ocorridos recentemente em regimes populistas não liberais e em contexto de retrocessos democráticos. Usando a narrativa do “*Deep State*” (Abramson, 2017), ou acusando servidores públicos de serem partidários dos governos anteriores, populistas iliberais abertamente desmantelam políticas públicas anteriores como uma estratégia deliberada de agrandar suas bases eleitorais.

A literatura sobre o desmonte de políticas públicas recentemente passou a incorporar análises que vão além do olhar para cortes fiscais (ou neoliberais), incorporando também desmontes que emergem de decisões diretas de líderes iliberais. Em um trabalho recente, Bauer, Peters e Pierre (2021, p. 2) argumentam que líderes populistas “se dedicam a moldar a administração em novos formatos iliberais”, aplicando cinco estratégias: *i*) transformação estrutural; *ii*) redistribuição de recursos; *iii*) domesticação das equipes; *iv*) aplicação de normas iliberais; e *v*) redução da transparência. A terceira dessas estratégias, que é particularmente relevante a este trabalho, é definida como uma espécie de “limpeza ideológica dos funcionários” (*op. cit.*, p. 3). Em seu livro mais recente, Bauer *et al.* (2021) argumentam que os retrocessos democráticos deveriam ser entendidos não somente sob a perspectiva do sistema político e judiciário, mas também a partir de considerações sobre como a administração pública é afetada, uma vez que a mesma é responsável pela implementação de políticas públicas.

Bauer e Becker (2020) consideram vários casos de como líderes populistas lidaram com a administração pública. Eles analisam os casos da Hungria, Peru, Estados Unidos e Suíça, nos quais identificam os seguintes efeitos sobre a burocracia pública: captura, desmonte, sabotagem e reforma. Eles constroem uma matriz de referência que cruza as perspectivas (positivas ou negativas) de populistas sobre o Estado com a ordem administrativa no país (frágil ou consolidada). Quando o líder populista detém uma visão negativa em relação ao Estado e isso coincide com uma ordem administrativa frágil, o desmonte surge como consequência. Os autores acreditam ser esse o caso do Peru sob Fujimori.

Este capítulo traz dados que sugerem que o Brasil tenha sido transformado neste caso, acompanhando as conclusões de Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020) em seus estudos sobre políticas de agricultura familiar. Embora o Brasil tenha uma trajetória de consolidação de suas capacidades estatais nas últimas décadas, o processo de desmonte tem envolvido um ativo enfraquecimento das mesmas, conforme apontado por Direito, Koga e Lício neste volume.

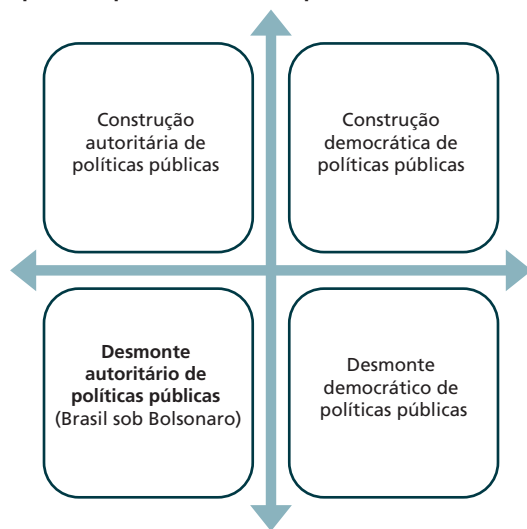
A narrativa conservadora construída a respeito do serviço público apresenta a burocracia como produzindo muito pouco, ganhando demais e resistindo a mudanças. Não é coincidência que na literatura sobre educação, professores e seus sindicatos são frequentemente taxados como obstáculos à reforma educacional (Moe, 2016). No entanto, a literatura sobre administração pública demonstra que burocratas tomam decisões com importante impacto na implementação de políticas públicas (Lipsky, 2010) e podem desafiar as ordens recebidas de seus superiores se estas forem contrárias a seus princípios pessoais, em uma ação que O’Leary (2014) chamou de “governo de guerrilha”. Na mesma linha, Guedes-Neto e Peters (2021) se propõem a descobrir de forma empírica, com o uso de métodos experimentais, se funcionários públicos no Brasil trabalhariam, fugiriam ou sabotariam (Brehm e Gates, 1999) quando confrontados com projetos antidemocráticos. Suas pesquisas envolveram funcionários públicos municipais em duas capitais de estados brasileiros e concluíram que, quando confrontados com projetos antidemocráticos hipotéticos, burocratas do nível municipal optariam majoritariamente por fugir da responsabilidade.

No Brasil, além de ter uma visão negativa do Estado, operacionalizada por meio de reformas neoliberais que visam efetivamente reduzir o tamanho da máquina pública, Bolsonaro desmonta as políticas federais por meios autoritários. Considerando as interseções entre a natureza do sistema político e a natureza/direção da mudança em políticas públicas, pode-se pensar na matriz representada na figura 1. Todos os quadrantes representam possibilidades de mudança em políticas públicas (*policy change*), embora os quadrantes superiores representem a construção de novas políticas ou seu adensamento (*polycymaking*), enquanto os quadrantes inferiores representem o seu desmonte, seja por meio da redução da quantidade de políticas, de seus instrumentos ou da intensidade, conforme a definição de Bauer *et al.* (2012). Todavia, tanto a construção de políticas quanto o seu desmonte podem ocorrer em contextos políticos democráticos ou autoritários. A política de expansão das escolas civil-militares, por exemplo, representa uma das poucas políticas construídas pelo governo Bolsonaro em meio a inúmeros casos de desmonte. Caso haja um retorno futuro à normalidade democrática no Brasil, esta é uma das políticas que serão potencialmente desmontadas, embora, no contexto

democrático, a dinâmica de desmonte assumia características mais próximas ao processo plural representado nas teorias de políticas públicas.⁵

FIGURA 1

Mudanças em políticas públicas e sistema político



Elaboração da autora.

De forma similar, Moraes (2021) conclui que projetos de cooperação sul-sul no governo Bolsonaro estão em um processo de desmonte mais lento por conta da inércia burocrática. Burocratas em várias agências continuaram atuando nos projetos de cooperação sul-sul apesar do revés na política externa brasileira voltada para países do sul.

Considerando questões semelhantes durante o governo Michel Temer (2016-2018), empossado após o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, Schuster *et al.* (2021) descobriram que burocratas “motivados pelo serviço ao público” (*public service motivation* – PSM) eram mais propensos a resistir a políticas ilegítimas. Nesse ponto, olhando os dados do governo Temer, os autores citados levantaram a hipótese de que, no longo prazo, os burocratas motivados em servir ao público desistiriam de resistir e acabariam por recorrer à saída.

Apesar da intenção inicial dos servidores de resistirem a projetos antidemocráticos e de organizarem formas de resistência durante o governo Temer, o governo Bolsonaro acabou conseguindo aprofundar o retrocesso democrático no Brasil, criando um ambiente concreto de iliberalismo. Como já apontava

5. As diversas teorias dos processos de política pública, tais quais representadas em Weible e Sabatier (2018), partem do pressuposto de um sistema político plural e democrático.

Fareed Zakaria nos anos 1990, regimes chamados democráticos em função de seu sistema eleitoral podem coexistir com a prevalência de um sistema político iliberal, em que direitos e liberdades fundamentais não são respeitados (Zakaria, 1997). Ironicamente, a supressão de direitos é comandada por líderes conduzidos ao poder a partir dos mecanismos eleitorais da democracia representativa. Recentemente, o iliberalismo político vem a coincidir com o enfraquecimento da própria democracia representativa, constituindo processos de declínio democrático que transcorrem no marco da institucionalidade e da própria legalidade (Silva, 2022).

Nesse contexto, este capítulo seguirá Guedes-Neto e Peters (2021) e Schuster *et al.* (2021) ao adotar uma compreensão expandida da tríade organizacional de “saída, voz e lealdade” de Hirschman (1970). Nas palavras de Hirschman:

alguns clientes param de comprar os produtos da empresa ou alguns membros saem da organização: essa é a opção de saída. Como resultado, vendas caem, filiações declinam e a administração é forçada a encontrar formas e medidas para corrigir qualquer ocorrido que tenha levado à saída (Hirschman, 1970, p. 4).

A inclusão da saída como uma possibilidade de reação poderia parecer inconcebível quando consideramos servidores públicos que contam com estabilidade. Mesmo assim, existem várias estratégias, muitas vezes sutis, que o funcionário público pode utilizar: procurar transferência para outro departamento/unidade dentro de seu órgão; procurar transferência para outra instituição de governo ou outra cidade; usufruir de licenças temporárias para cursar pós-graduação; pedir licença não remunerada; e, por fim, abandonar o serviço público. O senso comum projeta uma imagem sobre os servidores como aqueles indivíduos que trabalham a vida inteira no mesmo lugar, ocupando a mesma mesa, carimbando papéis. No entanto, no caso da administração federal brasileira, o estereótipo não se confirma. Várias carreiras federais admitem mobilidade, embora alguns cargos permitam maior mobilidade que outros.

Novamente, ao analisar o desmonte das políticas de agricultura familiar no Brasil e na Argentina, Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020, p. 62) consideram o que chamam de “adaptação burocrática”. De acordo com eles, tanto a burocracia, como a sociedade civil tendem a se acomodar e a se curvar aos processos de desmonte de políticas públicas. Muito embora talvez esse seja o resultado final no longo prazo, o presente trabalho descobriu que tais adaptações aparentes envolvem um nível de rejeição de parte dos servidores públicos, que recorreram à opção de saída como estratégia individual para escapar do desmonte em um contexto autoritário. Como Levitsky e Ziblatt (2018) argumentam, regimes autocratas contemporâneos não são mais oriundos de golpes ou revoluções. Na verdade, eles são agora construídos a partir da permeação das próprias instituições que deveriam servir para dar apoio ao sistema democrático.

Dentro desse enquadramento, como a burocracia reage à uma administração marcada pelo iliberalismo? Por um lado, a burocracia pode abertamente resistir ou atuar na redução do tamanho do desmonte, seguindo as conclusões de Guedes-Neto e Peters (2021) em seus estudos experimentais. Desde que seguindo os chamados princípios da administração pública⁶ e dentro dos limites do que a lei lhe autoriza, a burocracia tem espaço decisório e autonomia para a ação. Por outro lado, a burocracia, por medo, pode se distanciar de posições ou instituições nas quais o desmonte ocorre, afastando-se da possibilidade de resistência e indiretamente abrindo caminho para maiores desmontes. Neste último caso, o Estado é relegado à redução de sua capacidade institucional, necessária à elaboração e implementação de futuras políticas.

3 A BUROCRACIA SOB BOLSONARO

A administração federal brasileira tem um serviço civil profissional, composto por servidores selecionados por processos públicos, treinados regularmente e com possibilidade de estabilidade e progressão em suas carreiras. Algumas instituições, como o Ministério de Relações Exteriores (MRE), contam com um corpo de servidores estabelecido e estruturado, e que tem sido selecionado por meio de concursos públicos desde 1940.⁷ Desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), concursos públicos são exigidos para a seleção de todos os servidores federais em cargos com estabilidade. Daí em diante, novas carreiras especializadas foram criadas, tais como os cargos de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), analista de planejamento e orçamento (APO), analista de comércio exterior (ACE), analista de infraestrutura, analista técnico de políticas sociais (ATPS) e muitos outros. Estatísticas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apontam um crescimento significativo na criação de cargos federais no Poder Executivo: de aproximadamente cinco milhões, em 1986, a pouco mais de dez milhões, em 2018. Muito embora o número de cargos possa sugerir um amplo aparato estatal, os custos em todos os níveis (federal, estadual e municipal) e em todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) aumentaram apenas em um ponto percentual de 2004 até 2017 – de 9,6% a 10,5% do produto interno bruto (PIB) nacional.

Quando Bolsonaro assumiu a presidência, em 1º de janeiro de 2019, ele herdou uma máquina federal robusta, profissional e bem estabelecida. O Estado federal brasileiro foi capaz de, por exemplo, estabelecer o Bolsa Família, o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, atingindo 14 milhões de famílias pobres (Morais, 2017). O Brasil conta com o Sistema Único de

6. No Brasil, a CF/1988 estabelece, em seu art. 37, os seguintes princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

7. Disponível em: <<http://www.institutoriobranco.itamaraty.gov.br/a-carreira-de-diplomata#:~:text=Em%20mar%C3%A7o%20de%201946%2C%20estabeleceu,para%20o%20acesso%20%C3%A0%20carreira>>.

Saúde (SUS), que torna a saúde pública e gratuita acessível a todo cidadão, em qualquer parte do país, incluindo ampla imunização. O Brasil tem uma rede de 69 universidades federais, que oferecem acesso à graduação e à pós-graduação de elevada qualidade e com gratuidade. A gama de instituições e programas governamentais é considerável e muito embora ninguém as considerem perfeitas, muitas delas foram bem-sucedidas, a ponto de atraírem atenção internacional e servirem como referência para o compartilhamento de experiência com outros países no Sul (Oliveira, 2019).

Em contraste com o caso de desmonte no Peru descrito por Bauer e Becker (2020), no qual opiniões negativas de populistas se deparam com uma organização administrativa fraca, Bolsonaro se deparou com uma máquina pública resultante de décadas de busca por fortalecimento institucional, destacadamente após o fim do regime autoritário. Assim como Fujimori, ele direcionou o governo na busca por reformas administrativas neoliberais sob o comando do ministro da Economia, Paulo Guedes. Mas além de agradar ao mercado, Bolsonaro também adotou uma agenda ideológica que colide com muito do que o Estado brasileiro havia feito em relação às políticas públicas: conservação do meio ambiente, inclusão social, igualdade de raça e gênero, saúde pública embasada na ciência e expansão da educação superior e da ciência e tecnologia. Tais caminhos conflituosos produziram, internamente à máquina pública, atos e processos autoritários com o intuito de amedrontar, intimidar e alienar a burocracia.

A seção 4, adiante, mostra o que os servidores federais que participaram desta pesquisa contaram sobre suas percepções e decisões profissionais. Após a seção de métodos, uma seção analítica apresenta padrões comuns que foram identificados, permitindo uma caracterização do processo atual de desmonte de políticas públicas no Brasil.

4 DADOS E MÉTODOS

Como parte de um projeto de pesquisa mais amplo, servidores atualmente vinculados ao governo federal e ex-funcionários participaram de uma pesquisa *on-line* em formato *survey* e de uma entrevista semiestruturada via *Zoom* que durou de uma hora a uma hora e meia.⁸ Conforme indicado, a pesquisa contou com 337 participantes, dos quais 129 foram entrevistados. Note-se que os participantes não fazem parte de uma amostra representativa ou intencional, dados os milhares de servidores que compõem o serviço civil federal. Como o governo federal não disponibiliza acesso aos bancos de dados com informações de contato da burocracia federal, dadas as limitações impostas pela Lei de Acesso à Informação (LAI) e pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) quanto à disponibilização de dados identificáveis, isso

8. Pesquisa autorizada pelo Conselho de Ética da Universidade de Oklahoma no dia 14 de maio de 2019, sob o nº 10522.

impede a construção de amostras representativas. Desta forma, a pesquisa utilizou uma amostragem baseada no método “bola de neve”, que partiu da divulgação do questionário por mídias sociais e depois se expandiu por intermédio dos próprios participantes, que compartilhavam em suas redes e indicavam possíveis interessados. O questionário da pesquisa foi testado durante o segundo semestre de 2019, com um pequeno grupo de servidores federais vinculados à Escola Nacional de Administração Pública (Enap). O questionário inicial também foi discutido com professores e pesquisadores do campo de estudo de políticas públicas no Brasil. Após ajustes, o questionário foi amplamente circulado.

Embora essa não tenha sido uma amostra representativa, alcançou-se uma ampla gama de carreiras e instituições federais representadas entre os respondentes. As tabelas 1 e 2 ilustram tal representatividade. Em ambas tabelas, encontram-se muitos participantes na categoria “outro”, o que corresponde a uma lista extensa de instituições e carreiras indicadas pelos participantes no questionário, mas que não geraram um número suficiente para a sua agregação.

Entre os 337 participantes da *survey*, 240 são servidores públicos de carreira. Aproximadamente metade destes se concentram em duas carreiras federais: EPPGG e ATPS. A concentração de participantes nessas duas carreiras pode explicar, como se discute posteriormente, o recurso à saída, já que ambas permitem maior mobilidade, abrindo a possibilidade de que os servidores sejam cedidos a outros órgãos federais ou até mesmo para entes estaduais e municipais.

TABELA 1
Órgãos atuais e anteriores dos participantes

	Resposta	Amostra (%)	Contagem
1	Outros	22,61	135
2	Ministério da Economia	12,06	72
3	Ministério da Educação	11,89	71
4	Ministério da Cidadania (anteriormente Ministério de Desenvolvimento Social)	10,22	61
5	Ministério da Saúde	10,22	61
6	Ministério da Justiça	8,54	51
7	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	8,21	49
8	Casa Civil	6,20	37
9	Secretaria Geral da Presidência	3,69	22
10	Ministério de Relações Exteriores	3,52	21
11	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	2,85	17
	Total	100	597

Elaboração da autora.

Nota: * Os participantes podiam escolher mais de uma opção.

TABELA 2
Carreiras federais dos participantes⁹

Resposta	Amostra (%)	Contagem
1 Outros	28,75	69
2 ATPS	28,33	68
3 EPPGG	26,25	63
4 Diplomata	6,67	16
5 Analista financeiro e contábil	3,75	9
6 Analista de planejamento e orçamento	2,08	5
7 Carreira no Judiciário	1,67	4
8 Procurador-Geral da República	1,25	3
9 Carreira no Legislativo	0,83	2
10 Analista de comércio exterior	0,42	1
Total	100	240

Elaboração da autora.

Solicitou-se aos participantes que providenciassem seus endereços de *e-mail* caso concordassem em participar de uma entrevista para aprofundar o questionário ao qual foram submetidos. As entrevistas foram conduzidas durante o primeiro semestre de 2021, portanto, dois anos após Bolsonaro assumir o cargo de presidente, e foram particularmente reveladoras para os propósitos deste capítulo. Vários entrevistados, particularmente aqueles que ainda trabalham no governo federal, pediram garantias de que suas identidades não seriam reveladas. Isso levou a equipe de pesquisa a tomar várias providências para omitir informações que os identificassem em qualquer fonte de dados coletados. Alguns dos entrevistados somente ficaram à vontade ao fim da entrevista, após a conclusão das perguntas estruturadas, para só então revelarem suas opiniões pessoais e os desafios enfrentados.

Infelizmente, não foram raras as ocasiões em que os entrevistados se emocionaram durante a entrevista, seja ao falar sobre o atual momento ou ao refletir sobre suas experiências no trabalho. Essa situação fez com que a equipe de pesquisa decidisse por acrescentar uma pergunta ao fim do questionário, pedindo aos entrevistados que pensassem sobre o futuro e escolhessem um projeto de seu interesse para realizar. Essa estratégia teve a intenção de encerrar a entrevista em um tom mais positivo e de esperança, minimizando, portanto, efeitos psicológicos negativos ou gatilhos que a entrevista pudesse ter gerado para os participantes.

9. Participantes que haviam trabalhado no governo federal apenas com cargos comissionados não receberam essas perguntas.

Embora o tamanho da amostra e o método “bola de neve” sejam fatores limitantes para possíveis generalizações, as respostas dos participantes permitiram a identificação de padrões e tendências estruturais na amostra, independentemente da carreira, instituição ou política pública mencionada. Futuros estudos, envolvendo grupos distintos de participantes ou até uma amostra representativa, poderão testar os achados aqui apontados para a determinação de possibilidades de generalização.

As entrevistas foram analisadas usando o *software* NVivo, que permite codificação e busca textual. É importante salientar que os termos usados nas buscas textuais e nos processos de codificação não foram objeto direto de perguntas específicas da entrevista. Ao contrário, os temas codificados foram citados de forma voluntária pelos participantes. O processo de codificação gerou novos códigos relacionados às decisões de carreira e às perspectivas e opiniões dos entrevistados, seguindo uma abordagem de “*grounded theory*” (Charmaz, 2006). Embora nem todas as entrevistas tenham sido transcritas, as anotações feitas pelas entrevistadoras foram usadas nas análises quando a transcrição completa não estava disponível. Vale destacar que as citações diretas são oriundas apenas das 41 entrevistas transcritas, enquanto os macrotemas identificados advêm do conjunto total de entrevistas com servidores.

5 ANÁLISE: DESMONTE AUTORITÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em uma infame frase e cena do filme *Tropa de elite*, o protagonista, capitão Nascimento, agarra um recruta que não conseguia aguentar o treinamento e grita enfurecido: “pede pra sair, pede pra sair”. A cena mostra o ator Wagner Moura segurando o recruta pelo colarinho, gritando e dando tapas em seu rosto. Essa cena acabou se tornando uma metáfora para qualquer situação na qual o indivíduo é forçado a “optar” pela saída. Em tese, trata-se de uma escolha do indivíduo. Na prática, foram a coerção e a violência que o forçaram a sair. Treinos violentos em academias militares e de polícia são um dos vários legados dos muitos anos da ditadura militar no Brasil. Como os dados abaixo indicam, o desmonte de políticas públicas no Brasil tem ocorrido por meio da desorganização e desmonte da burocracia pública, tendo vários indivíduos relatado situações que, direta ou indiretamente, materializam uma dinâmica de “pede pra sair”.

5.1 Saída e invisibilidade

Quando a presidente Dilma Rousseff foi destituída do cargo em 2016 e substituída pelo então vice-presidente Michel Temer, era comum ouvir de funcionários federais que eles iriam resistir ao desmonte de políticas públicas. De fato, alguns o fizeram, contando com um contexto político que limitava o alcance de Temer. Tendo se tornado presidente sob circunstâncias questionáveis, Temer focou seus dois anos

e meio de governo em duas agendas principais: a reforma trabalhista e a reforma da previdência, tendo tido êxito na primeira e um alcance limitado na segunda. O central para a gestão Temer era seu compromisso com os poderes econômicos que o levaram ao cargo. Portanto, a burocracia pôde, em alguns setores, dar continuidade às políticas em curso. Para liderar a pasta dos Direitos Humanos, por exemplo, Temer escolheu uma estudiosa renomada e respeitada, Flávia Piovesan. Piovesan conseguiu, por exemplo, elevar o *status* institucional da coordenação-geral de promoção dos direitos da população LGBTQ, transformando-a em um departamento dentro do Ministério de Direitos Humanos. Na política externa, Temer manteve também a posição política de sua antecessora, comprometendo-se a integrar a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a manter os projetos de cooperação sul-sul (Marcondes e Mawdsley, 2017), como resultado de um processo de “inércia burocrática” (Morais, 2021).

Após o *impeachment* ou golpe parlamentar, vários agentes federais decidiram ou abandonar seu cargo federal ou se transferir para outro órgão. O motivo expresso por alguns foi de que eles não estavam dispostos a colaborar com o que entendiam ser um governo ilegítimo. Outros decidiram permanecer em seus cargos para garantir a continuidade das políticas públicas com as quais estavam trabalhando. Como os dados abaixo sugerem, apenas 29% dos participantes permaneceram no mesmo cargo e instituição entre o processo de *impeachment* de 2016 e as eleições de 2018.

TABELA 3
Decisões de carreira entre o *impeachment* de 2016 e as eleições de 2018¹

Resposta	(%)	Contagem
1 Permaneci no mesmo órgão	29,04	106
2 Fui transferido para outro órgão	16,99	62
3 Mudei de equipe, mas permaneci no mesmo órgão	16,44	60
4 Outro	11,51	42
5 Pedi para ser exonerada(o) ²	10,68	39
6 Fui exonerada(o) do cargo	7,67	28
7 Pedi licença para estudos	7,67	28
Total	100	365

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Participantes podiam escolher mais de uma resposta.

² Do cargo ou do serviço público.

Esse foi o começo de um processo de “desorganização burocrática”, no qual a burocracia se movimentou entre distintos órgãos ou optou por abandonar seus

cargos. A citação abaixo reflete como isso não é somente resultado de escolhas e preferências individuais, representando também um processo coletivo, uma percepção de como o contexto político havia se tornado perigoso ou inapropriado para o trabalho.

Muitos de nossos colegas do Ministério D¹⁰ fizeram o que podiam para realocar várias pessoas depois do golpe [2016], porque eles sabiam que elas seriam perseguidas. Muitos de nós jogamos essas boias salva-vidas para resgatar pessoas (entrevista 4).

A sensação de desconforto e incerteza que levou muitos a abandonarem seus cargos originais depois do *impeachment* de 2016 foi expressa por vários participantes, conforme os trechos reproduzidos abaixo. As citações apontam uma combinação interessante de dois elementos, os quais também parecem relacionados aos processos ocorridos na administração de Bolsonaro: muitos dos que abandonaram seus cargos e instituições originais procuraram novos locais em que pudessem realizar trabalhos “invisíveis”, ou seja, trabalhos com menor exposição e que lhes proporcionaria certo grau de proteção.

Eu sofri muita perseguição naquele momento e fiquei muito chateado. Eles me ofereceram um cargo no Ministério D. Eu não queria aquele cargo. Eu queria ser deixado em paz. Eu não queria pisar no B, eu não queria mais monitorar políticas públicas (entrevista 104).

[Eu me transferi para um local em que] eu basicamente trabalhava com assuntos de recursos humanos, decisões sobre o treinamento de funcionários públicos, entende? Muitos problemas burocráticos e administrativos, sabe? (entrevista 9).

Como a tabela 4 indica, a desorganização da burocracia se estendeu no governo Bolsonaro, com apenas 30,97% dos participantes tendo permanecido no mesmo cargo e instituição entre as eleições de 2018 e o primeiro semestre de 2021. A saída se deu de várias formas: para uns via transferência para um departamento diferente dentro da mesma instituição, já que algumas carreiras restringem a cessão para outros órgãos. Para outros, a saída se deu na forma de licença temporária para estudos. Outros tomaram atitudes mais drásticas e pediram para ser transferidos para outro órgão ou outra cidade. Houve também casos extremos de indivíduos que requisitaram licença sem remuneração para trabalhar fora do setor público ou que se exoneraram definitivamente.

10. Todas as informações que poderiam identificar o participante foram removidas, incluindo os nomes de suas instituições e das políticas públicas com as quais trabalham ou trabalharam.

TABELA 4
Decisões de carreira após as eleições de 2018¹¹

Resposta	(%)	Contagem
1 Permaneci no mesmo órgão	30,97	105
2 Outro	15,93	54
3 Fui transferida/o para outro órgão	15,04	51
4 Mudei de equipe, mas permaneci no mesmo órgão	13,57	46
5 Pedi para ser exonerada(o) ¹²	8,85	30
6 Pedi licença para estudos	8,55	29
7 Fui exonerada(o) do cargo	7,08	24
Total	100	339

Elaboração da autora.

As estratégias de saída e de busca por invisibilidade estão fortemente relacionadas à sobrevivência como funcionário público no contexto da gestão Bolsonaro:

Todos os servidores [do meu antigo departamento] saíram e foram para outros departamentos. Eu negocieei a minha transferência para outro campo, que não era do meu interesse pessoal, mas cuja transferência foi possível naquele momento. (...) Você continua tentando encontrar um local em que é possível sobreviver, certo? Essa é a sensação que eu tenho. (...) Então eu acho que a minha decisão de me transferir tem a ver com isso: buscar um local onde é possível trabalhar com algum senso de dignidade, é isso (entrevista 8).

O simples fato de não estar em Brasília me permite trabalhar em paz. Então eu não estou sob pressão alguma, mas eu acho que aqueles que estão em Brasília e trabalham com políticas públicas de direitos humanos estão sofrendo ainda mais, porque eles estão amarrados e não podem trabalhar (entrevista 21).

Entre os colegas da minha época lá, todos saíram. Todos saíram. Da minha equipe anterior, apenas um permaneceu [na instituição X], mas ele trocou de programa e foi trabalhar com a diretoria A. Ele saiu do programa B e fugiu para o programa A. Ele fala: 'aqui eu estou quieto'. Então ele está um pouco distante. Meu outro colega fugiu para o C, outro foi para o D. Então todos se espalharam por instituições diversas. Mas todo mundo está quieto. Todo mundo está quieto e contando os dias para se aposentar, quietos. Ninguém diz nada (entrevista 30).

Vários entrevistados justificaram suas decisões de saída com base nos processos de desmonte que ocorreram em suas áreas e que eles não queriam testemunhar. Curiosa e infelizmente, observa-se que o desmonte de políticas públicas levou à saída da burocracia, gerando, portanto, maiores condições para a continuidade do desmonte via enfraquecimento e redução das capacidades estatais.

11. Participantes tinham a opção de escolher mais de uma resposta.

12. Do cargo ou do serviço público.

Após um ano organizando as atividades para o Congresso X, eu percebi que eu tinha que sair do Ministério E, porque eu não aguentava o desmonte de várias coisas que nós tínhamos construído em anos anteriores. Tinha algo muito deprimente acontecendo por lá (entrevista 14).

Eu deixei a execução, a implementação de políticas públicas, certo? No passado, eu trabalhei criando, desenvolvendo políticas F. Hoje em dia eu não vejo espaço para isso. Isso não é viável. Uma pessoa como eu está fora, não é permitida no Ministério F (...) é outra abordagem. Então agora eu faço G, que é trabalho nos bastidores, um campo em que as coisas não acontecem imediatamente. É um trabalho de bastidores, fazendo anotação, construindo memória dos retrocessos que estão ocorrendo (entrevistado 16).

Em um contexto no qual as agendas em que eu trabalhava estão sendo enfraquecidas, a decisão de sair [do governo e do país] foi uma decisão fácil. (...) Hoje, voltar ao Brasil não é uma opção. Voltar para o governo não é uma opção (entrevista 23).

Seria possível contra-argumentar que a rotatividade de pessoal é inerente à administração federal brasileira e que as carreiras mais representadas na amostra da pesquisa dão aos indivíduos a possibilidade de mobilidade. Lopez e Silva (2020) apresentam dados que indicam o que denominam de “carrossel burocrático nas nomeações políticas”. Mesmo que alguma rotatividade pudesse ser identificada antes mesmo de 2016, particularmente em nomeações para cargos de confiança, argumenta-se aqui que as razões motivadoras da saída dos servidores assumem outra natureza. Posto de outra forma, percebe-se que, para além dos números relacionados à rotatividade, os relatos recebidos na pesquisa apontam para uma dinâmica de movimentação de pessoal precipitada por frustração e medo. Além de buscar invisibilidade e tentar fugir do contexto de possível perseguição, participantes da pesquisa também expressaram a ideia de que o governo Bolsonaro promove a falta de confiança e o desprezo pelos servidores públicos. A seção seguinte é baseada nesses relatos e nos casos de demissões em massa e de desmonte institucional, o que eventualmente levou à paralisia nas tomadas de decisão.

5.2 Exonerações em massa, desmonte institucional e paralisia

Quando um líder pluralista democrata assume o poder, mudanças em cargos de alto escalão são naturais e esperadas. Mudanças em cargos de médio escalão também podem acontecer, além de reformas institucionais que reflitam a visão do líder eleito. No caso do Brasil de Bolsonaro, tal visão não incluía apreço pela burocracia federal, que era considerada “esquerdista”, “comunista” ou “petista”. Bolsonaro prometeu “despetizar” o governo federal, ou seja, eliminar do governo todos os servidores filiados ou alinhados ao Partido dos Trabalhadores (PT). Durante a campanha eleitoral de 2018, Bolsonaro prometeu fuzilar todos os apoiadores do PT.¹³

13. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/vamos-fuzilar-a-petralhada-diz-bolsonaro-em-campanha-no-acre/>>.

Em seu terceiro dia de mandato, mais de 3 mil pessoas foram exoneradas de seus cargos comissionados (Valença, Pinto e Batista, 2019). Para aqueles que não eram funcionários públicos, isso significou ter que abandonar o governo. Para servidores de carreira, a exoneração de seus cargos significou que eles não ocupariam funções de “direção e assessoramento superior” no governo Bolsonaro. Note-se que, quando Bolsonaro assumiu, em 2019, já fazia dois anos e meio que o governo PT havia terminado e que a reorganização da burocracia havia começado, como indicado acima.

Naquele mesmo dia 3 de janeiro de 2019, Onyx Lorenzoni, que havia assumido o cargo de ministro-chefe da Casa Civil, declarou: “Nós vamos assinar um ato fazendo a exoneração de todos aqueles que estão ocupando cargos em comissão e função gratificada. Nós todos sabemos do aparelhamento que foi feito nos quase quatorze anos que o PT aqui ficou”.¹⁴ A exoneração em massa de cargos comissionados (muitos deles ocupados por servidores de carreira) que, segundo Lorenzoni, alcançaria 320 funcionários, foi reflexo da visão de que ninguém que trabalhava no governo federal poderia estar comprometido com o que a nova administração representava. No mesmo dia, o Twitter oficial da Presidência (@planalto) marcou Lorenzoni e anunciou: “Nós revisaremos assuntos relacionados a Conselhos [participativos]. Pelo decreto, o *Conselhão* já foi extinto. Nós passaremos um pente fino sobre [*sic*] todos os conselhos dentro da administração federal”.

Esse processo de exonerações, em conjunto com mudanças abruptas nos ministérios, deixou inúmeras políticas públicas no limbo, como relata um dos entrevistados:

eu trabalhei nesse setor até o começo de 2019. Precisamente até janeiro de 2019, quando a Secretaria H foi extinta. A Coordenação-Geral, onde trabalhei de 2006 até 2016, e, na verdade, todo o Departamento foram eliminados naquele momento. Não houve políticas públicas H no Ministério I desde então. O departamento inteiro de políticas públicas J também foi extinto. Essas políticas públicas ficaram num limbo por muito tempo, durante todo o ano de 2019. Elas estavam no limbo! Elas formalmente existiam, mas na prática não teve setor específico responsável por elas (entrevista 47).

O processo de demissões não parou nos primeiros meses do governo Bolsonaro. Como um entrevistado explica, todo novo indicado de alto e médio escalão passa por uma “checagem de antecedentes” feita pela própria presidência, que verifica não somente se o indivíduo é apoiador do PT, mas também se ele/ela teve algum cargo em qualquer governo anterior. Entrevistados compartilharam

14. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/onyx-demite-comissionados-da-casa-civil-e-abre-espaco-para-nomeacoes>>.

suas percepções a respeito de um ambiente de desconfiança generalizada e de desprezo pelos servidores.

A minha visão, que depois se provou equivocada, era de que o governo Bolsonaro fecharia as portas e cortaria cabeças de imediato. Isso não ocorreu, a minha previsão estava errada. Na verdade, eles fizeram o oposto. Eles lentamente controlaram a máquina estatal. Foi gradual e lento o processo. Fato é que, hoje em dia, eu não tenho nenhum colega que ocupa cargo neste governo. Eles foram demitidos, um por um, dos postos que ocupavam, por causa dos cargos que eles haviam assumido em governos anteriores. (...) Há oficiais militares no Gabinete de Segurança Institucional (GSI) que investigam as contas de redes sociais das pessoas. Se qualquer um falar qualquer coisa que parece ser de esquerda, eles não aprovam as nomeações (entrevista 4).

Houve uma perseguição nojenta no Ministério I a funcionários públicos que foram banidos porque eles foram vistos como associados a partidos políticos. Todas essas mudanças ocorreram porque todos os funcionários públicos eram vistos com desconfiança. Eu tive que conquistar a confiança daqueles que haviam chegado, para convencê-los de que eu queria fazer um bom trabalho e que eu não estava ali para sabotar o que estava sendo feito (entrevista 47).

A motivação para novas nomeações não foi técnica nem tampouco política, apesar das declarações do presidente de que ele representaria uma nova era no governo federal.

Na verdade, houve muito desmonte ali [Instituto K] durante a administração do Bolsonaro. Eu não deveria dizer houve, pois ainda está acontecendo. Eles começaram substituindo superintendentes que eram muito importantes, pessoas com trinta, quarenta anos de dedicação para a política K, indivíduos de altíssimo nível. Eles foram substituídos por diretores de cinema, amigos de membros do Congresso etc. Muitos diretores foram demitidos nos meses recentes. (...) Era um desmonte alastrado e objetivo, e isso não é só a minha opinião, pessoas foram substituídas por qualquer um, você vê? Em qualquer nível. (...) É um tipo de mudança sem qualquer projeto, o que muito me incomoda. Se você tem um projeto que de fato venceu as eleições e você tem controle da situação, isso é normal, não há problema algum. Isso é política, vamos discutir. Mas não, não tinha nenhum projeto. O projeto era desmontar o que havia sido feito e isso é muito evidente no que aconteceu no Instituto K (entrevistado 35).

A ideia de destruição intencional do Estado está evidente em outras entrevistas, juntamente com a paralisia nas tomadas de decisão.

Eu acho que tem um projeto explícito de destruição do Estado, que é compatível com o Estado autoritário que é almejado (...) Em alguns campos, as leis não estão formalmente derrubadas, mas há um processo de destruição que, por consequência, está destruindo direitos de tal forma que nós não sabemos como reverter (entrevista 41).

Nós vemos muita paralisia. O ministro é um pastor de igreja. Um pastor que não tem carreira política no campo I. Aparentemente ele era ligado à administração de uma universidade. Ele era um pastor de igreja. (...) Então é um desmonte de políticas públicas para não se fazer nada (entrevista 58).

A composição do gabinete ministerial do governo Bolsonaro foi marcada por figuras controversas, que representavam suas posições ideológicas de extrema direita tanto em mídias sociais como em seus cargos oficiais. Entre eles estavam/estão:

- Ricardo Salles, ex-ministro do Meio Ambiente, que sugeriu que o governo deveria se aproveitar da pandemia para desregular leis ambientais;
- Damares Alves, ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que defende que meninas devem vestir rosa e meninos vestir azul;
- Abraham Weintraub, ex-ministro da Educação, que cortou recursos para todas as universidades federais em resposta às críticas contra a administração do Bolsonaro;
- Ernesto Araújo, ex-ministro de Relações Exteriores, que adota a teoria do ‘globalismo’ e vê um plano global de destruição do mundo cristão;
- Filipe G. Martins, assessor de Relações Internacionais do presidente, que foi pego em flagrante ao vivo fazendo gestos de supremacia branca; e
- Paulo Guedes, ministro da Economia, que sugeriu que servidores públicos eram “inimigos”, em uma reunião de gabinete em abril de 2019.

Com o passar do tempo, alguns dos ministros controversos foram substituídos por figuras moderadas, desconhecidas ou por militares. Nozaki (2021, p. 10) aponta o aumento considerável de militares ocupando cargos políticos no governo Bolsonaro, de 2.765 no último ano da administração do Temer para 6.157 em 2020, sob Bolsonaro. No período de realização desta pesquisa, havia dez ministros militares. Nozaki (2021) denomina isso de “militarização da administração pública no Brasil”.

5.3 Intimidação e medo

A tabela 5 aponta a frequência de alguns termos que os entrevistados usaram quando questionados sobre suas trajetórias profissionais. Os números representam quão recorrentes foram alguns dos termos utilizados pelos participantes em suas respostas, como desmonte, medo, perseguição, sofrer/sofrimento e licenças.

TABELA 5
Buscas textuais

Códigos	Transcrições (41)		Anotações das entrevistas (129)	
	Número de vezes que o termo é usado em entrevista	Número de entrevistas nas quais o termo é mencionado	Número de vezes que o termo é usado em entrevista	Número de entrevistas nas quais o termo é mencionado
Licença	77	21	94	50
Medo	49	19	70	41
Demitir	41	12	58	28
Perseguido(a)/perseguição	34	33	50	39
Sofrer	39	17	50	31
Desmonte	39	13	44	25
Assédio	20	8	26	14

Elaboração da autora.

O medo é um elemento comum e constante em muitas entrevistas. O termo foi utilizado como consequência direta de uma experiência vivenciada pelos próprios participantes da pesquisa ou como reflexo de casos de perseguição ou intimidação vivenciados por colegas. De forma geral, parece haver um clima generalizado de preocupação, medo e autocensura.

Atualmente, tem um processo de restrição das nossas liberdades de expressão como funcionários públicos; tiveram várias agências nas quais as pessoas eram perseguidas por qualquer fala pública em oposição ao governo. Eu me lembro, por exemplo, que eu ia a manifestações públicas, eu tinha minha própria opinião e eu me expressava nas redes sociais, em protestos etc. Hoje em dia, eu não falo mais nada, porque eu sinto que há um monitoramento do que a gente fala em fóruns privados. E há um risco real. Perseguição política é o mínimo que pode ocorrer (entrevista 7).

Hoje eu fiquei chocado(a) com a notícia de que professores da Universidade Federal de Pelotas serão processados por terem criticado o presidente. É chocante que eles estejam tomando esse caminho (entrevista 13).

Eles tentaram terminar a política L. (...) Há alguns grupos que são contra a política L, então eu ainda estou trabalhando num campo minado. Eu comecei trabalhando no que é mais técnico (...). A gente sabe que sempre há um cenário político, então, mais e mais eu não posso me expressar e tenho menos influência no que é decidido, mesmo que eu seja um assessor. Eu não tenho qualquer liberdade e preciso ser cuidadoso a todo momento com o que eu digo, com como eu falo isso, tudo. (entrevista 47).

As coisas estavam ruins durante a administração Temer, mas nada se compara à do Bolsonaro. A capacidade de fazerem as coisas piorarem parece não ter fim! Agora tudo é muito frágil. (...) A diferença é que agora nós temos medo. Antes nós tínhamos medo com relação à nossa carreira: 'bom, talvez eu vá perder meu DAS, talvez seja estigmatizado' (...), mas agora a gente tem medo de ser realmente perseguido. Eu fiz

uma apresentação sobre uma proposta de emenda constitucional. A pessoa que me convidou a fazer a apresentação depois me ligou e me disse: ‘eu fiquei preocupado com você, porque você foi muito crítico com as atuais regras’. E eu respondi: ‘olha, é claro que nós todos estamos com medo, mas a gente também tem que ter coragem’ (entrevista 51).

Os testemunhos de vários participantes, como evidenciado nas citações acima, coincidem com o alto número de casos de assédio apontados pela Articulação Nacional das Carreiras para o Desenvolvimento Sustentável (Arca). Até 3 de março de 2022, 1.090 casos de assédio no governo Bolsonaro foram reportados por funcionários públicos federais, por meio da plataforma *on-line* da Arca.¹⁵

Esse ambiente opressivo, que leva muitos funcionários públicos a abandonarem seus cargos, censurando suas próprias ideias e tornando seus trabalhos invisíveis, não constitui um processo típico de mudança política, mas sim um desmonte de características autoritárias.

5.4 Desorganização da burocracia e desmonte de políticas públicas

Como resultado dos processos descritos acima, muitos burocratas federais não trabalham mais em suas áreas de especialidade. Eles se resguardaram em órgãos ou postos nos quais eles seriam menos expostos e teriam maior proteção. Alguns deles, pela natureza de suas atribuições, eram reconhecidos como técnicos e não como políticos, e serviram como refúgio para servidores que fugiam de possíveis perseguições. Algumas instituições se tornaram destinos populares¹⁶ para pessoas em carreiras de alta mobilidade, como os EPPGGs. Para diplomatas, pedidos para postos fora de Brasília atingiram altos níveis e, pela primeira vez, até mesmo os postos de menor *status*, denominados C ou D, passaram a receber alta demanda.¹⁷

Conforme os servidores são ativamente remanejados ou conforme eles “voluntariamente” optam pela saída de seus cargos, as condições para o desmonte de políticas públicas se tornam mais agudas. Como dito anteriormente por um dos entrevistados, eventualmente não haverá ninguém mais para manter determinadas políticas públicas. Não haverá ninguém com o conhecimento e a memória institucional sobre como aquelas políticas públicas funcionam, quais são os instrumentos disponíveis, quais são os seus antecedentes, ou quem são os atores interessados. Retorna-se a discussões e à consideração de soluções que já haviam sido descartadas pela burocracia especializada. Todo o desenvolvimento alcançado em um campo de política pública se perde, já que praticamente não há ninguém habilitado para informar os tomadores de decisão. Exemplo disso pode ser encontrado na reforma do programa Bolsa Família, agora

15. Disponível em: <<http://arcadesenvolvimento.org/assediometro/>>.

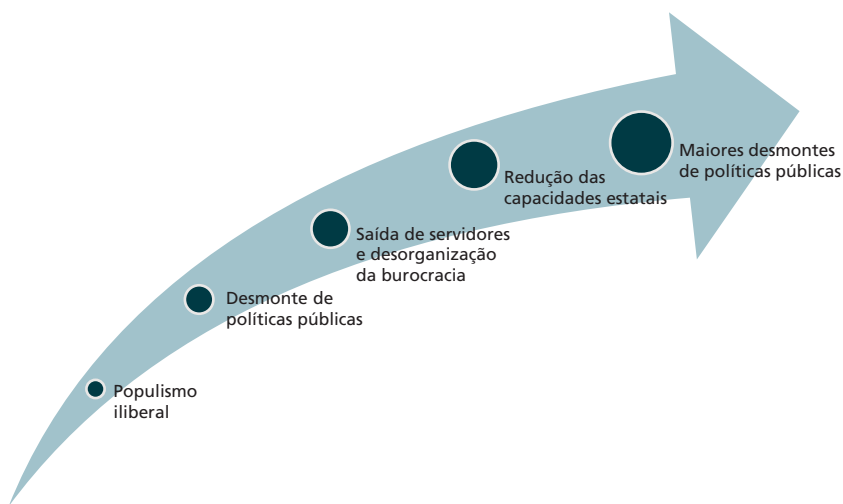
16. Para proteger os participantes e dado o clima de medo, os nomes dessas instituições não serão revelados neste trabalho.

17. Comunicação pessoal, entrevista 87.

denominado de Auxílio Brasil. A inclusão de inúmeros benefícios avulsos no novo programa, que especialistas chamam de “penduricalhos”, já havia sido considerada e descartada no passado pela burocracia especializada que se formou em torno do programa em seus dezoito anos de vigência.

Esse processo de desorganização e perda da burocracia especializada, representado abaixo, fomenta maiores desmontes de políticas públicas, numa escalada progressiva.

FIGURA 2
Mecanismo de desmonte autoritário de políticas públicas



Elaboração da autora.

Dado o desenho da pesquisa, isso não sugere que estratégias de lealdade, voz ou sabotagem não tenham ocorrido. Todos esses processos tendem a ocorrer simultaneamente dentro de um contexto de políticas públicas específicas, sendo contingentes às opções que são viáveis para cada servidor público. Alguns dos participantes da pesquisa trouxeram exemplos de “resistência”, a mais comum sendo o atraso de processos administrativos na esperança de que, com o tempo, haveria uma troca na liderança ou o problema sairia da agenda. Houve também exemplos de burocratas que levaram seus atos de resistência para fora do Estado e se envolveram com a oposição ao governo fora de seus expedientes de trabalho e de seus deveres oficiais.¹⁸ Mesmo nesses casos, o medo continuou presente nos relatos dos participantes.

18. Em um futuro trabalho, analisarei o conceito de ativismo a partir da perspectiva dos servidores federais, evidenciando a miríade de interpretações e relações que os servidores podem desenvolver com o conceito.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa procurou contribuir com a literatura sobre desmonte de políticas públicas em um contexto de iliberalismo. Os achados revelam um mecanismo de desmonte que envolve a desorganização da burocracia pela intimidação e medo, fazendo ruir, conseqüentemente, capacidades estatais necessárias para a continuidade de políticas públicas existentes. Nesse sentido, o desmonte de políticas públicas observado no Brasil se distingue por seu caráter autoritário.

O projeto de pesquisa teve início em meados de 2019, seis meses após a posse de Jair Bolsonaro na presidência do Brasil. A coleta de dados abrangeu o período de dois anos e envolveu uma *survey* com 337 ex-funcionários federais e atuais, dos quais 129 fizeram parte de entrevistas semiestruturadas. As entrevistas foram codificadas e analisadas com o auxílio do *software* NVivo.

No Brasil, durante a presidência de Jair Bolsonaro, o desmonte de políticas públicas não se resume a mudanças esperadas em um contexto democrático. Ao contrário, observa-se uma forma autoritária de desmonte, na qual agentes federais são vítimas de um processo generalizado de intimidação e medo, que passa pelo desmonte institucional e pela paralisia nas tomadas de decisão. Vários desses funcionários federais recorrem à saída como forma de escapar da perseguição, o que se dá de várias formas: abandono de seus cargos, de suas instituições, do governo federal e até mesmo do país. Sem servidores públicos com experiência, particularmente aqueles que ganharam *expertise* em razão do tempo trabalhado na implementação de políticas públicas, ocorre a erosão da capacidade do Estado e ainda mais desmontes.

Espera-se que este capítulo possa trazer novos aportes às conclusões experimentais apresentadas por Guedes-Neto e Peters (2021). Se, por um lado, funcionários públicos tendem a fugir de projetos não democráticos, por outro, quando submetidos à pressão autoritária, eles tendem a ter menos capacidade de agir ou se sentem menos inclinados a agir. Pode haver menos resistência ou sabotagem quando a burocracia tem medo ou quando é levada à saída, o que é uma opção disponível em diversas formas. O capítulo também pretende adicionar às conclusões de Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020), apontando que a adaptação burocrática pode se restringir a uma minoria de servidores que ficou para trás ou aos novos contratados que estão sendo iniciados em um novo campo de políticas e, portanto, não têm uma ideia precisa do desmonte em curso.

As conclusões aqui apresentadas precisam ser interpretadas dentro do escopo do desenho da pesquisa e das limitações dele decorrentes. Trata-se de uma pesquisa predominantemente qualitativa envolvendo uma amostra não representativa e não intencional, cujos respondentes foram recrutados a partir do método “bola de neve”. Dito isso, o número elevado de entrevistas em profundidade permitiu

derivar temas recorrentes nas várias falas: saída e invisibilidade; exonerações em massa, desmonte institucional e paralisia; intimidação e medo. Seguindo os preceitos metodológicos de *grounded theory*, foi possível, portanto, conceber o proposto mecanismo de desmonte de políticas públicas calcado no processo de intimidação e desorganização da burocracia pública. Novos estudos terão a oportunidade de não apenas verificar esses achados, mas também avaliar o quão permanente tende a ser essa desorganização do serviço público e a consequente erosão de capacidades, representando, portanto, um passo atrás na possibilidade de elaboração e implementação de políticas públicas no país.

Olhando para além do Brasil e considerando o marco teórico mais amplo de análise de políticas públicas, este capítulo busca reunir três grandes campos acadêmicos: política comparada, políticas públicas e administração pública. Por mais difícil que seja cruzar fronteiras interdisciplinares, esta é uma conversa necessária para aqueles que estão tentando entender as rupturas trazidas pelo retrocesso democrático em vários países. Como entender mudanças em políticas públicas que, apesar de ocorrerem dentro das regras da democracia representativa, nada mais são do que o resultado de uma dinâmica autoritária? No governo federal de 2022 no Brasil a burocracia continua sendo remanejada e pedindo ao capitão para sair.

REFERÊNCIAS

ABRAMSON, A. Trump's allies keep talking about the "Deep State." What's that? **Time**, 8 mar. 2017. Disponível em: <<https://time.com/4692178/donald-trump-deep-state-breitbart-barack-obama/>>. Acesso em: 11 set. 2022.

BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic backsliding, populism, and public administration. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 3, n. 1, p. 19-31, 2020.

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

BAUER, M. W.; PETERS, G.; PIERRE, J. Pathways to administrative resilience: public bureaucracies ruled by democratic backsliders as a transnational challenge. **STG Policy Analysis**, n. 3, 2021. Disponível em: <<https://data.europa.eu/doi/10.2870/752884>>. Acesso em: 11 set. 2021.

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

BREHM, J. O.; GATES, S. **Working, shirking, and sabotage**: bureaucratic response to a democratic public. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999.

CHARMAZ, K. **Constructing grounded theory**: a practical guide through qualitative analysis. Thousand Oaks, CA: Sage, 2006.

GUEDES-NETO, J.; PETERS, B. G. Working, shirking or sabotage in times of democratic backsliding: an experimental study in Brazil. *In*: BAUER, M. *et al.* (Ed.). **Democratic backsliding and public administration**: how populists in government transform state bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. p. 221-245.

HIRSCHMAN, A. O. **Exit, voice, and loyalty**: responses to decline in firms, organizations, and states. Cambridge: Harvard University Press, 1970.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Funcionalismo público no Brasil: análise dos dados nas últimas três décadas. **Em Questão**: Evidências Para Políticas Públicas, n. 2, mar. 2021.

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

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**. 30th anniversary ed. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOPEZ, F.; SILVA, T. **O carrossel burocrático nos cargos de confiança**: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo federal brasileiro (1999-2017). Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2597).

MARCONDES, D.; MAWDSLEY, E. South-South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 681-699, 2017.

MOE, T. M. Teachers unions in the United States: the politics of blocking. *In*: WIBORG, S.; MOE, T. M. (Ed.). **The comparative politics of education**: teachers unions and education systems around the world. Cambridge: Cambridge University Press; Cambridge Core, 2016. p. 24-55.

MORAIS, M. **Poverty reduction, education, and the global diffusion of conditional cash transfers**. New York: Palgrave Macmillan, 2017.

_____. South-South cooperation resilience in Brazil: presidential leadership, institutions and bureaucracies. **Third World Quarterly**, v. 42, n. 10, p. 2353-2371, 2021.

NOZAKI, W. A militarização da administração pública no Brasil: projeto de nação ou projeto de poder? **Caderno da Reforma Administrativa**, v. 20, 2021.

O'LEARY, R. **The ethics of dissent**: managing guerrilla government. Washington: CQ Press, 2014.

OLIVEIRA, O. P. Brazil exporting social policies: from local innovation to a global model. **Journal of Politics in Latin America**, v. 11, n. 3, p. 249-271, 2019.

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, v. 2, n. 1, 2020.

SCHUSTER, C. *et al.* Exit, voice, and sabotage: public service motivation and guerrilla bureaucracy in times of unprincipled political principals. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 32, n. 2, p. 416-435, 2021.

SILVA, F. S. Law and illiberalism: a sociolegal review and research road map. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 18, out. 2022.

VALENÇA, L.; PINTO, P. S.; BATISTA, V. Governo Bolsonaro exonera mais de 3.500 servidores nos primeiros dias. **Correio Braziliense**, 4 jan. 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/42m6MVb>>. Acesso em: 11 set. 2022.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. New York: Routledge, 2018.

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

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