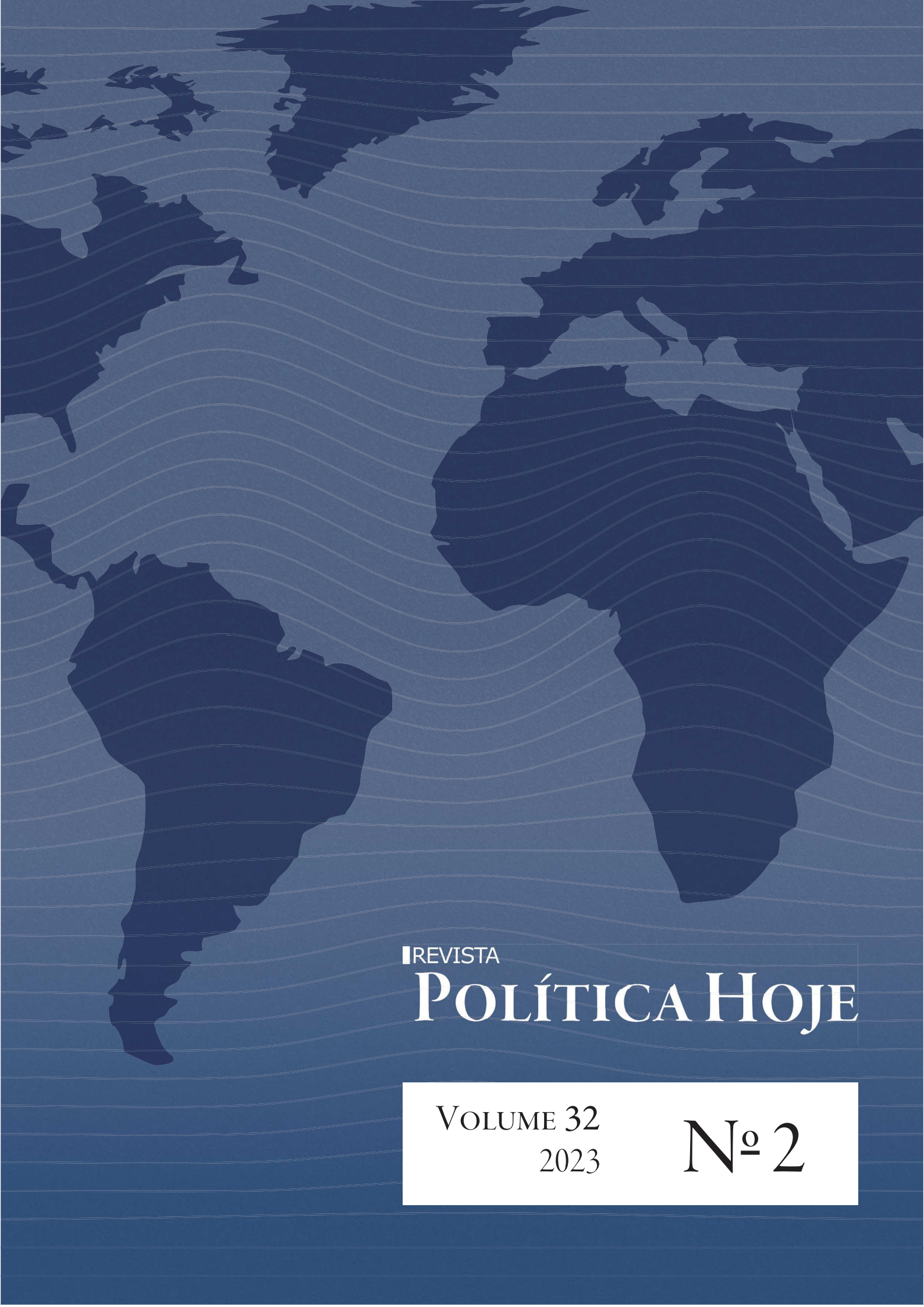




■REVISTA

POLÍTICA HOJE

VOLUME 32
2023

Nº 2

■REVISTA

POLÍTICA HOJE

Equipe Editorial:

Professor Organizador

Dra. Cinthia Regina Campos

Dra. Ivette Tatiana Castilla Carrascal

Dra. Juliana Vitorino

Dr. Magno Klein

Editor Chefe

Ernani Carvalho (UFPE)

Editores Executiva

Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo (UFPE)

Capa e Diagramação

Daniel Keyhan Santos Silva de Oliveira

Thaís Garceis de Carvalho

Conselho Editorial:

UNB, Brasil	André Borges	UFPE, Brasil	Marcelo Medeiros
UFRGS, Brasil	André Marenco	UFPE, Brasil	Marcus André Melo
IPESPE, Brasil	Antônio Lavareda	USP, Brasil	Marta Arretche
UFMG, Brasil	Carlos Ranulfo	USP, Brasil	Matthew Taylor
UFBA, Brasil	Celina Souza	UFPE, Brasil	Mauro Soares
FGV, Brasil	Cláudio Couto	UERJ, Brasil	Miriam Saraiva
IBGE, Brasil	Eduardo Leoni	UFRGS, Brasil	Paulo Peres
USP, Brasil	Eduardo Marques	USP, Brasil	Rafael Duarte Villa
UTDT, Argentina	Enrique Peruzzoti	UEL, Brasil	Raquel Kritsch
UFPE, Brasil	Flávio da Cunha Rezende	UFPE, Brasil	Ricardo Borges Gama Neto
FGV, Brasil	George Avelino	UFSCAR, Brasil	Simone Diniz
CIDE, México	Julio Ríos Figueroa	UERJ, Brasil	Thamy Pogrebinski
UDES, Argentina	Lucas Gonzalez	UNESP, Brasil	Tullo Vigevani
UNB, Brasil	Lúcio Rennó	USP, Brasil	Wagner Pralon Mancuso
UDES, Argentina	Marcelo Leiras		

POLÍTICA HOJE – Revista Semestral do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Vol. 31, n.2, 2021.

13. Ciência Política-Periódicos

REVISTA

POLÍTICA HOJE

Universidade Federal de Pernambuco

Centro de Filosofia e Ciências Humanas – 14º andar. CEP: 50670-901

Tel/Fax: (81) 2126-8283 / 2126-8922

E-mail: revistapolitica hoje@gmail.com

periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje

ISSN 0104-7094

ÍNDICE

04

O gerente de nível de rua na implementação de política pública: o caso do Programa Nacional De Assistência Estudantil na Universidade de Brasília

Ayeska Alves, Barbara Maia, Michelle Fernandez – Universidade de Brasília

27

Panorama das Políticas de Defesa e Segurança Cibernéticas no Brasil

Renato Victor Lira Brito, Estevão Luiz de Lacerda Vidal Albuquerque Melo, Vinícius Cezar Santos da Cruz, Júlia Costa Amancio Santos Coriolano, Taís Barbosa Gusmão, Maria Clara Miranda Bezerra Dias, Marcos Aurelio Guedes de Oliveira

46

Entre promessas e ações para a retomada democrática no Brasil pós-Bolsonaro: uma análise comparada entre a agenda retórica e a agenda decisória nos 100 primeiros dias do governo Lula (2023)

Felipe Gonçalves Brasil, Gabriel Rodrigues dos Santos, William Barros Albuquerque de Melo, Laura Castanho Teruel, Tainá Rolon Rabelo

70

Andrés Bruzzone e o Ciberpopulismo: uma resenha

Thomaz Moreira Arantes de Castro – Universidade Federal de Minas Gerais

76

Biografia do Abismo e o Estudo sobre Polarização Afetiva no Brasil

José Francelino Galdino Neto, Davi Gadelha – Universidade Estadual da Paraíba

O gerente de nível de rua na implementação de política pública: o caso do Programa Nacional De Assistência Estudantil na Universidade de Brasília

Ayeska Alves¹, Barbara Maia², Michelle Fernandez³ – Universidade de Brasília

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar as formas de atuação dos gerentes de nível de rua (GNR) na implementação da Política Nacional de Assistência Estudantil na Universidade de Brasília (UnB). Para isso, foram realizadas oito entrevistas semiestruturadas com gestores que atuaram junto à política. Os dados coletados foram analisados por meio da análise de conteúdo e os resultados ajudam a refletir sobre o papel e as formas de atuação do GNR na implementação de políticas. Conclui-se que, para além da esfera orçamentária e dos limites institucionais, o perfil de gestão e a afinidade pessoal dos GNRs com a política em questão são fatores que incidem na atuação autônoma desses gestores durante o processo de implementação da política.

Palavras-chave: implementação; gerente de nível de rua; política de assistência estudantil; política de educação; política pública.

¹ Bacharel em Ciência Política na Universidade de Brasília (IPOL/UnB). E-mail: ayeska.unb@gmail.com.

² Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB). E-mail: barbaram.pontes@gmail.com.

³ Doutora em Ciência Política pela Universidade de Salamanca. Pesquisadora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB). Email: michelle.vfernandez@gmail.com.

1. Introdução

A partir da redemocratização brasileira, observam-se diversas transformações no ensino superior do Brasil, entre elas, políticas de expansão universitária. Essas políticas (re)acendem o debate sobre desigualdades socioeconômicas no ensino superior e suas consequências para manutenção de alunos – especialmente oriundos de minorias socioeconômicas – nas Universidades. Esse contexto aumenta a demanda por ações que garantam acesso e permanência de estudantes nesses espaços.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) é criado nesse cenário, pela Portaria MEC nº 39, de 12 de dezembro de 2007 e regida pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. O Pnaes surge com o objetivo de ampliar as condições de permanência prioritária de alunos da graduação oriundos da rede pública de educação ou com renda familiar per capita de até um 1,5 salário-mínimo no ensino superior público. A Assistência Estudantil busca, então, a mitigação de desigualdades socioeconômicas no ambiente universitário e contribuir com o desempenho acadêmico dos estudantes e sua permanência nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

O art. 2º do decreto que regulamenta a política determina que a delimitação dos critérios e a metodologia de seleção das pessoas a serem beneficiadas fica a critério de cada Instituição. Essa característica traz particularidades à análise do caso do PNAES. Dado que as IFES podem determinar individualmente como implementar a política de assistência, observa-se um distanciamento entre formuladores e implementadores da política. Assim, a interpretação de como a política pode ser implementada, quais critérios devem ser priorizados e como selecionar pessoas beneficiárias é um campo variado de possibilidades. Consequentemente, os resultados de implementação da PNAES podem ser extremamente distintos em cada instituição.

Parte relevante desse processo está na atuação dos indivíduos que agem diretamente para a concretização de políticas públicas: os agentes implementadores. A literatura comumente divide esses agentes entre burocratas de alto escalão, burocratas de médio escalão (BME) e burocratas de nível de rua (BNR). De modo geral, as pesquisas que buscam compreender a atuação desses atores nas políticas públicas costumam se concentrar em burocratas de alto escalão ou nos burocratas de nível de rua. O papel de burocratas de médio escalão na implementação de políticas têm tido menos ênfase nos estudos da área, em especial na literatura nacional, resultando numa compreensão menos aprofundada sobre seu perfil, atuação e interferência nas políticas públicas (CAVALCANTE e LOTTA, 2015; FREIRE et al., 2015; LOTTA e PIRES, 2018; OLIVEIRA e ABRUCIO, 2018), apesar de sua relevância para os processos políticos, especialmente pela conexão que fazem entre a formulação e a implementação (CAVALCANTE, LOTTA E YAMADA, 2018). Os BME são responsáveis por conectar diferentes fases das políticas, principalmente formulação e implementação, e desempenham um papel importante, muitas vezes invisível, na obtenção de resultados. Também é na fase de implementação que se encontram os principais desafios, tais quais: otimização do recurso público, impessoalidade para julgar necessidades, experiência dos gestores e ausência de aplicação prática determinada na elaboração da política (LIMA, 2016).

Entendendo, de um lado, o potencial de variação que a implementação de políticas como o Pnaes possui, e o papel de agentes implementadores, em específico os de médio escalão possuem na definição dos resultados da política, questiona-se: como a gestão no âmbito local incide sobre a implementação do Pnaes? Nesse sentido, esta pesquisa tem como objetivo analisar a atuação dos gerentes do nível de rua (GNR) envolvidos na implementação da Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) na Universidade de Brasília (UnB). Buscamos compreender como atuam estes

agentes e que fatores influenciam suas práticas. Entendendo a BME como heterogênea e composta por diversos atores (HICKLIN e GODWIN, 2009; GASSNER e GOFEN, 2018; EXNER e ABRUCIO, 2020; KLIJN et al., 2020; REIMBERG, 2020), o artigo busca contribuir com a compreensão sobre a atuação de um ator intermediário aos burocratas de rua e de médio escalão: o Gerente de Nível de Rua (GNR), que pertence à burocracia de nível médio, mas ainda é pouco explorado pelos teóricos da área.

A importância da gerência na agenda das políticas públicas foi apontada por diversos autores (MEIER e O'TOOLE, 2002; MEIER e O'TOOLE, 2001; O'TOOLE e MEIER, 2003), inclusive em relação a políticas de acesso de minorias a instituições de educação superior no caso estadunidense (HICKLIN, 2006). Meier (2009) evidencia, ainda, que a gerência explica diversos fenômenos relevantes para as políticas, além de trazer explicações para sucessos e falhas de programas e ser chave para melhorar a prestação de serviços públicos (LIPSKY, 2010). No caso da educação, por exemplo, Brooke e Soares (2008) apontam para o incremento no desempenho dos alunos na presença de diretores qualificados, achado similar é apontado por Santos (2008)⁴. Daí a importância de observar com mais atenção a ação desses agentes de implementação.

O artigo está dividido em outras cinco seções além desta introdução. Na primeira seção, faz-se um apanhado da literatura sobre a gerência de nível de rua no contexto de implementação de políticas públicas. Em seguida, há uma breve contextualização da política de assistência estudantil. A terceira seção apresenta a metodologia utilizada no trabalho e a quarta, os resultados e discussão. Por fim, a seção final apresenta as conclusões do estudo.

2. Gerente de Nível de Rua na Implementação de Políticas Públicas

Mais recentemente que as análises passam a olhar especificamente para o processo de implementação e, a partir daí, para a atuação dos agentes públicos como central nesse processo (PRESSMAN e WIDALVSKY, 1973; PRESSMAN e WIDALVSKY, 1984; SABATIER e MAZMANIAN, 1979; WELLER, 1997; DUBOIS, 1999; LIPSKY, 2010). A implementação é compreendida, então, como uma parte do *policy process* que envolve “*negociação entre os que querem colocar a política em ação e os de quem as ações dependem*” (LOTTA, 2015, p. 36). Deste modo, busca-se entender o processo de implementação de políticas públicas a partir da atuação e influência dos agentes.

A depender das funções e tarefas que desempenham, os agentes implementadores estão situados na burocracia de alto escalão, médio escalão ou de nível de rua e divergem no seu posicionamento nas organizações, proximidades com o público-alvo e contribuição com o processo de implementação (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2018; CAVALCANTE e LOTTA, 2015; LIPSKY, 2010; LOTTA, 2015; GRASSNER e GOFEN, 2018; FERNANDEZ e GUIMARÃES, 2020). Embora possuam similaridades, ressalta-se que esses grupos englobam atores diversos, com motivações e atuações também variadas (EVANS, 2009). O primeiro e último grupo tem tido maior atenção da literatura especializada.

A burocracia de alto escalão é representada por ministros/as e secretários/as de Estado, ou seja, burocratas vinculados ao poder político e responsáveis pela tomada de decisões com responsabilidade política (PALLOTTI e CAVALCANTE, 2018). A atenção desses atores é “voltada para fora”, isto é, para atores externos à administração pública (PIRES, 2018).

⁴ A compreensão de que diretores escolares estão situados na Burocracia de Médio Escalão não é um consenso na literatura. Este trabalho, entretanto, adota essa perspectiva.

Os burocratas de nível de rua, por sua vez, são professores, policiais, assistentes sociais, entre outros atores que englobam essa interação da administração direta com o cidadão individual, implementando políticas e serviços públicos na *linha de frente*. Esses servidores são responsáveis pela entrega mais direta de serviços, além de mais numerosos, sendo considerados o nível de governo mais próximo da população. Essa proximidade com os cidadãos, e, por muitas vezes serem o único contato que a pessoa usuária do serviço terá no processo, fazem estes burocratas adquirem o status de “face” do governo e personalização do Estado (LIPSKY, 2010; GASSNER e GOFEN, 2018; CAVALCANTI et al., 2018). Com alto poder discricionário (LIPSKY, 2010; MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2003; CAVALCANTI et al., 2018), esses atores têm papel central na execução das políticas, moldando-as (LIPSKY, 2010; CAVALCANTE, LOTTA e PIRES, 2018; GASSNER e GOFEN, 2018; FERNANDEZ e GUIMARÃES, 2020).

Os estudos de políticas públicas inicialmente focados na atuação dos formuladores passam a reconhecer a existência de uma diversidade de atores no ciclo da política pública muito recentemente, mas sem se aprofundar em papéis intermediários nesse processo (GASSNER e GOFEN, 2018; PIRES, 2018; CAVALCANTE e LOTTA, 2015; LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2014; OLIVEIRA e ABRUCIO, 2018). Não se trata de um objeto novo, dado que a literatura observa a atuação destes atores intermediários no seio das organizações, mas cuja caracterização e atuação ainda carecem de maior aprofundamento (PIRES, 2018; LOUREIRO, 2010; OLIVEIRA e ABRUCIO, 2011; FREIRE et al, 2015; HOWLETT, 2011). Pires (2018, p. 187) aponta que “muito raramente os BMEs têm sido pensados (ou analiticamente tratados) como um grupo de funcionários, classe ou segmento transversal das estruturas de governo”.

O BME se situa no meio da hierarquia da estrutura administrativa e atua como elo entre o alto escalão e o BNR, sendo o responsável por gerir a atuação desse último (EVANS, 2011; LOTTA et al., 2014) e por traduzir a política legal em ação. Para Oliveira e Abrucio (2018, p. 213), “a burocracia de médio escalão ora comporta-se como burocracia de alto escalão, ora como aquela do nível da rua, diferenciando-se, ao mesmo tempo, de ambas”.

A atuação dos burocratas de médio escalão, para o caso brasileiro, é analisada por Pires (2018), que apresenta algumas características desses atores. Em primeiro lugar, observa, a partir de dados de Lopes (2015), que o recrutamento para essas posições advém do serviço público. Um segundo ponto apontado pelo autor é de que o médio escalão possui maior instabilidade e rotatividade – dado que estão sujeitos à influência dos ciclos eleitorais e circulação interna também alta. Por fim, aponta que as atividades dos BMEs “*estão voltadas para dentro e para o centro do Estado, enquanto os burocratas da base e do topo estão nas fronteiras do Estado, voltados principalmente para fora*” (p. 193).

Ao buscar entender o BME, será abordado nesta pesquisa o Gerente de Nível de Rua. Ainda menos explorado que a categoria geral de burocratas de que faz parte, o GNR passa a ser visto como uma categoria própria de gerência que impacta a implementação ainda mais recentemente (KLIJN et al., 2020), mesmo que seja o responsável direto pelas entregas e resultado da política. A gerência no serviço público vem sendo apontada como uma “*missing variable*” nos estudos políticos (Meier, 2009), e Howlett (2011) reforça a importância desses atores numa conjuntura mais descentralizada da ação pública, mais colaborativa e que parte da ação “de baixo pra cima” com foco nos usuários dos serviços.

Aí estão incluídas funções como de diretores de escolas, chefes de delegacias de polícia e chefes de departamentos de serviços sociais. A definição é feita para distinguir esses atores de outros tipos de gerente públicos, enfatizando a natureza de seus espaços e relações de conflito que decorrem da posição de gerência (GASSNER e GOFEN, 2018). Segundo Gassner e Gofen (2018) “*a gerência de rua ocupa um nível inferior de gerência média, reporta aos níveis superiores de gerência média e cujos subordinados são gerentes de primeira linha e burocratas de rua*” (p. 8, tradução nossa).

Gassner e Gofen (2018) associam quatro funções à atuação do GNR, que podem acontecer simultaneamente: (i) antes da entrega da política, GNRs são responsáveis por *traduzir* as decisões políticas para os subordinados de nível de rua; (ii) durante a implementação são responsáveis por *adaptar* a política de forma a preencher lacunas identificadas ao longo do processo; (iii) *mobilização* de voluntários, como beneficiários da política que atuam como ponto focal de comunicação ou promoção da política; e (4) *articulação* com o alto escalão sobre as necessidades da clientela. Howlett (2011) sumariza os papéis desempenhados pelos gerentes públicos em três instâncias: organizacional, política e técnica – revelando, a partir disso, seu poder de influência no processo da política. As tarefas organizacionais são mais típicas da literatura, enquanto as duas outras apresentam uma visão mais ampla das atividades desempenhadas por esses gerentes: em primeiro lugar, requer burocratas analíticos que possam refletir sobre causas, consequências, resultados e soluções dos problemas políticos; por outro lado, requer que os burocratas respondam a interesses múltiplos dos diversos *players* do processo político (HOWLETT, 2011).

Pode-se dizer então que o GNR é um burocrata que se preocupa em conciliar os objetivos legais da política com as necessidades do público-alvo dela. Dotados de alto poder discricionário (GASSNER e GOFEN, 2018), isto é, de flexibilidade e liberdade que o burocrata possui para atuar de acordo com o demandado da situação (LOTTA et al., 2014), uma segunda característica que destaca o GNR entre o BME é a sua proximidade ao público-alvo (REIMBERG, 2020): suas ações têm efeitos diretos e imediatos sobre o público que atendem (GASSNER e GOFEN, 2018). Esses atores também tendem a se preocupar mais com o compromisso social sendo exercido do que com limitar gastos (EVANS, 2011; GASSNER e GOFEN, 2018). Além disso, os gerentes de nível de rua desempenham os papéis de entrega e mediação de políticas e mediação do processo político (*o politics*) (BRODKIN, 2013).

Os GNR estão posicionados na intersecção entre a formulação de política, as populações-alvo locais e sua função tem alto nível de mudança e varia conforme o contexto. Os papéis que desempenham podem ter pesos diferentes para gerentes em níveis diferentes de governo e diferentes tipos de organização. Diferentes posições hierárquicas e diferentes campos de atuação produzem lógicas e culturas organizacionais variadas, pautando, assim, as possibilidades de atuação (LOTTA et al., 2014). A atuação do GNR pode ser influenciada por fatores como seu perfil (formação e história pessoal), pelo contexto em que atua e pelas relações que tece, ao passo em que assume um perfil “multifunção”, em que há um desempenho de múltiplas atividades, que passa a exigir desses atores capacidades além de técnicas, administrativas, relacionais e políticas.

No caso do ambiente escolar, estudos apontam que uma diretoria escolar qualificada pode influenciar diferentemente o desempenho dos estudantes e a implementação da política (BROOKE e SOARES, 2008; ABRUCIO e OLIVEIRA, 2018; EXNER e ABRUCIO, 2020). Uma capacitação na área de gestão, por exemplo, influencia em uma atuação mais autônoma, enquanto gestores sem esse tipo de capacitação costumam se ater mais às regras burocráticas.

Pereira e Silva (2011) identificaram quatro competências gerenciais necessárias para a atuação do BME no contexto das IFES: cognitivas, funcionais, comportamentais e políticas. Competências cognitivas referem-se ao conhecimento teórico, empírico e procedimental necessário para a realização das funções do BME. Competências funcionais tratam da capacidade do BME de gerir os processos de trabalho, garantindo que sejam identificadas prioridades e demandas e determinados procedimentos para lidar com situações complexas sociopolíticas. Competências comportamentais referem-se à manutenção de um clima organizacional funcional e não autoritário, onde os membros da equipe se sintam motivados e apoiados. Competências políticas referem-se à capacidade do BME de atuar politicamente com foco na instituição e no público.

A implementação da PNAES requer um conjunto de competências gerenciais, sendo as cognitivas e funcionais essenciais. O BME precisa ter o conhecimento técnico necessário para compreender as diretrizes da política e para gerenciar os processos de trabalho. A competência comportamental também é importante para criar um clima organizacional favorável à implementação da política. A competência política, por sua vez, é importante para articular a política com os diferentes atores envolvidos.

Entende-se que para a atuação de sucesso não é suficiente apenas a existência de um ator externo que cobre resultados, como a primeira geração de estudos da implementação acreditava, faz-se necessário também que esses atores tenham espaço para atuação discricionária que garanta a esse burocrata adaptar a política ao contexto local, ou seja, alocar as expectativas da política formulada com a realidade da implementação diante as especificidades, necessidades da clientela e recursos existentes no cenário local.

Entender esse espaço discricionário é saber que a política formulada e a política de fato implementada provavelmente serão diferentes. Esse poder discricionário no processo decisório é o que torna esses burocratas como *policymakers* de fato – uma vez que definem o que a política pública será (LIPSKY, 2010; BRODKIN, 2012). Essa característica é fundamental para compreender de que modo a atuação dos GNR influencia e é influenciada pelo tipo de política e pelo ambiente em que se insere.

A partir dessa caracterização dos gerentes de nível de rua, buscamos observar a perspectiva desses atores diante do contexto em que estão inseridos e caracterizar sua atuação, utilizando a implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade de Brasília para compreender essas dinâmicas. O Pnaes está associado ao alto índice de discricionariedade que concebe aos gestores dessa política. Instituída por decreto, o texto da política deixou a critério das Universidades Federais e Institutos Federais determinarem individualmente como o PNAES seria implementada, ou seja, quais seriam os critérios e metodologias de seleção assim como aplicação dos recursos. Assim, buscamos nas próximas seções apresentar a política e analisar a atuação da gerência de nível de rua em seu processo de implementação na Universidade de Brasília (UnB). Logo, busca-se compreender, à medida que se relata as características da PNAES na UnB, como ocorre a implementação dessa política e qual é impacto da atuação do GNR nesse processo.

3. Contextualizando o Programa Nacional de Assistência Estudantil

O Pnaes é fruto de um longo processo de lutas para acesso e permanência de universitários no ensino superior especialmente entre as décadas de 1970 e 1990⁵. Criada no Governo Lula (2003-2011), surge em meio a reivindicações pelo acesso e permanência no ensino superior no contexto de expansão das universidades⁶ e diversificação do corpo discente.

Parte-se daí a ideia de que a democratização da universidade não se dá apenas pelo acesso à educação superior gratuita: é necessário observar fatores externos que exercem influência nos *meios de acesso* a esses espaços, como renda familiar, nível de escolaridade dos pais, região de origem, entre outros (Cordeiro, 2010; Goellner, 2019; Honorato, 2014;

⁵ Anteriormente à aprovação da política já existiam algumas ações voltadas à temática. Destaca-se a ação do FONAPRACE e de outras associações criadas a partir dos anos 1980, e do movimento estudantil em ação permanente pela garantia de direito dos estudantes no país.

⁶ Durante o governo Lula, quatro programas foram implementados para expansão do ensino superior: Programa Universidade para Todos, Programa Expandir, Programa Universidade Aberta do Brasil e Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Como incentivo à permanência e assistência dos estudantes foi criado a PNAES e, no setor privado, intensificado o FIES.

Rosa, 2014; Salata, 2018). Assim, a expansão do acesso impõe desafios para inclusão: “Cabe, na medida em que diferentes políticas foram criadas e desenvolvidas, pensar em formas de inclusão que contemplem segmentos da sociedade historicamente excluídos do ensino universitário” (PEREIRA e SILVA, 2010, p. 23)

Nesse contexto, a garantia do acesso e permanência surge como forma de reduzir os efeitos dessas desigualdades históricas, buscando garantir a conclusão de cursos por alunos oriundos de origens diversas, se convertendo num mecanismo de direito social. O Pnaes, instituída de forma normativa pela Portaria nº 39, de 12 de dezembro de 2007, pelo MEC, durante o segundo governo Lula, é voltada para estudantes de graduação presencial de IFES. A política tem como objetivo a promoção de recursos para superação de dificuldades relativas ao bom desempenho dos estudantes em suas diversas dimensões, diminuindo percentual de abandono e trancamento de matrículas. As ações compreendem iniciativas nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico (MEC, 2007). Em 2010, a portaria é alterada pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, a fim de ampliar as condições de permanência e incluir a necessidade de ações específicas para garantia da permanência de pessoas com deficiência (PCD).

Apesar de ser um marco da história da assistência estudantil ao delimitar um escopo de atuação multifacetado em consonância com atividades de pesquisa, ensino e extensão, o público-alvo não é bem estabelecido, tampouco os métodos a serem adotados para execução. Destaca-se, ainda, que atualmente o Pnaes ainda é instituída por decreto presidencial, o que a torna passível de sumária eliminação por ato discricionário do Poder Executivo caso discorde dessa agenda governamental. A elevação à condição de norma legal ao Pnaes é essencial para garantir segurança jurídica à existência do programa e pessoas beneficiárias.

No caso da Universidade de Brasília (UnB), o programa é voltado para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica e é gerido pela Diretoria de Desenvolvimento Social (DDS), vinculada ao Decanato de Assuntos Comunitários (DAC) e pela Comissão Permanente da Ação 4002, responsável pela aplicação dos recursos do PNAE⁷. O critério utilizado para classificação é a renda familiar per capita dos estudantes (que não deve ultrapassar um salário-mínimo e meio), e a classificação dos alunos é realizada por profissionais do Serviço Social do setor.

Na Universidade, a assistência estudantil compreende bolsa alimentação; programa moradia estudantil da graduação (PME-G) nas modalidades pecúnia, vaga na casa do estudante universitário (CEU) e auxílio transporte; programa auxílio socioeconômico (PASEUnB) e programa auxílio creche (PACreche) (UNB, 2020).

Os programas de assistência podem ser acumulados com outras bolsas acadêmicas desde que a soma dos benefícios da assistência não ultrapasse o valor de 1,5 (um e meio) salário-mínimo (UnB, 2020). Ferreira (2020) e Silva (2016) apontam que os principais programas de assistência da Universidade são o Bolsa Alimentação (PBA), o Auxílio Socioeconômico (PASE) e o Moradia Estudantil da Graduação (PME-G).

Entendo a implementação dessa política na Universidade como um processo que conta com a participação ativa de burocratas de médio escalão, as próximas seções buscam compreender de que maneira se dá a ação desses atores no contexto da Política Nacional de Assistência Estudantil, em especial da gerência de nível de rua.

⁷ Na Universidade de Brasília, as atividades do Decanato de Assuntos Comunitários (DAC) são desenvolvidas por meio de diretorias e coordenações. A DDS (Diretoria de Desenvolvimento Social) é a responsável pela operacionalização do Pnaes, que conta com uma Coordenação de Assistência Estudantil (COAE), além de outras coordenações que subsidiam a implementação do programa na universidade.

4. Metodologia

O estudo faz uma análise exploratória da atuação de Gerentes de Nível de Rua, utilizando-se de revisão bibliográfica, análise documental sobre a GNR e o Pnaes e entrevistas semiestruturadas. A opção pela abordagem qualitativa na pesquisa é estratégica para capturar as nuances e percepções dos gerentes de nível de rua envolvidos na implementação da Pnaes na Universidade de Brasília, auxiliando a compreender como os GNRs interpretam e adaptam a política para atender às necessidades específicas da comunidade estudantil. Ao analisar as práticas e perspectivas desses agentes, a pesquisa busca responder à pergunta central sobre como a gestão no âmbito local incide sobre a implementação do Pnaes e, consequentemente, contribui para uma compreensão mais abrangente do papel dos gerentes de nível de rua na política de assistência estudantil.

A escolha pelo Pnaes se dá pelo alto grau de discricionariedade em sua implementação, permitindo uma análise mais aprofundada do papel dos Gerentes de Nível de Rua. Utilizou-se o caso da UnB para isso. A escolha se deu por sua posição como única universidade federal do Distrito Federal – unidade federativa mais desigual do país (FERRARI, 2020). Segundo Ferrari (2020), a desigualdade entre as regiões administrativas do Distrito Federal se manifesta em rendas per capita que variam até 1475%, reforçando a importância de programas assistenciais como o Pnaes.

Para as entrevistas semiestruturadas foram selecionados atores de acordo com sua proximidade e/ou participação no processo de implementação da política, que atuam ou atuaram na coordenação e na direção da Diretoria de Desenvolvimento Social e no Decanato de Assuntos Comunitários (DAC) da UnB. Foram realizadas oito entrevistas por videochamada entre abril e junho de 2020. A descrição dos entrevistados e sua respectiva codificação são descritas na tabela 1.

Tabela 1. Categorização das pessoas entrevistadas

Função	Quantidade de entrevistas	Codificação
Coordenadores/as	3	C1, C2, C3
Diretores/as	3	D1, D2, D3
Decanos/as	2	DC1, DC2

Fonte: Elaboração própria, com base nas entrevistas.

As entrevistas foram analisadas por meio da análise de conteúdo, com uso de categorias analíticas. A partir da transcrição e análise das entrevistas e da identificação de elementos significativos percebidos nas falas dos atores, definiu-se as categorias (BARDIN, 1977). Após a codificação das entrevistas foram definidas 13 categorias iniciais, 4 categorias intermediárias e uma categoria final, baseadas em elementos identificados nas falas das entrevistadas. Na tabela 2 são apresentadas para além das categorias, a fonte baseada no discurso das pessoas entrevistadas e a frequência com que foram mencionadas.

Tabela 2. Codificação das entrevistas

CATEGORIA FINAL	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIAS INICIAIS	FONTE	FREQUÊNCIA
A atuação do GNR.	Fator política pública	Objeto da política: Assistência Estudantil	C2, D1, D2, D3, DC1, DC2	2, 4, 3, 5, 4, 4
		Definições político-legais da política	C2, D1, DC1, DC2	1, 4, 7, 5
	Fatores relacionais	Público-alvo	C1, C2, C3, D1, D2, D3, DC2	1, 1, 4, 2, 3, 6
		Relacionamento interno	C1, C3, D1	2, 1, 2
		Relacionamento externo	C2, D1, D2, DC1, DC2	2, 1, 2, 2, 2
		Características da equipe	C1, C2, C3, D1, D2	3, 2, 1, 4, 4
	Fatores pessoais	Características do convocado	C1, C2	1, 1
		Treinamento	C1, C2, C3, D1, D2, DC1, DC2	1, 1, 3, 1, 1, 2, 2
	Fatores contextuais	Autonomia financeira	C3, D1, DC1, DC2	2, 6, 2, 3
		Autonomia nos processos de trabalho	C1, C2, D1, D2, DC2	1, 2, 3, 4, 4
		Poder decisório	C1, C2, C3, D2, DC1, DC2	1, 1, 1, 1, 2, 1
		Dependência de trajetória	D1, D2, DC2	1, 1, 2, 3
		Instabilidade	C2, D1, D2, DC1, DC2	4, 1, 3, 1, 7
		Características da função	C1, C3, D2	2, 5, 2, 1

Fonte: Elaboração própria, com base nas entrevistas.

A partir da codificação das entrevistas e sua categorização, derivou-se a análise sobre a atuação dos gerentes de nível de rua. A análise categórica proposta fornece uma abordagem abrangente para compreender a implementação da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) na Universidade de Brasília (UnB) a partir da perspectiva do Gerente de Nível de Rua (GNR). Ao desdobrar os diferentes fatores em categorias intermediárias e iniciais, conseguimos captar nuances cruciais que moldam o papel do GNR nesse processo. A categoria “Fator Política Pública” permite examinar o contexto sociopolítico que impulsiona a demanda de implementação e identificar os atores-chave envolvidos. A compreensão das “Fatores pessoais” são cruciais para avaliar como a capacitação e habilidades individuais influenciam a atuação do GNR. Os “fatores relacionais”, por sua vez, destacam a importância das dinâmicas interpessoais na gestão da assistência estudantil. Por fim, o contexto em que se insere permite observar como a autonomia, tanto financeira quanto nos processos de trabalho, emerge como um fator crítico, destacando o nível de liberdade e autoridade que o GNR possui na tomada de decisões e de que modo a instabilidade e as características da função, que moldam o ambiente no qual o GNR opera, influenciam sua percepção. Ao compreender como essas categorias se entrelaçam, podemos obter insights valiosos sobre a atuação do GNR na implementação da PNAES na UnB, identificando desafios, áreas de influência e oportunidades para otimizar a eficácia da política.

5. A Atuação do Gerente de Nível de Rua nas Políticas De Assistência Estudantil

Compreendemos a atuação dos GNR a partir de quatro dimensões principais: fatores ligados à política pública, fatores relacionais, fatores ligados ao perfil dos burocratas e fatores ligados à autonomia da gestão. Observamos, assim, os fatores condicionantes para as formas de atuação dos GNR e, especificamente no caso do Pnaes, as principais dimensões e singularidades que a perpassam.

A compreensão da atuação da burocracia e sua implicação para os resultados políticos requer uma análise que considere as particularidades e o contexto específico da atuação desses atores (MEIRE e O'TOOLE, 2006). Assim, a atuação interna destes burocratas e sua relação com o contexto externo têm influência nos resultados das políticas públicas (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2018). Além do contexto, que engloba questões ligadas às especificidades do objetivo político com que lidam, e ao ambiente político organizacional em que se inserem - a partir de seus constrangimentos e oportunidades -, a atuação dos burocratas também se relaciona ao perfil dos burocratas - sua formação, convicções pessoais, entre outros - e as relações que desenvolvem nesses ambientes (LOTTA, 2017; LOTTA, 2015).

Portanto, a implementação é um processo interativo, que leva em consideração as relações da burocracia com outros atores, com o público-alvo e de laços pessoais e profissionais aí tecidos, evidenciando as relações de cooperação e conflito nesse processo (LOTTA et al, 2018). Além de aspectos culturais, ligados às capacidades intelectuais e relacionais dos atores, e das já citadas questões como a natureza da política e suas normativas, o contexto social, político e econômico e o contexto organizacional influenciam a ação desses atores (LIMA e D'ASCENZI, 2013).

A identificação desses fatores ajuda a compreender de que modo atuam os GNRs e a analisar a percepção desses atores sobre as dimensões que influenciam em sua forma de atuação. É, portanto, importante levar em consideração as ideias e percepções dos atores em relação à política que implementam (LIMA e D'ASCENZI, 2013).

5.1 Fator Política Pública

A natureza da política pública em termos de trajetória, condicionantes institucionais, regras descritas e objeto tem implicações diretas para a forma de atuação burocrática (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2018).

No caso do Pnaes, e diferentemente do que ocorre com outras políticas, há um constante processo de implementação e avaliação. Isso ocorre porque o texto da política permite que cada IFES decida como implementá-la e as condições também variam: o número de estudantes elegíveis como beneficiários da política muda semestralmente e suas necessidades também são variáveis. Nesse cenário, é uma política em constante processo de reformulação.

A partir das entrevistas, verifica-se como a gerência de nível de rua percebe as diretrizes, especificidades e contradições da política e como isso afeta sua atuação.

5.1.1 Assistência estudantil: objeto e objetivos da política

O escopo de possibilidades da assistência estudantil muda em cada universidade. Apesar de ter como objetivo democratizar a permanência de estudantes em vulnerabilidade socioeconômica e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação, percebe-se pelas falas dos entrevistados que essa assistência prestada ainda é muito residual.

Uma entrevistada relata que houve avanços provocados pelo Pnaes nas áreas que a assistência estudantil explora, mas ainda há muito a ser discutido e feito. A permanência, na prática, ainda é um desafio em termos de efetividade: “[...] *you dá a bolsa, mas não consegue acompanhar[...] A permanência? Você não tem fôlego para trabalhar.*” (D2, 2020). Apesar das divergências, há uma visão geral sobre a necessidade de um avanço multidisciplinar na assistência estudantil.

Entretanto, foi relatado um certo descontentamento com a utilização do recurso do Pnaes pela Diretoria de Diversidade (DIV) e outras direções do DAC. Uma pessoa entrevistada menciona “*a gente não conseguia nem atender os nossos estudantes, como que usariam esse recurso pra outros programas, outras finalidades?*” (C3, 2020). Sobre essa questão, destaca-se o caso do acompanhamento essencial que a DIV presta aos estudantes indígenas:

a DIV reserva uma parte do Pnaes para as bolsas emergenciais indígenas. Geralmente a gente estabelece um prazo de três meses que eles estão recebendo via DIV e a gente pede para a DDS acelerar os processos de análise de estudo [socioeconômico]. Então, assim, são outros programas criados na DIV com essa finalidade de cuidado com esses estudantes por conta da vulnerabilidade (D3, 2020).

Essa flexibilização das regras formais é uma das ferramentas que GNRs encontram para adaptar a implementação da política às necessidades e emergências da clientela (GASSNER e GOFEN, 2018; REIMBERG, 2020). É o que aponta Brodtkin (2012) quando afirma que a burocracia de nível de rua, muito mais do que o que querem, fazem o que é possível diante do contexto e recursos de que dispõem.

5.1.2 Definições político-legais

Uma parte importante da atuação dos GNR em relação ao PNAES reside nas possibilidades de interpretação do texto da política. Isso corresponde ao que aponta Lotta et al. (2018), afirmando que as políticas são permeadas por conflitos e decisões pouco claras, onde há carência também de regras bem estabelecidas e rotinas determinadas. Um exemplo da questão é a falta de compreensão por parte de pessoas que não estão diretamente envolvidas com a política sobre o que ela é e qual é o público-alvo. A questão traz à tona a preocupação das entrevistadas em se ter um acompanhamento jurídico ou um respaldo institucional nas decisões tomadas.

O artigo 5º do Pnaes delimita que os beneficiários serão “*prioritariamente* estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior”. (BRASIL, 2010, Art. 5º, grifo próprio). Com isso, havia o entendimento para outras instâncias da universidade de que uso do recurso é priorizado para o público-alvo citado, mas não haveria impedimentos para uso do recurso por outros estudantes que necessitem. A Procuradoria Jurídica da UnB (PJU) foi acionada para esclarecimentos, tendo respondido que “enquanto todos os estudantes com perfil da assistência não acessarem todas as possibilidades de auxílios estudantis na Universidade, esse dinheiro não pode ser gasto se não for com as pessoas da assistência estudantil”. (D1, 2020).

Esta discussão ilustra a preocupação frequente das entrevistadas com as possíveis interpretações do decreto e a segurança jurídica para sua atuação. Uma entrevistada reforça que apesar do decreto da Pnaes ser um parâmetro interpretativo, deve-se tomar cuidado e ser respaldado pois a interpretação de órgãos de controle pode ser bem diferente.

Assim, observa-se que a atuação dos GNR na implementação da política passa pelos constrangimentos legais da política. Além da vontade de atuar no auxílio aos estudantes, os gerentes precisam atentar aos fatores jurídicos que podem implicar a própria burocracia, funcionando como um limitante à sua atuação e poder discricionário.

5.2 Fatores relacionais

A Gerência de Nível de Rua também é entendida a partir das relações que esses burocratas tecem com outros atores – parte fundamental da implementação da política. Além de trabalhos administrativos também estão intimamente ligados às atividades de mobilização e sensibilização através de interações e produção de documentos (PIRES, 2018).

Parte da teoria sobre a atuação da burocracia dá ênfase às relações que esses atores estabelecem com outros atores. Para essa literatura, a BME atua na interação com outros atores da burocracia – implementadores e outras agências – exercendo um papel de mediar as relações e direcionar a implementação a partir da construção de consensos, disseminando, adaptando e traduzindo informações (BRODKIN, 2012; KEISER, 2011). Dando ênfase ao papel dos gerentes, observa-se que essas relações tomam um patamar ainda mais específico, ligado a questões características do papel de gestor.

Deste modo, entender as relações entre os atores se torna fundamental à compreensão da atuação burocrática. Além disso, os impactos da coesão burocrática e do entendimento entre esses burocratas e os burocratas sob seu comando são de fundamental importância à implementação de políticas (LOTTA et al., 2014). Assim, a relação entre burocracias é crucial para entender esse processo e revela o caráter político da função.

Além dos burocratas, o público-alvo da política, justamente por sua proximidade com os usuários, é também um fator relevante para a atuação dos GNR. A relação com a clientela (GASSNER e GOFFNE, 2018) é fundamental para a atuação da GNR, podendo impactar inclusive na sua permanência no cargo.

5.2.1 Público-alvo

O público-alvo da política é um importante mecanismo para compreensão da atuação dos GNR à medida em que essas relações atuam diretamente em suas formas de ação. No caso do Pnaes, a prática desses gestores interfere diretamente na vida e experiência universitária dos estudantes contemplados: é a lente pela qual a gestão de nível de rua é percebida e exercida (GASSNER e GOFEN, 2018). Os GNR se esforçam continuamente para manter o relacionamento com essa clientela, a fim de exercer as suas já citadas funções de traduzir, adaptar, mobilizar e articular a política.

Aí entram os conflitos com potenciais assistidos e com outros membros da burocracia. No caso do Pnaes, ao se tratar de uma política social no campo da universidade federal é perceptível pelos relatos das entrevistadas D1 e DC2 uma via para manifestações e reivindicações muito presente, não só pelo corpo estudantil, mas também pela equipe implementadora, sendo diversos os relatos que mencionam subir a rampa⁸.

E o campo da assistência estudantil é um campo muito politizado, então a gente tá o tempo todo tendo que né? Dialogar com os estudantes às vezes a gente tá tendo que, a gente tá tendo que sair correndo porque tão ocupando a Reitoria e esse tipos de situações. [...] Então, é uma área muito tensa porque a gente tá brigando com os colegas de pasta e a gente tá brigando com os alunos também, porque eles sempre tão achando que a gente não tá fazendo o suficiente. (DC2, 2020).

Aquele ano que a Dilma soltou um decreto em dezembro dizendo que não ia pagar nada que não fosse o Bolsa Família. E aí eu me lembro de formar uma fila de estudantes assim na DDS [...] pra falar “Como assim não vai pagar benefício?” e eu “Gente, isso aí é Decreto presidencial, eu não tenho poder pra nada” e as pessoas ficarem “Como assim?? [tom de grito raivoso]” e eu ficar “Eu também não sei [tom de grito desesperado].” (D1, 2020).

⁸ A expressão “subir a rampa” significa reivindicar e protestar. A relação ocorre dada a arquitetura do prédio da Reitoria da UnB, que possui diversas rampas na entrada. Em manifestações na Universidade é comum que as manifestações se concentrem nas rampas.

Nessa lógica para além de um campo sensível, com limitações orçamentárias e com alta carga de responsabilidade, o burocrata assume também uma posição de negociação de conflitos.

5.2.2 Relacionamento interno

A importância de uma equipe alinhada para o avanço da política aparece de forma transversal nas entrevistas. Entende-se que uma equipe alinhada e gestores dispostos a lutar pela política contribuem para o avanço dela. É evidente para a equipe da DDS que é necessário um trabalho interligado entre as coordenações pois os processos de trabalho estão entrelaçados, ou seja, um processo, que aparece na coordenação administrativa, usualmente estará conectado a outra coordenação.

A gente tinha uma turma ali de gestão que eu era diretora e tinham mais 3 coordenadores que a gente era bem alinhado [...] a gente quebrava o pau [em reuniões internas], saía dali a gente falava a mesma língua porque a gente tinha um entendimento de que era necessário defender a assistência estudantil, era necessário, sabe? Defender esse recurso. (D1, 2020).

Nesse caso, não há outra opção a não ser desenvolver boa comunicação entre a equipe – e a viabilização desse cenário em muito está relacionado aos esforços desses GNRs.

5.2.3 Relacionamento externo

Em um contexto de limitação orçamentária, a gestão se vê impelida a buscar inovações constantemente e de buscar parcerias para garantir um maior alcance da política, destacando-se a relação GNR com GNR de outra instância/direção. Busca-se então combinar propostas com outras direções, seja internamente na Universidade como externamente em outras instituições para uma abordagem multidisciplinar. Uma entrevistada menciona que “a gente busca doação, busca apoio financeiro de departamento que tenha alguma reservinha que pode passar *pra gente*” (C2, 2020).

Sobre a busca de parcerias para suprir as lacunas do recurso financeiro, as entrevistadas relatam também a busca que fazem com órgãos que tenham associação com a UnB para negociar vagas exclusivas de estágio para estudantes da assistência estudantil. A exemplo disso, uma parceria foi desenvolvida com o Cebraspe para reserva de vaga de estágio e para beneficiários/as do Pnaes aplicarem provas de concurso e vestibular organizadas pela banca.

Hicklin e Godwin (2009) mencionam que esses gestores escolhem por buscar colaboração entre organizações não porque se veem no dever, mas sim por entenderem essa parceria como algo que trará resultados positivos para a organização e para a política.

5.3 Fatores pessoais

Parte da literatura irá discorrer especificamente sobre características pessoais e das competências ligadas às atividades da burocracia (LOTTA et al., 2014). Isso torna-se relevante porque a partir dessas características observam-se os valores e motivações dos servidores, e a posição da gerência, nesse cenário, tem preponderância à medida em que podem influenciar seus subordinados.

Destaca-se, aqui, dois conjuntos de características: as primeiras ligadas à equipe responsável pela implementação da política; a segunda, especificamente sobre as competências e formação dos GNR.

5.3.1 Características da equipe

Pensando especificamente no caso da equipe que concentra a implementação da política (a DDS), observa-se que se caracteriza por uma grande quantidade de servidores advindos do mesmo concurso. Além disso, foi relatado que a equipe que entra nesse momento é composta de muitos ex-beneficiários de programas estudantis. Nesse cenário, evidencia-se a identificação desses burocratas com a política.

Os entrevistados apontam, ainda, para o relacionamento entre a equipe de servidores e àquelas pessoas que ocupam a gestão afirmando que *“Eles não são profissionais que a gente, que um gestor, chega e diz assim ‘cumpra-se’. Não! Eles recebem uma essência do que tem que ser feito e eles mesmos vão fazendo isso. Eles participam dessa política (D2, 2020)”*. Esse relato reforça a ideia de que GNR são responsáveis por gerir subordinados “não gerenciáveis” (LØWENDAHL, 2005) devido a um alto poder discricionário (GASSNER e GOFEN, 2018).

A postura de diferentes gestores nesses primeiros anos após essa contratação em massa também se mostra fundamental para o fortalecimento dessa equipe participativa. O relato abaixo mostra uma postura de diretoria que busca dar mais liberdade para a equipe de servidores entender e discutir o processo orçamentário:

Eu resolvi que naquele momento seria uma gestão muito voltada para escutar os servidores da DDS [...] perceber a necessidade da equipe e trazer uma reflexão mais teórico-metodológica *pro* fazer profissional, *pra* gente sair da caixinha de só sair executando loucamente sem a gente saber o porquê, qual é a direção e o sentido do nosso trabalho, porque eu mesmo sendo diretora eu não deixei de ser assistente social. (D1, 2020).

O relato acima corrobora com os achados de Gassner e Gofen (2018) sobre GNR, que apontam para a importância de, para além das regras e instruções, valorizar a atuação criativa e inovadora da equipe.

Um gerente entre as entrevistadas relatou dificuldades de lidar com esse perfil de servidores, relatando que talvez até pela formação acadêmica diferenciada ou por uma visão “mais multidisciplinar”, houve diversos momentos de conflito. Evans (2011) aponta que é comum que nesse tipo de organizações o GNR seja alguém do mesmo grupo profissional. Analisando o relato de conflitos quando essa característica não é observada, questiona-se se a divergência desse critério proporciona incompatibilidades do GNR e da BNR.

Também chamou a atenção o fato de que essa equipe não é ativa apenas nas discussões internas de trabalho, mas também nas decisões de quem assumirá cargo de gestão e em decisões de instâncias superiores. Há articulação interna de algumas coordenações para garantir que o cargo de coordenação seja preenchido por alguém que já atue na diretoria ao invés de uma pessoa externa.

Além disso, há um relato sobre o ativismo desses servidores quando não concordam com decisões que avaliam serem prejudiciais ao funcionamento do Pnaes. Um exemplo ocorre em 2016 com a aprovação da Emenda Constitucional 95 e os frequentes cortes orçamentários da UnB, quando a Universidade deixa de subsidiar parte dos valores de refeições de beneficiários da assistência, de forma que o Pnaes passou a custear o valor total. A decisão resultou em uma mobilização para fazer reivindicações e “subir a rampa” da reitoria, ainda que não tenham alcançado a reversão do quadro.

Nesse sentido, Abers (2015) afirma que burocratas não atuam só para seguir ordem como no imaginário weberiano. Percebe-se que para além dos interesses pessoais, uma parte considerável desses burocratas compartilham de um compromisso de cuidado com a política, seja esse compromisso político, pessoal ou profissional (EXNER e ABRUCIO, 2020). Portanto é possível assumir que BNRs exercem influência tanto nos resultados da implementação da política como na atuação do GNR.

5.3.2 Características do convocado

A composição dos cargos de gerência também é relevante na análise da atuação burocrática. A lógica dessas funções é que por meio de indicação dos pares, um servidor concursado assume um cargo temporário de gestão. Ainda que todas as decisões e indicações tenham caráter político, algumas levam em consideração majoritariamente a capacidade técnica do indicado.

Um dos relatos relaciona a indicação nesse escopo com a necessidade de se ter o perfil técnico num momento de reestruturação da estrutura de assistência estudantil. O seguinte trecho ilustra bem esse cenário:

[...] eu acho que na gestão em que eu assumi havia uma preocupação um pouco de, de um perfil técnico para área, *né?* E naquele momento [de reestruturação] eu acho que colocar assistentes sociais na frente era um momento crucial, *né?* O que não é interpretado assim em outras gestões, *né?* (DC2, 2020).

Em outra dimensão das indicações, para uma entrevistada elas são associadas à esfera da amizade e ao apoio político durante a campanha para a reitoria. Outro relato aponta que a indicação para o cargo de gestão é decorrente da convivência e de experiências de trabalho anteriores com aqueles que indicam.

5.3.3 Treinamento

A maioria dos relatos é negativo quanto a existência de um treinamento prévio para assumir o cargo, apesar de que é unânime a constatação de ser necessária tal preparação. Enquanto uns compreendem a troca de gestão como um momento de rivalidade, há outros relatos mais focados nos desafios de assumir o cargo sem treinamento apropriado restando uma adaptação diária. Os relatos dizem:

Nem sempre esse repasse ele ocorre nas substituições ou nas trocas de coordenação, não é? Então nós tivemos [...] a mudança da direção da DDS e foi uma mudança por escolha do Decanato. Com a entrada da nova diretora, não sei se pelo formato da troca, que foi um pouco chato, não teve esse repasse. (C1, 2020).

Já o próximo relato demonstra maior frustração com a situação, que, aparentemente generalizada para outros setores fora da DDS ou do DAC, relaciona-se também com a rivalidade de assumir o cargo. O trecho diz:

Parece que você tá assumindo *pra* dizer assim “sou inimigo de quem está saindo”. A pessoa que tá saindo vira a cara para você e não *tá* nem aí. Treinamento? Não existe! É outra coisa que não existe. Aliás, na UNB como um todo (D2, 2020).

Um terceiro relato conta os desafios que são enfrentados com essa falta de preparação:

Capacitação nenhum coordenador recebe quando assume o cargo, pelo menos não que eu tenha visto até hoje alguma informação nesse sentido. Eu acho muito necessário, acho que deveria ter um curso de capacitação ou requisito de capacitação para que as pessoas assumam esse cargo de gestão, mas essa exigência complica. Então, geralmente essas pessoas que assumem essa gestão, elas começam quase do zero. E vão aprendendo com o cotidiano o que está sendo feito. [...] muitas vezes não tem uma rotina estabelecida na parte de gestão. (C3, 2020).

Os relatos apontam para duas questões: tanto a falta de treinamento quanto o caráter político que a transição entre gestões apresenta – mais um desafio para a GNR. Isso também se relaciona às características pessoais daquele que assume, fato corroborado pelo relato de uma das entrevistadas, que buscou marcar reunião com os setores que trabalharia para se situar das demandas de trabalho e necessidades.

5.4 Fatores contextuais

O contexto é um fator preponderante na atuação da burocracia e, em específico, do GNR. Destaca-se questões ligadas a autonomia e o poder de decisão desses gestores diante os limites institucionais e financeiros estabelecidos no contexto de uma universidade federal pública que recebe recursos específicos variáveis anualmente a depender da determinação do governo para a implementação da política.

Além dessas questões, observa-se, na fala dos atores, a preponderância de aspectos como a dependência de trajetória de gestões anteriores, e fatores inerentes à função de gerência: instabilidade e características próprias do papel de gerente.

5.4.1 Dependência de trajetória

Conforme mencionado, o Pnaes não é uma política com metas e prazos estabelecidos. Com isso pode-se dizer que o sucesso da implementação da política é um processo contínuo e que se estende por diversas gestões. É relatado por diversas vezes que um programa que é estudado durante uma gestão, muito provavelmente só será implementado na gestão seguinte. Logo, esse tipo de política é uma construção conjunta de várias gestões.

A gente começa e vai passando de gestão para gestão [...] A gente aprova alguma coisa na nossa gestão, só vai ter resultado na gestão seguinte. Política é um pouco assim, aí a pessoa diz assim “nós fizemos isso”, mas lá atrás já vinha sendo construído um processo, não é? (DC2, 2020).

Análises sobre o processo político geralmente utilizam como pressuposto básico que escolhas anteriores muitas vezes ditam o resultado dos eventos políticos atuais. Seja o resultado de decisões incrementais ou de momentos de ruptura onde as mudanças ocorram (PERSON, 2000; BAUMGARTNER e JONES, 2009) as políticas atuais são geralmente dependentes da trajetória, ou seja, limitadas por ações anteriores ou por elas influenciadas.

5.4.2 Autonomia financeira

No que tange a autonomia financeira, evidenciam-se reações mistas quanto aos limites institucionais. Há uma busca por autonomia financeira, sem limitações orçamentárias, mas também há preocupação em garantir a aplicação correta do recurso, com respaldo institucional que traga segurança jurídica.

Um exemplo está na criação de um grupo de trabalho para discutir os recursos de assistência, o GT 4002, composto pela reitora e outros decanos da universidade. Para as entrevistadas, com a criação do GT os Decanatos passam a ter menor autonomia financeira, ao mesmo tempo em que há maior segurança com a adição de uma especialista no grupo, a Decana de Planejamento e Orçamento.

Os gestores acreditam que ter autonomia financeira é fundamental para a implementação da política, pois permite uma gestão mais eficiente e a possibilidade de fazer propostas. Nessa linha, aponta-se que “[Com] a perda de autonomia financeira, ela perde poder político também, ela perde capacidade de propor, então os alunos da assistência estudantil é que saem perdendo nessa história, né?” (DC2, 2020).

5.4.3 Autonomia nos processos de trabalho

A autonomia nos processos de trabalhos aparenta ser mais palpável para coordenadores/as do que diretores e decanos; entretanto, essa questão é influenciada pelo perfil da gestão superior. Há a possibilidade de que diretores e decanos tomem decisões num aspecto mais visível enquanto a tomada de decisões de coordenadores impacta diretamente o conjunto de servidores que são responsáveis e indiretamente o público-alvo da política. Essa percepção parece estar em consonância com os relatos abaixo:

Muitas vezes a gente tem, tem muita autonomia, até mesmo porque falta algumas vezes aquele planejamento construído até a ponta. (C3, 2020).

Eu saio resolvendo tudo e só aviso *pra* [direção] e digo “Ei, teve tal problema e eu já resolvi, e eu fiz desse jeito”, sabe, então eu não sou muito de procurar a direção, eu vou fazendo as coisas [...] quando é algo que eu não tenho segurança, aí sim eu falo “eu tô precisando me alinhar com você em algo” [...] Autonomia até demais, que às vezes a equipe fala ‘Ei, a gente queria um pouquinho a diretora aqui também viu’. (C1, 2020).

Esses relatos apontam que a discricionariedade de GNRs pode não estar limitada apenas às emergências ou de rápida mudança (EVANS, 2011), conforme Gassner e Gofen (2018) apontam.

5.4.4 Poder decisório

Percebe-se que o poder de decisão desses burocratas diante o contexto de implementação do Pnaes na UnB é limitado pelos parâmetros do decreto, mas principalmente pelas regras institucionais estabelecidas internamente. Para além do GT 4002, há também a Câmara de Assuntos Comunitários (CAC). Uma entrevistada explica essa estrutura e como ela afeta a atuação dessa equipe:

Em relação a DDS, você tem um Decano, né, que tá acima de ti e você tem também no âmbito do DAC, a CAC. Naquela Câmara tudo é colocado. Seja para decisões da assistência, seja *pro* RU, seja *pra* tudo do DAC. Então as deliberações a gente cumpre via CAC e as decisões do Decano. Enquanto diretor, eu podia trabalhar dentro da resolução de cada programa, que me permitia fazer dentro de cada resolução. (D2, 2020).

Percebe-se que o escopo de atuação desses gerentes é limitado por regulações formais, legais e institucionais, mas ainda permite interpretações e espaço para adaptações (HUPE, 2013).

O poder de negociação com o alto escalão do governo para articular mudanças na política que estejam de acordo com as necessidades é uma das características associadas ao GNR (GASSNER e GOFEN, 2018). Não há nenhuma indicação sobre valores mínimos ou em consonância com o MEC, ainda assim:

Teve um pouquinho de problema, por causa que a bolsa permanência do MEC que pagava R\$ 400 e a gente *tava* pagando acima do teto do Ministério da Educação, então mesmo assim na época a gestão tomou por você “não, como já está aprovado, com já está sendo feito isso a gente não vai reduzir, vamos manter o mesmo valor de R\$ 465” e na época teve uma certa discussão por parte dos estudantes, porque eles queriam que aumentasse mais e a gente já *tava* descumprindo o teto que era do MEC. (C3, 2020).

Outro ponto observado é que pessoas no cargo de coordenação percebem uma maior autonomia para a tomada de decisões dentro do próprio escopo de atuação. Esta percepção pode estar associada ao fato de que os cargos de direção e decanato estejam mais visíveis e expostos na estrutura institucional da universidade e são mais passíveis de julgamento público por parte da comunidade universitária. Veja:

[...] Eu saio resolvendo tudo e só aviso *pra* ela [...] porque se for *pra* tudo perguntar, o trabalho não anda, não é verdade? Você tá na coordenação, você tem que conseguir decidir alguma coisa. (C1, 2020).

Assim, em anos anteriores eu senti que tinha mais abertura, mas isso realmente é uma adaptação de perfil mesmo, dos nossos gestores, gestões superiores que às vezes querem um pouco mais de informação, querem que passem alguns processos que antes passavam mais diretamente então, mas é dentro do contexto geral nós temos autonomia também. (C2, 2020).

Estudos recentes têm explorado o poder de decisão de BMEs. Identifica-se que esse espaço de decisão aparenta ser mais presente nos processos de negociação e limitações, onde a inovação se faz necessária (CAVALCANTE e LOTTA, 2015; EXNER e ABRUCIO, 2020).

5.4.5 Instabilidade

Para além da esfera de indicação, um outro fator repetidamente comentado é a instabilidade de permanência desse cargo. Uma entrevistada diz que “*o cargo de função é livre de indicação e livre também de exoneração, a gente pode ser exonerado a qualquer momento a pedido ou pela própria instância superior.*” (C2, 2020). A instabilidade no cargo perpetua a sensação de que qualquer reunião com a reitoria ou decanato pode resultar na exoneração.

São diversos os fatores que podem influenciar a permanência de GNRs e BMEs nesta função, como estar alinhado com a perspectiva de gestão da administração superior, ter uma boa avaliação de sua atuação, e ter boa relação com a equipe responsável e o corpo estudantil.

Já vivenciei situações em que posição do decano foi mantida pelo retorno [das demandas], mas era indesejada pelos estudantes. Então a pessoa acabou saindo do cargo porque houve uma rejeição dos estudantes. [...] Então de repente acontece que você tem que tomar uma atitude que ela é menos popular, então ela causa uma reação da comunidade, que acaba complicando. (DC2, 2020).

Gassner e Gofen (2018) enfatizam a necessidade de uma relação comunicativa e recíproca com a clientela da política, a partir da compreensão de características contextuais e do entendimento das distintas necessidades e especificidades; do engajamento com o público-alvo; e da comunicação de mão dupla. Quando não é possível estabelecer uma relação de confiança mútua é muito provável que esse gerente perca a adesão e seja retirado do cargo.

5.4.6 Características do cargo

Uma entrevistada resume o cargo de coordenação na visão da equipe como “um presente que ninguém quer[...] coordenação é ter amor (C1, 2020)”. Os motivos apresentados são diversos. O tema mais recorrente apresentado refere-se ao baixo valor da gratificação em troca de um alto volume de trabalho. Além destes estão o aumento da carga horária semanal do servidor ao assumir a coordenação e a responsabilidade de assumir cargas patrimoniais. Ainda, foram relatadas dificuldades constantes na indicação de uma pessoa para assumir esse cargo.

Para além da gratificação, apontou-se que este é um cargo com características não padronizadas na universidade, em especial no número de servidores sob a responsabilidade da coordenação – na DDS há mais de 40 servidores, enquanto há outras diretorias com menos de 15. Além da demanda de trabalho, assumir um cargo de gestão de uma equipe grande causa um desgaste ao avaliar direções menores que recebem a mesma gratificação. Apesar de desafiador, o cargo de coordenação é visto como essencial para o alcance dos objetivos da alta gestão.

5.5 Considerações finais

A importância da gerência na agenda das políticas públicas foi apontada por diversos autores (MEIER e O'TOOLE, 2002; MEIER e O'TOOLE, 2001; O'TOOLE e MEIER, 2003), inclusive em relação a políticas de acesso de minorias a instituições de educação superior (HICKLIN, 2006).

Este estudo buscou compreender a implementação da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) na Universidade de Brasília (UnB) com foco na atuação do Gerente de Nível de Rua (GNR). Para além do papel de gerências equipes, tais atores exercem um papel político e técnico. Isso ocorre por esse ser um cargo por indicação e por precisar de articulação entre as demandas superiores e da equipe subordinada, além do papel técnico associado ao exercício de suas funções.

Ao analisar diferentes dimensões da atuação dos GNRs a partir de entrevistas e desdobrar os diferentes fatores em categorias intermediárias e iniciais, conseguimos obter insights valiosos sobre a dinâmica desse processo. A implementação do Pnaes é uma fase em constante construção onde. Fatores como o engajamento da equipe, a capacitação para assumir o cargo, os limites institucionais e as limitações orçamentárias influenciam nesse grau de autonomia dos GNRs.

A análise categorizada proporcionou uma visão abrangente da atuação do GNR na implementação da PNAES. A categoria “Fator Política Pública” nos permitiu examinar o contexto sociopolítico, identificando os atores-chave e as definições político-legais que moldaram a implementação da política. Além disso, a categoria “Fatores Relacionais” destacou a importância dos relacionamentos internos e externos, bem como as características da equipe na gestão da assistência estudantil.

A autonomia do GNR também emergiu como um tema central. Evidenciamos que os GNRs possuem autonomia em certos aspectos para adaptar a política às necessidades locais da UnB. Fatores como o engajamento da equipe, capacitação para assumir o cargo, limites institucionais e as próprias limitações orçamentárias influenciam nesse grau de autonomia. Contudo, é crucial notar que essa autonomia não é absoluta, sendo delineada por parâmetros estabelecidos pelo decreto e pelas regras institucionais da universidade.

Além disso, a preocupação com a limitação orçamentária foi um ponto recorrente nas entrevistas. O orçamento da PNAES não tem acompanhado o aumento de estudantes com perfil para acessar a política, gerando preocupações quanto à capacidade de atender à demanda. Também destacamos a necessidade de uma gestão qualificada e capacitada, uma vez que essa qualificação influencia diretamente na autonomia e eficácia do GNR.

Embora este estudo tenha fornecido insights valiosos sobre a atuação do GNR na implementação da PNAES na UnB, reconhecemos a necessidade de uma maior problematização sobre os desafios vivenciados por esses atores e as limitações que enfrentam em seu papel. Além disso, seria relevante aprofundar a conexão entre a qualificação da diretora no ambiente escolar e a capacitação na área de gestão, um aspecto que não foi abordado neste artigo. Por fim, levantamos a questão sobre a ausência de menção aos cortes orçamentários a partir de 2016 e sua possível influência na trajetória de implementação do programa na UnB, sugerindo a necessidade de futuras investigações nesse sentido.

A gerência explica diversos fenômenos relevantes para as políticas públicas, além de trazer explicações para sucessos e falhas de programas e ser chave para melhorar a prestação de serviços públicos (MEIER, 2009; LIPSKY, 2010). Nesse sentido, esse estudo analisa a implementação do Pnaes na UnB e fornece elementos para que se possa incidir sobre a assistência estudantil no caso estudado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera. (2015), “Ativismo na Burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde”, in P. L. C. Cavalcante; G. S. Lotta (org.), *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*, Brasília, ENAP.

ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (2018), “Burocracia de Médio Escalão e Diretores de Escola: um novo olhar sobre o conceito”, in R. R. C. Pires, G. S. Lotta; V. E. de Oliveira (org.), *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: intersecções analíticas*, Brasília: IPEA/ENAP, v. 1, p. 207-226.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. (2009), *Agendas and instability in American politics*. 2. ed. Chicago: Chicago University Press.

BARDIN, Laurence. (1977), *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

BRASIL. (2010), Decreto nº. 7.234, de 19 de julho de 2010, que institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, DF.

BRODKIN, Evelyn Z. (2012), “Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future”, *Public Administration Review*, vol. xx, no. x: xx:xx.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanghero (2015), “Introdução”, in P. L. C. Cavalcante; G. S. Lotta (Orgs.), *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*, Brasília, ENAP.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero; YAMADA, Erika Mayumi Kasai. (2018), “O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades”. *Cadernos EBAPE. BR*, vol. 16: 14:34.

EVANS, Tony. (2011), “Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy”. *The British Journal of Social Work*, vol. 41, no. 2: 368:386.

EXNER, Marina Katurchi; ABRUCIO, Fernando Luiz. (2020), “O Impacto do Contexto na Construção da Liderança Escolar na Educação Infantil: Um Ensaio Teórico”. *ENANPAD*. Disponível em http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=Mjg5NTM, consultado em 14/12/2021.

FERNANDEZ, Michelle Vieira; GUIMARÃES, Natália Cordeiro. (2020), “Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 283-322, 2020, no. 32: 283:322.

FREIRE, Alessandro de Oliveira Gouveia; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; VIANA, Rafael Rocha. (2015), “Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão?” in P. L. C. Cavalcante; G. S. Lotta (Orgs.), *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*, Brasília, ENAP, v. 1: 91:112.

GASSNER, Drorit; GOFEN, Anat. (2018), “Street-level Management: A Clientele-agent Perspective on Implementation”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 28: 551:568.

GOELLNER, I. A. (2019), “Estratificação universitária através de dispositivos de seleção: o caso da Universidade de Brasília”, in R. R. C. Pires (Orgs.). *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, v. 1: 349:375.

HICKLIN, Alisa; GODWIN, Erik. (2009), “Agents of Change: The Role of Public Managers in Public Policy”. *The Policy Studies Journal*, vol. 37, no. 1.

HILL, Michael James. (1993), *New agendas in the study of the policy process*. Harvester Wheatsheaf.

HOWLETT, Michael. (2011), “Public managers as the missing variable in policy studies: An empirical investigation using Canadian data”. *Review of Policy Research*, v. 28, n. 3: 247:263.

HUPE, Peter. (2013), “Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research. der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy”, *Recht und Management*, v.6, n.2: 425:440.

KEISER, L.R.. (2011). *Representative Bureaucracy. The Oxford Handbook of American Bureaucracy*. Oxford: Oxford Press.

KLIJN, Erik Hans; BOER, Noortj; ESHUIS, Jasper. (2020), “Leading frontline enforcers: how supervisors’ leadership style impacts inspectors’ enforcement style”, *Public Management Review*.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano. (2013), “Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas”. *Revista de sociologia e política*, v. 21: 101:110.

LIPSKY, Michael. (2010), *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. (2014), “Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas”. *Revista do Serviço Público*, v. 65: 463:492.

LOTTA, Gabriela Spanghero. (2015), *Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família*. SciELO-Editora FIOCRUZ.

LOTTA, Gabriela Spanghero; NUNES, Ana Carolina; CAVALCANTI, Sergio; FERREIRA, Daniela Damiani; BONAT, Juliana. (2018), “Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas”. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 4, p. 779:810.

LØWENDAHL, Bente. (2005), *Strategic management of professional service firms*. 3a edição, Dinamarca, Copenhagen Business School Press.

MEC. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. (2007), “Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007”. Brasília.

MEIER, Kenneth J. (2009). “Policy Theory, Policy Theory Everywhere: Ravings of a Deranged Policy Scholar.” *Policy Studies Journal*, v. 37, n. 1: 5:11.

MEIER, Kenneth J. O'TOOLE JR, Laurence J. (2006). *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Press.

MEIER, Kenneth J.; O'TOOLE JR, Laurence J. (2011), “Comparing public and private management: Theoretical expectations”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 21, n. suppl_3: i283:i299.

OLIVEIRA, V.E.; ABRUCIO, F.L. (2018) “Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito”. In: R. Pires; G.S Lotta.; V.E. Oliveira (Orgs). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA: ENAP.

O'Toole, L. J., Jr., & Meier, K. J. (2003). “Plus ça change: Public management, personnel stability, and organizational performance”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.13: 43:64.

PEREIRA, Thiago Ingrassia; SILVA, Luís Fernando Santos Correa da. (2010), “As políticas públicas do ensino superior no governo Lula: expansão ou democratização?”, *Revista Debates*, v. 4, n. 2: 10.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. (2018), “O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas”, in R. Pires; G.S Lotta.; V.E. Oliveira (Orgs). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA: ENAP.

REIMBERG, Juliana. (2000), “A implementação de centros de acolhida femininos em São Paulo: uma análise dos atores sociais envolvidos nesta fase”. *X Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP*. Disponível em <https://sdpscp.fflch.usp.br/x>, consultado em 12/12/2021.

SOUZA, Celina. (2006), “Políticas públicas: uma revisão da literatura”. *Revista Sociologias*, Ano 8, n. 16, p. 20-45.

Panorama das Políticas de Defesa e Segurança Cibernéticas no Brasil

Renato Victor Lira Brito¹, Estevão Luiz de Lacerda Vidal Albuquerque Melo²,
Vinícius Cezar Santos da Cruz³,
Júlia Costa Amancio Santos Coriolano⁴, Taís Barbosa Gusmão⁵,
Maria Clara Miranda Bezerra Dias⁶, Marcos Aurelio Guedes de Oliveira⁷

Resumo

Qual é o panorama das Políticas de Defesa e Segurança Cibernéticas no Brasil? Respondemos a essa pergunta através de um desenho de pesquisa de métodos mistos. A Indústria 4.0 tem contribuído para a transformação da realidade em uma estrutura na qual o que se entende como espaço necessita de atualizações cada vez mais rápidas, o que é consequência da complexidade inerente a esse período. Diante desse cenário, onde há demanda por atualização constante e investimentos altos em Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), o Brasil possui um déficit considerável desses recursos — principalmente em relação ao monitoramento e combate aos ataques e crimes cibernéticos — ao mesmo tempo em que insere-se entre os países com as maiores quantidades de usuários na Internet. O País encontra desafios específicos, com a expansão dessa problemática. Isso aponta para a importância da identificação de critérios não abordados por índices como o *Global Cybersecurity Index* e da busca das melhores práticas e soluções para o Setor Cibernético. Este trabalho objetiva mapear as políticas de Defesa e Segurança Cibernética no Brasil, de modo a apresentar o panorama contemporâneo do Setor Cibernético. Para tanto, realizamos uma análise documental baseada em coleta de dados quantitativos e qualitativos, a fim de descrever a evolução histórica dessas políticas. Ademais, identificamos os principais tipos de crimes e ataques cibernéticos que ocorrem no Estado brasileiro e sistematizamos as melhores práticas para o desenvolvimento de políticas públicas de Defesa e Segurança Cibernética eficientes no Brasil.

Palavras-chave: defesa cibernética; segurança cibernética; políticas públicas; Brasil; crimes cibernéticos.

¹ Doutorando, Mestre e Bacharel em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Membro da Comissão de Direitos Humanos Dom Helder Câmara.
E-mail: renato.lirabrito@ufpe.br.

² Mestrando em Ciência Política e Bacharel em Ciência Política com Ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco.
E-mail: estevao.melo@ufpe.br.

³ Mestrando em Ciência Política e Bacharel em Ciência Política com Ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco.
E-mail: vinicius.cruz@ufpe.br.

⁴ Bacharela em Ciência Política com Ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco.
E-mail: julia.amancio@ufpe.br.

⁵ Bacharelanda em Ciência Política com Ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco.
E-mail: tais.gusmao@ufpe.br.

⁶ Bacharelanda em Ciência Política com Ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco.
E-mail: clara.miranda@ufpe.br.

⁷ Professor Titular de Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco. PhD em Government pela University of Essex.
E-mail: marcosaurelioguedes@gmail.com.

1. Introdução

Qual é o panorama das Políticas de Defesa e Segurança Cibernética no Brasil? Respondemos a essa pergunta através de um desenho de pesquisa de métodos mistos.

Na transição entre os séculos XX e XXI, presenciamos a ocorrência de grandes marcos com consequências mundiais. Dentre eles, destacamos a terceira onda de democratização, a globalização, a Revolução Digital e a Quarta Revolução Industrial, processos que mudaram as relações econômicas e sociopolíticas a nível global.

A Quarta Revolução Industrial, comumente denominada Indústria 4.0, tem contribuído para a transformação da realidade em uma estrutura na qual as noções de espaço e de fronteira necessitam de atualizações cada vez mais rápidas. Isso é consequência do grau de complexidade inerente a esse período.

A Indústria 4.0 não tem como marco um tipo específico de tecnologia, mas é representada pela expansão exponencial das mais variadas áreas do saber humano. Dentre elas, destacamos a *Internet das Coisas* (IoT), a tecnologia *Blockchain*, a área de estudo Big Data, bem como os avanços nos estudos sobre Inteligência Artificial - A.I. (FIRJAN 2019; MATOS, 2018).

Diante desse cenário, onde é notória a necessidade de atualização constante e investimentos altos em Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), o Brasil possui uma demanda considerável desses recursos, pois está entre os países com as maiores quantidades de usuários na *Internet*. É um país com proporções demográficas e territoriais continentais, estando entre os casos considerados insatisfatórios no mundo, no que se refere ao monitoramento e combate aos ataques e crimes cibernéticos (LIRA-BRITO, 2020, 2022).

Mesmo havendo essa demanda social a ser satisfeita, o Brasil tem se mobilizado para atingir patamares competitivos no quesito de comprometimento com a Segurança Cibernética. Isso pôde ser observado analisando os dados recentes do *Global Cybersecurity Index* - GCI, realizado pela ITU (2021).

Em 2020, o Brasil alcançou o score de 96,6, ficando em 3º lugar no ranque regional⁸, e em 18º lugar no ranque mundial. Embora apresente um comprometimento satisfatório e exemplar, o País encontra desafios específicos, com o crescimento exponencial dos crimes e ataques cibernéticos. Isso aponta para a necessidade de observar critérios não abordados por índices como o GCI, e buscar as melhores práticas e soluções para o Setor Cibernético brasileiro.

Nesse sentido, este trabalho objetiva mapear as políticas de Defesa e Segurança Cibernética no Brasil, de modo a apresentar o panorama do Setor Cibernético no País. Entende-se a Defesa Cibernética como um mecanismo de defesa de redes computacionais que inclui respostas a ações, proteção de infraestrutura crítica e garantia das informações para entidades governamentais e organizações. Por sua vez, a Segurança Cibernética consiste em práticas de segurança com base em sistemas e ambientes de tecnologia da informação (GALINEK; STEINGARTNER 2017).

Nossa pesquisa está seccionada em três partes: 1) Descrição da evolução histórica dessas políticas no País; 2) Identificação dos principais tipos de crimes e ataques cibernéticos que ocorrem no Brasil; e 3) Sistematização das melhores práticas para políticas públicas de Defesa e Segurança Cibernética. Não é nosso intuito conduzir uma avaliação das políticas aqui apresentadas - outra área específica do estudo das políticas públicas, que não está no escopo deste

⁸ No ranque regional, o Brasil sucede os Estados Unidos (100,0) e o Canadá (97,67), respectivamente.

trabalho -, mas apresentar um panorama, de forma descritiva. Contribuímos com a identificação das principais iniciativas em termos de políticas setoriais, os maiores desafios proporcionados pela realidade empírica e as formas de responder aos problemas atuais do Setor Cibernético brasileiro.

2. Metodologia

Nesta pesquisa, empregamos métodos mistos de coleta de dados e aprofundamos o processamento das informações levantadas a partir de uma análise documental. A hipótese deste trabalho é de que as políticas públicas em questão representaram uma aproximação do caso brasileiro a melhores níveis de comprometimento com Segurança e Defesa Cibernéticas e, simultaneamente, das melhores práticas. O Quadro 1 sumariza o desenho de pesquisa.

Quadro 1- Desenho da pesquisa

PARTE	DESCRIÇÃO
Tipo de Método	Análise: Qualitativo. Coleta: Mistos.
Coleta de Dados	Revisão de documentos.
Unidades de Análise	Políticas de Defesa e Segurança Cibernéticas.
Recorte Temporal	2004-2016.
Fonte	Documentos oficiais e bases de dados sobre crimes e ataques cibernéticos.
Pergunta	Qual é o panorama das Políticas de Defesa e Segurança Cibernética no Brasil?
Objetivos	Geral Mapear as políticas de Defesa e Segurança Cibernética no Brasil Específicos 1) Descrever a evolução histórica das políticas de Defesa e Segurança Cibernética no País; 2) Identificar os principais tipos de crimes e ataques cibernéticos que ocorrem no Brasil; 3) Sistematizar as melhores práticas para políticas públicas de Defesa e Segurança Cibernética.

Fonte: Elaboração dos autores.

As datas referentes aos documentos analisados variam: enquanto o documento mais antigo é proveniente do ano de 2004, o documento analisado mais novo é do ano de 2016, havendo, então, um recorte temporal de duas décadas de políticas setoriais.

3. Políticas de defesa no Brasil: cibernética e nacional

A área de Políticas Públicas vem contribuindo com o entendimento de como os governos escolhem determinadas ações ou inações (SOUZA 2002). Nesse sentido, as políticas setoriais de defesa estão configuradas em um eixo singular do campo. Almeida (2010) argumenta que a política de defesa trata de problemas específicos, insuscetíveis de transferência à iniciativa privada ou a qualquer outra área da gestão governamental, e procura implementar soluções para esses problemas (ALMEIDA 2010, p. 222).

Uma das funções mais importantes do Estado é a garantia da segurança e da defesa do país para o desenvolvimento das propostas e objetivos da sociedade. A preocupação com a defesa de um país implica no preparo necessário em caso de ataques externos ou pressões políticas e econômicas inoportunas. Além disso, a Política de Defesa Nacional (PND) estabelece que a “Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL 2005).

No Brasil, há total soberania no que concerne ao seu território, que se estende nas suas divisões espacial, marítima, terrestre, aérea e o Espaço Cibernético, este último sendo palco de debates e dissensos (GUEDES DE OLIVEIRA; PORTELA 2017). Para esses autores, o Espaço Cibernético é, acima de tudo, um espaço cibergeográfico sem um significado universalmente aceito, devido ao seu ineditismo (2017, p.79). Além disso, a contínua evolução e as mudanças de estruturas e dinâmicas do espaço cibernético dificultam o apontamento da sua dimensão.

As bases para o cumprimento do que foi estimado estão na Política Nacional de Defesa - PND (BRASIL 2012c). Nela, os objetivos são articulados a partir da perspectiva da defesa nacional brasileira, buscando ações estatais para defender a soberania e os interesses contra as ameaças externas. Ademais, vale mencionar os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), que têm entre os seus focos: “garantir a soberania estatal, assegurar a capacidade de defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas e promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa e outros” (BRASIL 2020).

Pela ótica da política pública, a política de defesa é realizada a partir da ação estatal e da estratégia do governo com o propósito da tomada de decisão, sobretudo, por meio militar objetivando a defesa da soberania contra as ameaças externas e as repercussões internacionais.

Nas políticas de Defesa Cibernética, um dos principais fatores que devem ser combatidos e gerenciados é a ocorrência dos ataques cibernéticos e ameaças emergentes. Cientes disso, os formuladores de políticas públicas e os atores políticos de renome setorial perfizeram as documentações brasileiras que prescrevem diretrizes perante a defesa e a segurança do país no Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL 2012a), nos documentos da PND e da Estratégia Nacional de Defesa - END (BRASIL 2012b), com o direcionamento de investimentos em *hardware*, *peopleware* e *software* no Espaço Cibernético.

Em 2010, o Congresso Nacional decretou uma política de defesa quanto às normas de organização das Forças Armadas e adicionou um arranjo relacionado à Defesa Cibernética do país, além de criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. A lei Complementar nº136 impôs, no artigo 9º, que o Poder Executivo deve encaminhar para o Congresso Nacional novas informações sobre os documentos de defesa nacional, sendo eles o Livro Branco de Defesa, a Política e a Estratégia Nacional de Defesa, almejando a proteção e independência tecnológica devido a escassez de regularidades desse novo campo tecnológico.

O primeiro grupo é constituído pela Estratégia de (2008) e Política de Defesa Nacional (2005). O segundo é composto pela reformulação do primeiro, com a adição do Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012). Já o terceiro grupo é construído a partir da reformulação dos antigos documentos de defesa.

A Política Nacional de Defesa foi construída pelo âmbito político em relação ao Estado, defesa, segurança e a conjuntura do País. Os registros objetivam a defesa, diretrizes estratégicas do Estado e o desenvolvimento do setor civil, tendo como coordenação da Defesa Nacional o Ministério da Defesa. A área cibernética foi posta em dois momentos do relatório, com foco no aperfeiçoamento da segurança, na diminuição de vulnerabilidade aos ataques virtuais e na contribuição de políticas pelos setores. Em síntese, a Política almeja o fomento da tecnologia brasileira, mesmo compreendendo as limitações devido ao pequeno orçamento.

A Estratégia Nacional de Defesa foi decretada em 2008, e enfatiza a apresentação do tema de defesa, norteando os eixos estratégicos que o País deve tomar e as orientações para cada setor específico da estratégia. Como primeira forma de estratégia na defesa brasileira, expõe a necessidade da independência na área tecnológica e a operação em rede para o setor cibernético pela carência da formação de pessoas na produção e na educação para o desenvolvimento. Além disso, o documento priorizou a demanda da tecnologia na capacitação para o uso educacional, industrial e militar na garantia da atuação em rede.

Na edição de 2012, algumas prioridades foram estabelecidas: fortalecer o Centro de Defesa Cibernética e evoluir o Comando de Defesa Cibernética das Forças Armadas, aprimorar a Segurança da Informação e Comunicações, e fomentar a pesquisa científica voltada ao setor cibernético. Também, desenvolver sistemas de defesa tecnológicos, desenvolver tecnologias para o uso na Defesa Cibernética, desenvolver empregos operacionais e estratégicos na área e produzir conhecimento tecnológico cibernético. Por fim, fomentar medidas de apoio na criação de laboratórios especializados na área cibernética e planejar a produção de conhecimento produzido no âmbito cibernético (BRASIL 2012b).

Com o fim da Guerra Fria e a chegada do novo milênio, o sistema internacional passou por uma “metamorfose” irreversível. Com a solidificação de uma nova ordem mundial, a globalização passou a imperar no cenário internacional, tornando constantes os avanços tecnológicos que promovem a interconexão entre todos os países do globo.

Nesse contexto, e com base no Glossário das Forças Armadas, o espaço cibernético é o espaço virtual onde informações digitais circulam, são processadas e armazenadas (BRASIL 2015). Aliada a essa definição, exploramos o argumento de Cepik et al. (2014) de que o ciberespaço precede o advento da internet em décadas, quando considerava-se redes de telégrafo, telefonia e televisão via satélite como componentes do espaço cibernético. Ademais, Mandarin Jr. (2010) afirma que o espaço cibernético é o conjunto de infraestruturas críticas, os locais de armazenamento e processamento de dados e o conjunto de pessoas que interagem com esses sistemas.

No Brasil, ainda de acordo com o Glossário das Forças Armadas, fonte primária dos conceitos dessa pesquisa, a Defesa Cibernética pode ser definida como “o conjunto de ações ofensivas, defensivas e exploratórias, realizadas no Espaço Cibernético” (BRASIL 2015, p. 85). Esse documento também atribui essas ações ao Ministério da Defesa, sob o propósito de proteger interesses da Defesa Nacional, auxiliar na produção de Inteligência e comprometer os sistemas de informação dos adversários (BRASIL 2015, p. 85).

Já como Segurança Cibernética, o documento define a “arte de assegurar a existência e a continuidade da sociedade da informação de uma nação, garantindo e protegendo, no Espaço Cibernético, seus ativos de informação e suas infraestruturas críticas” (BRASIL 2015). Assim, os documentos oficiais estabelecem as bases para uma padronização na área.

4. Tipologia das políticas de defesa e segurança cibernéticas no Brasil

Conforme Guedes de Oliveira e Portela (2017), a incorporação do espaço cibernético nos documentos brasileiros de defesa ocorreu somente em 2005. Para os dois autores, o Brasil apresenta três gerações de políticas de Defesa e Segurança Cibernéticas. Contudo, seguimos a tipologia de gerações incrementada de Lira-Brito (2020) para os fins deste trabalho. A seguir, descrevemos as políticas de Defesa e Segurança Cibernéticas.

Quadro 2 - Gerações das Políticas de Defesa e Segurança Cibernéticas no Brasil

GERAÇÃO	POLÍTICAS
Primeira (2004-2010)	1. Política de Guerra Eletrônica de Defesa (2004); 2. Política de Defesa Nacional (2005); 3. Estratégia Nacional de Defesa (2008); 4. Instrução Normativa GSI/PR nº 1, de 13 de junho (2008); 5. Livro Verde: Segurança Cibernética no Brasil (2010).
Segunda (2012)	1. Política Nacional de Defesa (2012); 2. Estratégia Nacional de Defesa (2012); 3. Livro Branco de Defesa Nacional (2012); 4. Política Cibernética de Defesa (2012).
Terceira (2014-2016)	1. Doutrina Militar de Defesa Cibernética (2014); 2. Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública (2015); 3. Estratégia Nacional de Defesa (2016); 4. Política Nacional de Defesa (2016); 5. Livro Branco de Defesa Nacional (2016).
Objetivos	Geral Mapear as políticas de Defesa e Segurança Cibernética no Brasil Específicos 1) Descrever a evolução histórica das políticas de Defesa e Segurança Cibernética no País; 2) Identificar os principais tipos de crimes e ataques cibernéticos que ocorrem no Brasil; 3) Sistematizar as melhores práticas para políticas públicas de Defesa e Segurança Cibernética.

Fonte: Tipologia Lira-Brito (2020).

A primeira geração manifesta um tímido apreço pela Segurança Cibernética nacional em seus documentos — lacuna compensada pela Política de Guerra Eletrônica de Defesa. As segunda e terceira gerações abarcam atualizações da Estratégia Nacional de Defesa, Política Nacional de Defesa, e Livro Branco de Defesa Nacional, além de incluir novas políticas pertinentes ao setor cibernético brasileiro.

Marcando o começo da primeira geração, a Política de Guerra Eletrônica de Defesa (PGED), de 2004, orienta as atividades de Guerra Eletrônica no âmbito das Forças Armadas, nos níveis estratégicos, operacional e tático, visando à consecução dos seus objetivos (BRASIL, 2004). A política pressupõe que as suas atividades atendam às necessidades da defesa nacional; dentre elas, a busca pela capacitação tecnológica. Não há uma definição clara de Guerra Eletrônica na PGED, a qual restringe-se às diretrizes. Ademais, a menção ao termo “cibernético” só ocorreu em 2005, com a Política de Defesa Nacional.

A Política de Defesa Nacional (PDN), de 2005, volta-se grandemente para o combate de ameaças externas, em nome da preservação da soberania e dos interesses nacionais. A PDN estabelece “objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil” (BRASIL 2005). Menciona, discretamente, as vulnerabilidades surgidas com os avanços da tecnologia da informação e a necessidade de minimizar os danos de um possível ataque cibernético, por meio de um aperfeiçoamento dos dispositivos de segurança que reduza as brechas dos sistemas de Defesa Nacional.

Decretada em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa (END) traz mais menções ao setor estratégico cibernético, ainda que de forma pouco aprofundada. O documento contextualiza o Brasil como um país cujo pacifismo histórico dificulta o convencimento de “defender-se para poder construir-se” (BRASIL 2008). Portanto, a END exprime a necessidade de um amplo debate sobre os assuntos de defesa — incluindo a cibernética — uma vez que os governos “nunca propuseram uma estratégia nacional de defesa para orientar de forma sistemática a reorganização e reorientação das Forças Armadas” (BRASIL 2008).

Sendo assim, as diretrizes da END envolvem a necessidade de “estar preparado para combater” (BRASIL 2008). A capacitação tecnológica do setor cibernético permitiria a independência nacional, pois “não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis” (2008, p. 9). A independência de tecnologia estrangeira é, portanto, um valor a ser cultivado. A Estratégia parece dialogar, no âmbito da defesa tecnológica, com a PGED, uma vez que busca “fortalecer três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético, e o nuclear”. Reforçar o setor cibernético entra no âmbito de uma política de Guerra Eletrônica.

A Instrução Normativa GSI/PR nº 1, de 13 de junho de 2008, considera “a necessidade de incrementar a segurança das redes e bancos de dados governamentais”. Dos decretos abrangidos pela instrução, o de Nº 3.505, de 12 de Junho de 2000, conhecido como “Política de Segurança da Informação” (PSI), é o mais relevante para os propósitos deste artigo. O PSI pressupõe “o sigilo da correspondência e das comunicações [...]” de cidadãos comuns, e a “capacitação científico-tecnológica do País para uso da criptografia na segurança e defesa do Estado” (BRASIL 2000). A sua perspectiva é a de aprimoramento da Segurança da Informação em benefício da estrutura tecnológica do Brasil.

Criado em 2010, o “Livro Verde: Segurança Cibernética do Brasil”, contextualiza a Segurança Cibernética como um “desafio do século XXI [...]”, e “função estratégica do Estado, essencial à manutenção das infraestruturas críticas de um país”, como as de Defesa e Energia (BRASIL 2010). Exprime a preocupação em evitar e minimizar ataques cibernéticos às redes e sistemas de informação de governo e dos demais segmentos da sociedade, uma vez que há um “aumento das ameaças e das vulnerabilidades de Segurança Cibernética”. Também afirma que a mitigação de riscos cibernéticos prescinde de Política de Estado, e traz diretrizes estratégicas que visam a construção da Política Nacional de Segurança Cibernética.

A segunda geração começou em 2012, com o surgimento do Livro Branco de Defesa Nacional, e com a atualização das PND e END. Atendendo ao disposto no parágrafo 3º do artigo 9º da Lei Complementar nº 97 (1999), o Poder Executivo passou a encaminhar à apreciação do Congresso Nacional atualizações quadrienais das três políticas acima mencionadas. Ainda em 2012, também surgiu a Política Cibernética de Defesa.

Há poucas diferenças entre as PNDs de 2005 e 2012. A primeira versão traz apenas duas menções à palavra “cibernético”, ambos referindo-se à busca por minimizar os riscos de um ataque cibernético por meio do aperfeiçoamento dos dispositivos de segurança. A segunda versão, por sua vez, eleva a importância da Segurança Cibernética, categorizando-a como um setor estratégico, e reforça o documento de 2005: o desenvolvimento de tecnologias para se opor aos ataques cibernéticos, minimizando a vulnerabilidade dos sistemas.

A END de 2012 recebeu 34 menções à palavra “cibernético(a)”, o dobro em relação à de 2008. Já na primeira versão, a Estratégia aborda o setor cibernético como estratégico e algo a se fortalecer, decisivo para a defesa nacional. Menciona, também, a importância da independência do País por meio da capacitação tecnológica (BRASIL 2008). Traz, contudo, somente uma menção aos ataques cibernéticos e à vulnerabilidade dos sistemas de Defesa.

Em 2012, a segunda versão da END reforça a de 2008. Diferente da geração anterior, contudo, a nova Estratégia traz instruções direcionadas ao setor cibernético, graças aos seus incrementos. Dentre as prioridades trazidas ao setor, estão a de “fortalecer o Centro de Defesa Cibernética [...], e aprimorar a Segurança da Informação e Comunicações (SIC) [...]”, além do fomento à pesquisa científica voltada ao Setor Cibernético (BRASIL 2012). Mais aprofundada, a primeira atualização da END dá instruções ao setor cibernético nacional, enquanto a versão de 2008 restringe-se a orientações mais generalistas e pouco elaboradas.

O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) foi criado em 2012. Parafraseando a END, considera o setor cibernético como estratégico e “fundamental para a Defesa Nacional”. O Livro dedica uma seção ao setor cibernético, descrevendo o seu propósito de “melhoria da capacitação dos recursos humanos”, “fortalecimento das segurança”, “resposta a incidentes de redes”, além de “proteção contra ataques cibernéticos” (BRASIL 2012a). Ou seja, envolve investimentos em capacitação pessoal e recursos tecnológicos.

A Política Cibernética de Defesa, de 2012, orienta as atividades de Defesa e Guerra Cibernéticas, no âmbito do Ministério da Defesa (MD). Não se restringindo ao MD, os seus pressupostos básicos também envolvem a “atuação colaborativa da sociedade brasileira”, comunidade acadêmica, setores público e privado, e base industrial de defesa (BRASIL 2012d). Também busca a capacitação humana e tecnológica do Setor Cibernético.

A terceira geração marca o segundo ciclo de atualizações da PND e END, e a primeira do Livro Branco. Também marca a intensificação de iniciativas voltadas essencialmente às questões cibernéticas e de segurança da informação do país. Dentre elas, a Doutrina Militar de Defesa Cibernética, e a Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública.

A Doutrina Militar de Defesa Cibernética (DMDC), de 2014, reconhece a necessidade de combater ameaças externas no âmbito da Segurança Cibernética nacional. Nesse sentido, a Defesa Cibernética é apresentada como uma atividade fundamental para o sucesso das operações militares, que devem proteger os ativos de informação (BRASIL 2014). O documento demonstra um caráter instrutivo, por trazer o glossário cibernético.

Dentre os conceitos do glossário, estão o de “ameaça cibernética”, como causa potencial de um incidente indesejado, podendo resultar em dano ao Espaço Cibernético de interesse. Além disso, traz a própria definição de Defesa Cibernética, consistindo nas ações ofensivas, defensivas e exploratórias realizadas no Espaço Cibernético, em nome da proteção dos sistemas de informação de interesse da Defesa Nacional, e do comprometimento dos sistemas do oponente (BRASIL 2014).

Criada em 2015, a Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública é “motivada pela missão do GSI/PR de coordenar as atividades de segurança da informação do governo”. Sua criação é justificada pelo aumento dos ataques cibernéticos, incidentes de fraudes e roubos de dados pelo mundo, e devido ao crescente uso da internet pelos brasileiros, nos anos 2000 (BRASIL 2015).

A Estratégia de Segurança adota o conceito de Segurança Cibernética (SegCiber), que assegura os ativos de informação no espaço cibernético de uma nação, sendo papel estratégico do Estado (BRASIL 2015, p. 14). Mais uma vez, uma política pública de Segurança Cibernética traz a ausência de domínios em tecnologias sensíveis de SegCiber como um problema a ser resolvido. Sendo assim a SIC (Segurança da Informação e Comunicações) e a SegCiber visam assegurar o uso do espaço cibernético, impedindo ou dificultando, em seu âmbito, ações contra os interesses do País e sociedade (2015, p. 34).

A PND de 2016, de terceira geração, contextualiza o ambiente cibernético e os cuidados que ele precisa ter. Diferente da versão de 2012, que não define o que seria o espaço cibernético, a Política Nacional de Defesa de 2016 caracteriza-o como um espaço virtual “composto por dispositivos computacionais conectados em rede ou não” (BRASIL 2016c). Espaço, este, onde ocorre o trânsito, processamento e armazenamento de informações digitais, essenciais para o funcionamento dos sistemas de informações.

Em 2016, o Livro Branco de Defesa Nacional ganhou a sua segunda versão. O documento “mantém a estrutura anterior, atualizando dados sobre o Brasil e informações sobre a Defesa Nacional” (BRASIL 2017). Além de permanecer abordando a PND e a END, o Livro atualiza a parte do setor estratégico cibernético.

Não há atualizações significativas nas END, PND e LBDN de 2020. Portanto, nos restringimos até às versões de 2016. Nos estendermos às versões mais recentes tornaria o nosso trabalho demasiadamente extenso. As PNDs de 2016 e 2020 não evoluem a definição de setor cibernético, e as ENDs dos dois anos são muito semelhantes — a de 2016, na seção *Setor Cibernético*, menciona “Defesa Cibernética”, enquanto a de 2020 menciona “atividades cibernéticas” (BRASIL 2020), um termo mais generalista. Ademais, a LBDN de 2016 é de difícil acesso, pois nem mesmo o site oficial do Governo⁹ tem ele disponível — apenas as de 2012 e 2020. Por isso, fomos impossibilitados de identificar mudanças entre todas as versões.

Os avanços do Setor Cibernético brasileiro, refletidos pela evolução histórica das políticas de Defesa e Segurança Cibernética através de suas gerações, demonstram uma preocupação e um comprometimento progressivo do País com essa problemática. Eles surgem como uma resposta às ameaças emergentes e aos desafios contemporâneos.

⁹ https://web.archive.org/web/20230629191226/https://www.gov.br/defesa/pr-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro-branco-de-defesa-nacional-lbdn-1

5. Ameaças cibernéticas no Brasil

De acordo com o DataReportal (2023), em 2022, o número de usuários de internet no mundo ultrapassou a marca de 5,16 bilhões, representando mais da metade da população mundial. Portanto, as tecnologias de informação e comunicação se tornaram elementos fundamentais para o desenvolvimento humano (JUNIOR 2019).

Entretanto, apesar de a crescente utilização dos sistemas digitais ter proporcionado vantagens significativas, também se desenvolveu uma vulnerabilidade que suscita preocupações sobre os riscos e desafios relacionados à Segurança Cibernética (JUNIOR, 2019; DOUZET 2014). A ampla disseminação e acessibilidade das tecnologias digitais também permitiu que *hackers*, criminosos e outros atores mal-intencionados se apropriem dessas ferramentas de forma rápida e eficaz (DOUZET 2014).

Diversos estudos dedicam-se a desenvolver tipologias e classificações sobre os diferentes tipos de crimes cibernéticos praticados por grupos criminosos (PHILLIPS *et al.* 2022; MCGUIRE; DOWLING 2013; CHOO; GRABOSKY 2013). Esses trabalhos buscam uma melhor compreensão e organização dos diferentes tipos de crimes cibernéticos, para facilitar o trabalho das autoridades na prevenção e repressão dessas práticas.

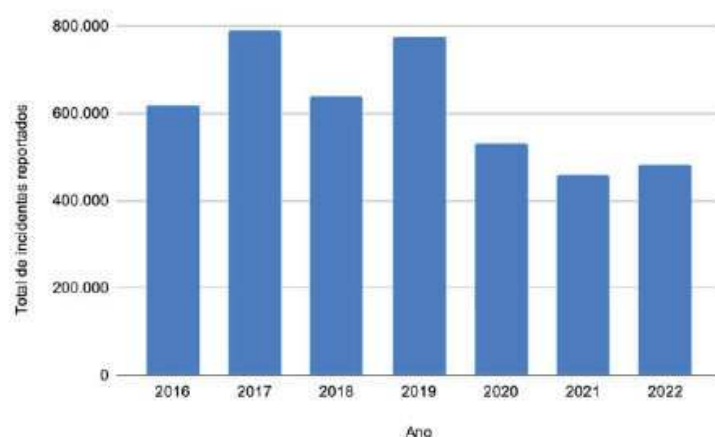
Com base nesses estudos, destacamos alguns dos principais tipos de crimes cibernéticos executados atualmente. Entre eles, podemos citar o *phishing*, *malware*, *ransomware*, ataques de negação de serviço (DDoS), ciberespionagem e o ciberterrorismo. No quadro abaixo, apresentamos uma descrição detalhada desses tipos de crimes.

Quadro 3 - Principais crimes cibernéticos

Tipo de Crime	Descrição
Phishing	É um golpe que usa mensagens não solicitadas para enganar indivíduos e obter informações financeiras e/ou de identidade pessoal. Essas informações podem ser usadas para cometer crimes como fraude, roubo de identidade e roubo de informações confidenciais (CHOO; GRABOSKY 2013).
Malware	O termo se refere a <i>softwares</i> maliciosos que têm como objetivo causar danos a sistemas, roubar informações ou permitir o controle remoto de dispositivos. Existem vários tipos de <i>malware</i> , como vírus, <i>worms</i> , e <i>spywares</i> (CHOO 2011; MCGUIRE E DOWLING 2013).
Ransomware	É um <i>malware</i> que criptografa ou bloqueia o acesso a dados ou dispositivos eletrônicos e exige um resgate para devolvê-los, ameaçando a vítima de perda ou divulgação de dados sensíveis caso não pague o valor exigido (KSHETRI 2018).
Ataques de Negação de Serviço (DoS)	É uma forma de sobrecarregar servidores com uma grande quantidade de solicitações, impedindo-os de responder com rapidez e causando congelamento ou travamento (MCGUIRE; DOWLING 2013).
Ciberespionagem	É a coleta de informações sigilosas ou sensíveis, como dados de empresas e governos, por governos estrangeiros, grupos de inteligência ou <i>hackers</i> contratados, para obter vantagens competitivas, políticas ou militares (GRAGIDO; PIRC 2011; RID; BUCHANAN 2015).
Ciberterrorismo	São ações que visam aterrorizar a população por meio do uso da tecnologia, como ataques a sistemas críticos de infraestrutura, com o objetivo de causar danos graves à segurança pública e ao Estado (WEINMANN 2015).

No contexto brasileiro, os ataques cibernéticos se consolidaram como bastante recorrentes. Ilustramos esse fenômeno com um gráfico que se baseia nas estatísticas do Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança no Brasil (CERT.br), o qual demonstra o número de incidentes cibernéticos notificados no país entre 2016 a 2022.

Gráfico 1 - Índices cibernéticos reportados no Brasil (2016 - 2022)



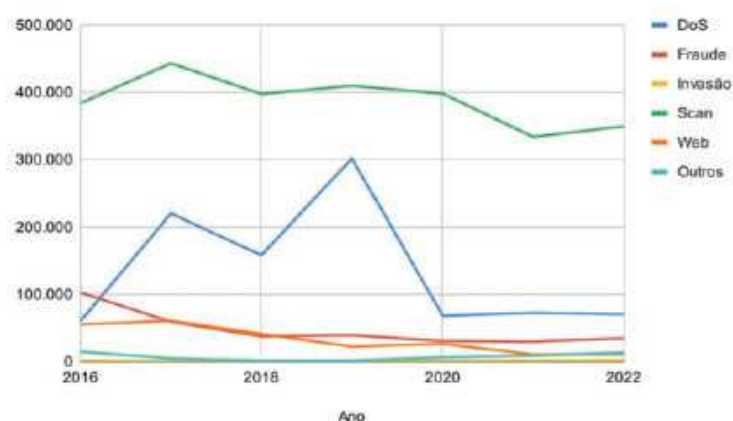
Fonte: Cert.br (2023). Elaboração dos autores.

A partir do Gráfico 1, constatamos um aumento significativo no número de incidentes cibernéticos reportados no Brasil de 2016 a 2017, com uma elevação de aproximadamente 27% (de 618.864 para 788.674). Em 2018, no entanto, houve uma redução de 19,2%, com 637.443 incidentes reportados. Em 2019, verificamos um novo aumento de 21,6%, com 774.850 relatos. Portanto, houve uma tendência oscilatória ao longo desses anos.

Entretanto, a partir de 2020, houve uma redução significativa no número de incidentes cibernéticos notificados no Brasil, com uma queda de 31,5% em relação ao ano anterior, totalizando 531.039 casos. Essa tendência de queda se manteve em 2021, com uma redução adicional de 14,2%, resultando em 457.270 incidentes reportados. Por fim, em 2022, houve um aumento de 5,4% em relação ao ano anterior, com um total de 481.652 relatos, mantendo-se em um nível inferior aos primeiros anos da série analisada.

Dessa maneira, observamos flutuações no número de incidentes reportados ao longo do período analisado, com altas em 2017 e 2019, e quedas em 2018, 2020 e 2021. Além disso, o número de incidentes em 2022 se manteve próximo ao de 2021. Ressaltamos que o número de incidentes reportados pode ser influenciado pelo aumento da conscientização em relação à Segurança Cibernética e por fenômenos contingenciais como a pandemia da COVID-19.

Considerando a recorrência de incidentes cibernéticos no contexto brasileiro, é relevante investigar as subcategorias desses eventos para compreender a natureza e frequência dos ataques. Nesse sentido, o CERT.br classifica os incidentes em cinco categorias: Ataque DoS, Fraude (relacionada a *Phishing*), Invasão, Outros, *Web* e *Scan*. O gráfico a seguir apresenta a evolução dessas modalidades de incidentes cibernéticos notificados no Brasil, com base nos dados fornecidos por este centro, abarcando o período de 2016 a 2022.

Gráfico 2 - Incidentes reportados no Brasil por categoria (2016 - 2022)

Fonte: Cert.br (2023). Elaboração dos autores.

De acordo com o Gráfico 2, houve um aumento significativo nos índices de DoS em 2017, seguido de uma queda nos anos subsequentes, com um aumento discreto em 2021 e 2022. Os índices de fraude apresentaram uma queda constante ao longo dos anos, com uma leve oscilação em 2018. Já os índices de invasão tiveram um aumento significativo em 2019, mas apresentaram uma queda nos anos seguintes. Os índices de *scan* e *web* tiveram oscilações ao longo dos anos, sem uma tendência clara.

Comparando as categorias, a mais relatada em todos os anos foi a de *Scan*, seguida por *DoS* e Fraude. Já a de Invasão apresentou poucos registros, em comparação com as demais categorias. A categoria Outros apresentou uma variação nos registros ao longo dos anos, mas em geral, também representou uma pequena porcentagem do total de incidentes.

Ademais, tratando de eventos específicos e significativos no âmbito da Segurança Cibernética brasileira, o nosso artigo também se propõe a abordar o conceito de eventos de alta significância. Tal denominação se configura em incidentes que apresentam um grande impacto na estabilidade e segurança da infraestrutura cibernética de um país ou região. Estes eventos podem ser caracterizados por ataques cibernéticos em larga escala, violações de dados sensíveis ou falhas críticas em sistemas de infraestrutura (HOMELAND SECURITY 2016).

Abordando mais especificamente os eventos mais significativos de crimes cibernéticos que envolveram o Brasil, utilizamos o relatório desenvolvido pelo CSIS (2020). Este enumera os eventos de alta significância no espaço cibernético de 2006 a 2021. O foco do relatório é em ataques cibernéticos a agências governamentais, defesa e empresas de alta tecnologia, ou crimes econômicos com perdas de mais de um milhão de dólares.

Conforme o relatório do CSIS (2020), o Brasil foi citado cinco vezes a partir de 2016 em eventos de alta significância no espaço cibernético. O Quadro abaixo ilustra esses casos.

Quadro 4 - Principais crimes cibernéticos

Data	Descrição	Destino	Origem
Ago/2016	Vazamento de dados do construtor naval francês DCNS sobre projetos e dados dos submarinos Scorpene da Índia	Índia, Malásia, Chile, Brasil, Austrália.	Não especificado.

Ago/2016	Ataques de <i>phishing</i> nas Olimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro.	Turistas.	Hackers brasileiros.
Out/2016	Controle dos endereços do Sistema de Nomes de Domínio de um grande banco brasileiro.	Banco brasileiro.	Hackers.
Mai/2021	Campanha contínua de <i>ransomware</i> Avaddon visando vários setores.	Brasil, entre outros países.	Não especificado.
Mai/2021	Ataque de <i>ransomware</i> à empresa JBS.	JBS.	Grupo de crimes cibernéticos russo REvil.

Fonte: CSIS (2020) e Assis et al. (2020). Adaptação dos autores.

Os casos do relatório, somados às estatísticas de crimes cibernéticos no Brasil, revelam a constante ameaça à Segurança Cibernética enfrentada pelo país e a necessidade emergencial de se estabelecerem medidas para aumentar a proteção de infraestruturas críticas e informações confidenciais. As vulnerabilidades presentes no espaço cibernético e os altos índices de ciberataques têm impacto profundo na economia nacional, tanto no governo quanto nas empresas privadas, provocando perdas financeiras e reputacionais.

Com isso, tornam-se necessários investimentos por parte do governo nacional, no aprimoramento de tecnologias, treinamento de profissionais e programas de educação cibernética, visando a conscientização da população quanto aos riscos no espaço cibernético. O Brasil precisa desenvolver políticas públicas robustas de Segurança Cibernética, considerando as melhores práticas internacionais e as especificidades do contexto brasileiro.

6. Melhores práticas em políticas públicas setoriais

Conforme Choucri et al. (2017), uma série de iniciativas internacionais vem sendo criada nos últimos anos, incorporadas a um verdadeiro “ecossistema institucional” de Segurança Cibernética. Dentre elas, temos o CERT *Coordination Center* (CERT/CC), o *Forum of Incident Response and Security Teams* (FIRST), a *Working Party on Information Security and Response* (WPISP) da OCDE, os esforços da *International Telecommunications Union* (ITU) em conjunção à *International Multilateral Partnership Against Cyber Threats* (IMPACT), a *Cooperative Cyber Defense Center of Excellence* (CCDCOE) da OTAN, e os planos de ação implementados pelo *Council of Europe* em apoio à *Convention on Cybercrime*.

O CERT/CC providencia padrões, *guidelines*, e coordenação entre outros CERTs nacionais, operando em uma estrutura descentralizada. O FIRST foi criado com o propósito de melhorar o compartilhamento de informações entre grupos de segurança, sendo composto por mais de 300 organizações e preparando conferências anuais para integrar CERTs.

A WPISP, uma *working party* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), vem publicando orientações em livros brancos acerca da Segurança Cibernética e acompanhando sua implementação nos países membros da organização, além de enquetes sobre políticas de segurança da informação.

A CCDCOE da OTAN responsabiliza-se por treinar estados-membros da organização, conduzir exercícios de defesa, apoiar a OTAN em um caso de ciberataque, e melhorar a capacidade, cooperação e compartilhamento de informação entre os seus membros. O Conselho da Europa, por sua vez, ratificou a Convenção sobre o Cibercrime em 2004 e implementou planos de ação para treinamento de *law enforcement agencies* e melhoria da legislação nacional; patrocinou conferências globais sobre o cibercrime; e mantém um banco de dados sobre o avanço de legislações nacionais sobre o cibercrime (CHOUCRI et al. 2017).

Newmeyer (2015) comparou as estratégias de Segurança Cibernética de uma série de instituições internacionais, como a ITU, ENISA (*European Union Agency for Cybersecurity*), a União Europeia, a Organização dos Estados Americanos (OAS) e a OCDE, além da estratégia desenvolvida pela Microsoft, para criar um conjunto de recomendações e boas-práticas para Estratégias Nacionais de Segurança Cibernética.

Para o autor, uma boa estratégia deve: (1) centralizar o poder de dirigir recursos e o próprio aparato estatal nas mãos de um indivíduo, (2) estabelecer um arcabouço legal de Segurança Cibernética, definindo as responsabilidades de todos os atores envolvidos, (3) considerar as CERTs como um elemento principal, (4) salientar o papel importante do setor da educação e de campanhas de informação pública sobre Segurança Cibernética, (5) dar ênfase à proteção da Infraestrutura Nacional Crítica (ICN) e desenvolver um arcabouço para a avaliação de risco, (6) desenvolver um programa de exercícios para o teste de planos de contingência no caso de um ataque cibernético, e (7) estabelecer a proteção de liberdades civis na estratégia.

Shafaq e Massod (2016) apontam para a necessidade de se definir claramente o escopo, os objetivos e as definições dos principais termos abarcarem todo o espaço nacional (e não apenas a ICN) com a estratégia; também, atentar para a proteção do ciberespaço contra novos vetores de ataque, realizar revisões periódicas, e estabelecer redes de compartilhamento de informações entre o setor público e privado sobre incidentes e violações de segurança.

O *GCI Report* recomenda que os Estados: (1) Adotem avaliações regulares de suas medidas de Segurança Cibernética, utilizando métricas expressivas; (2) Continuem a desenvolver suas ENCs, com planos de ação claros e precisos; (3) Busquem a inclusão e a diversidade de grupos sub-representados (como mulheres e jovens) dentro da força de trabalho de cibersegurança; (4) Participem regularmente de atividades internacionais voltadas ao tema; (5) Busquem a melhoria das capacidades de cibersegurança de micro, pequenas, e médias empresas, e (6) Procurem a participação regular de todos os *stakeholders* importantes, tais como o setor privado, academia, e sociedade civil (ITU 2021).

7. Considerações finais

Os desafios deste século, pautados pela crescente dependência do Espaço Cibernético, impuseram aos Estados a necessidade de impulsionar as suas capacidades cibernéticas e o seu comprometimento com as Defesa e Segurança Cibernéticas. No Brasil, esses compromissos refletem-se em uma agenda de políticas setoriais na área, cuja literatura apresenta-as como uma tipologia de gerações. Essas gerações de políticas de Defesa e Segurança Cibernéticas demonstram um Brasil muito mais preocupado em desenvolver o seu setor cibernético.

Isso se refletiu na adoção das políticas públicas para fortalecimento dos sistemas de informação, sob o âmbito da Defesa Nacional, diante das ameaças de ataques cibernéticos, por Estados e atores não-estatais. No entanto, paralelamente, o

País também enfrenta uma gama de incidentes cibernéticos e eventos de alta significância na área, o que denota a importância do direcionamento do Setor Cibernético alinhado às melhores práticas na área.

Dentre as melhores soluções na área, há o consenso de que os Estados devem buscar cooperação internacional, interinstitucional, além de promover a capacitação de recursos humanos e se aproximem mais da iniciativa privada, buscando parcerias público-privadas, uma vez que uma parte importante das infraestruturas críticas não está no domínio estatal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. *Agenda Política*, São Carlos, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 12–42, 2015.

ALMEIDA, C. W. 2010. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, p. 220-250.

ASSIS, A. C. O.; HENRIQUE, A.; COSTA LIMA, K. G.; BITTENCOURT, N. V. 2020. Mapeando os Ataques no Espaço Cibernético: a análise descritiva dos principais atores e tendências (2006-2019). *Revista Política Hoje, Recife*, v. 29, n. 2, p. 212-234.

BAEZNER, M; CORDEY, S. 2019. National Cybersecurity Strategies in Comparison – Challenges for Switzerland. *Center for Security Studies (CSS)*, Zurique: ETH Zurich, p. 1-35.

BRASIL. Congresso Nacional. 2000. Decreto nº 3.505, de 12 de Junho de 2000. Política de Segurança da Informação.

BRASIL. Congresso Nacional. 2017. Mensagem nº 616, de 18 de novembro de 2016. *Projeto de Decreto Legislativo Nº 847*.

BRASIL. Congresso Nacional. 1999. § 3º do Artigo 9º da Lei Complementar nº 97.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm. Acesso em: 21 de abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2015. MD35-G-01. *Glossário das Forças Armadas*. 5.Ed. Brasília, DF.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2012a. *Livro Branco de Defesa Nacional*.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2016. *Livro Branco de Defesa Nacional*.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2020. *Livro Branco de Defesa Nacional*.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2014. *Doutrina Militar de Defesa Cibernética*.

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. 2010. *Livro Verde: Segurança Cibernética no Brasil*.

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. 2015. *Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública Federal*.

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. 2008. Instrução Normativa GSI/PR Nº 1, de 13 de Junho, 2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2012b. *Estratégia Nacional de Defesa*.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2016. *Estratégia Nacional de Defesa*.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2012c. *Política Cibernética de Defesa*.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2005. *Política de Defesa Nacional*. Aprovada pelo Decreto 5484, de 30.06.2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2012d. *Política Nacional de Defesa*.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2016. *Política Nacional de Defesa*.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2004. *Política de Guerra Eletrônica de Defesa*.

CEPIK, M.; CANABARRO, D. R.; BORNE, T. 2014. A Securitização do Ciberespaço e o Terrorismo: uma abordagem crítica. Do 11 de Setembro à Guerra ao Terror - reflexões sobre o terrorismo no século XXI, *IPEA*.

CHOO, K. K. R.; GRABOSKY, P. 2013. Cyber crime. IN: PAOLI, L. *Oxford Handbook of Organized Crime*. Oxford: Oxford University Press. p. 1-31.

CHOO, K. K. R. The cyber threat landscape: Challenges and future research directions. 2011. *Computers & security*, v. 30, n. 8, p. 719-731.

CERT.BR. CERT.br - Estatísticas. Disponível em: <https://stats.cert.br/>. Acesso em: 19 abr. 2023.

CHOUCRI, N. MADNICK, S. KOEPKE, P. 2017. Institutions for Cybersecurity: International Responses and Data Sharing Initiatives. Working Paper *Cybersecurity Interdisciplinary Systems Laboratory* (CISL). MIT Press: Cambridge.

CSIS, Center for Strategic & International Studies. *Significant Cyber Incidents*. Washington, 2020.

CSIS. *Significant Cyber Incidents*. Strategic Technologies Program. 2020.

DOUZET, F. 2014. Compreendendo o ciberespaço com a geopolítica. *Hérodote*, Colatina, v. 152153, n. 1, p. 3-21.

GALINEK, D. STEINGARTNER, W. 2017. Combining cybersecurity and cyber defense to achieve cyber resilience. 2017 *IEEE 14th International Scientific Conference on Informatics*. p. 87-93.

GRAGIDO, W; PIRC, J. 2011. *Cybercrime and espionage: An analysis of subversive multi-vector threats*. Sebastopol: Syngress.

ITU. *Global Cybersecurity Index*, 4th edition. Geneva: International Telecommunications Union.

JÚNIOR, J; C. A. 2019. Cibercrime: um estudo acerca do conceito de crimes informáticos. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 341-351.

KSHETRI, N. 2018. Blockchain's roles in meeting key supply chain management objectives. *International Journal of information management*, v. 39, p. 80-89.

LIRA-BRITO, R. V. 2020. Defesa e Segurança Cibernéticas: crimes cibernéticos e políticas públicas no Brasil. Recife. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política), Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco.

LIRA-BRITO, R. V. 2022. Segurança Cibernética Comparada: o Brasil e as Américas. Recife. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco.

LUIJF, H.A.M., BESSELING, K., SPOELSTRA, M., DE GRAAF, P. 2013. Ten National Cyber Security Strategies: A Comparison. In: Bologna, S., Hämmerli, B., Gritzalis, D., Wolthusen, S. (eds) *Critical Information Infrastructure Security*. CRITIS 2011. Lecture Notes in Computer Science, Berlin: Springer, vol 6983.

MANDARINO JR., R. 2010. *Segurança e defesa do espaço cibernético brasileiro*. Recife: Cubzac.

MCGUIRE, M; DOWLING, S. 2013. Cyber crime: A review of the evidence. *Home Office Research report*, v. 75, p. 1-35.

NEWMAYER, K. P. 2015. Elements of National Cybersecurity Strategy for Developing Nations. *National Cybersecurity Institute Journal*, Albany, vol. 1, n. 3, p. 9-19.

OLIVEIRA, M. A. G. de. PORTELA, L. S. 2017. As camadas do espaço cibernético sob a perspectiva dos documentos de defesa do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 2, p. 77-99.jul./dez.

PHILLIPS, K. et al. 2022. Conceptualizing Cybercrime: Definitions, Typologies and Taxonomies. *Forensic Sciences*, v. 2, n. 2, p. 379-398. National Cyber Incident Response Plan PRE-DECISIONAL DRAFT NATIONAL CYBER INCIDENT RESPONSE PLAN. [s.l: s.n.].

RID, T; BUCHANAN, B. 2015. Attributing cyber attacks. *Journal of strategic studies*, Abingdon-on-Thames, v. 38, n. 1-2, p. 4-37.

SHAFQAT, N; MASOOD, A. 2016. Comparative Analysis of Various National Cyber Security Strategies. *International Journal of Computer Science and Information Security*, Pittsburgh, v. 14, n. 1, p. 129-136.

SOUZA, C. 2022. Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas. *Ciência Política*, São Paulo, p. 01-29, dez.

SOUZA, C. 2006. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, p.20-45, jul/dez.

STITILIS, D.; PAKUTINSKAS, P.; MALINAUSKAITE, I. 2016. EU and NATO cybersecurity strategies and national cybersecurity strategies: a comparative analysis. *Security Journal*, Vol. 30, n. 4, p. 1151-1168.

WEIMANN, G. 2015. *Terrorism in cyberspace: The next generation*. New York: Columbia University Press.

Entre promessas e ações para a retomada democrática no Brasil pós-Bolsonaro: uma análise comparada entre a agenda retórica e a agenda decisória nos 100 primeiros dias do governo Lula (2023)

Felipe Gonçalves Brasil¹, Gabriel Rodrigues dos Santos², William Barros Albuquerque de Melo³,
Laura Castanho Teruel⁴, Tainá Rolon Rabelo⁵

Resumo

Como as promessas e pronunciamentos iniciais do Lula se alinham com as políticas públicas que de fato foram aprovadas nos primeiros 100 dias de seu mandato? Este artigo tem como objetivo mapear as prioridades elencadas na candidatura de Lula por meio da análise de conteúdo de seu plano de governo, de pronunciamentos e de documentos institucionais, e compará-las com as ações e normas promulgadas nos primeiros 100 dias de seu governo. Os dados foram coletados, processados e analisados de acordo com os princípios metodológicos do *Comparative Agendas Project* (CAP), uma estrutura reconhecida por sua capacidade de facilitar a construção de um banco de dados sólido, permitindo a integração de análises tanto qualitativas quanto quantitativas. A polarização entre Bolsonaro e Lula nas eleições presidenciais de 2022 não apenas refletiu a luta pela preferência do eleitorado, mas também colocou em disputa o rumo da democracia brasileira, a governabilidade e o respeito às instituições políticas do país. Assim, ao entender essas interações, esta pesquisa proporciona uma avaliação abrangente da agenda retórica e decisória do governo atual na reconstrução democrática do Brasil pós-Bolsonaro.

Palavras-chave: agenda governamental; agenda retórica; retomada democrática; Lula.

¹ Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela EACH - USP, Mestre em Ciência Política pela UFSCar, Doutorando em Ciência Política pela UFSCar e Intern Student pela North Carolina State University NCSU. E-mail: fbrasil.pp@gmail.com.

² Graduação pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). MBA em Data Science and Analytics (ESALQ) e pesquisador da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). E-mail: rdsgabs@usp.br.

³ Assistente na área de Pesquisa e Conteúdo no Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (2021). E-mail: william.melo@usp.br.

⁴ Universidade de São Paulo (USP). E-mail: lauracastanho@usp.br.

⁵ Pesquisadora da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. E-mail: taina.rolon@usp.br.

1. Introdução

Os quatro anos de governo Jair Bolsonaro na presidência do Brasil jamais serão esquecidos. Inserido em um movimento histórico, global, de ascensão de líderes de extrema direita, cujas pautas, retóricas e decisórias, extrapolaram os limites da democracia, enfrentando e desrespeitando as instituições políticas e sociais democráticas, as orientações internacionais acerca dos direitos humanos, da proteção da vida humana, a agenda de Bolsonaro dismantelou políticas e programas, vetou agendas progressistas e de proteção social em detrimento de uma atuação populista, nacionalista, xenofóbica, artificialmente pautada em preceitos morais, religiosos e anticorrupção (Rennó, 2022).

Esse cenário de instabilidade institucional que transitou ao longo de todo o seu governo (2019-2022), também foi impactado pela pandemia da Covid-19, que destacou, sobremaneira, as tentativas de veto, desresponsabilização e de propagação de desinformação propositiva e direta pelo então presidente do Brasil. Os constantes enfrentamentos às decisões de Estados e de Municípios e às recomendações e orientações de organismos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), e o embate direto com o poder Judiciário, ainda que tenham sido destaque no mundo todo, não impediram o presidente de se candidatar novamente ao cargo de chefe do executivo na tentativa de reeleição nas eleições presidenciais que se seguiram em 2022.

As eleições presidenciais brasileiras ocorridas em 2022 atraíram a atenção de muitos olhares ao redor do mundo. De um lado o atual presidente, Jair Bolsonaro, e de outro, o ex-presidente por dois mandatos consecutivos (2003-2010) Luiz Inácio Lula da Silva. O cenário político e social do período eleitoral foi profundamente marcado pela polarização, pelo tom agressivo e frequentes ameaças ao sistema eleitoral e democrático, colocando em debate muito mais do que duas agendas de governo opostas no que diz respeito às preferências econômicas, modelos de gestão, ou tamanho e papel do Estado, questões típicas de um processo de sucessão presidencial. Como visto nas eleições de 2020 nos Estados Unidos, na qual Donald Trump foi derrotado, o que estava em disputa nas eleições presidenciais brasileiras era o futuro do próprio sistema democrático e a consequente relação entre a *polity* e as *policies*.

A apertada vitória de Lula foi confirmada apenas no segundo turno das eleições, impedindo a reeleição de Bolsonaro e sua agenda populista de extrema direita. No entanto, o processo sucessório foi marcado por grandes disputas e contestações sobre o processo eleitoral e as urnas eletrônicas, por protestos violentos e vandalismo na Capital Federal brasileira, espelhados ao ocorrido no Capitólio nos Estados Unidos, em 2020, demonstrando que a agenda democrática e mais progressista não seria facilmente restabelecida no Brasil.

Este momento de transição eleitoral, em especial por conta de todo o cenário internacional e de suas particularidades no Brasil, pode e deve ser analisado por diversas lentes analíticas. São muitas as perguntas e os temas que precisam ser debatidos acerca dos eventos, contextos e disputas ocorridas nas eleições presidenciais de 2022 e sobre os desafios a serem enfrentados e superados pelo atual governo. Este artigo, particularmente, se apoia nas lentes da literatura de formação da agenda governamental (*agenda-setting*), e destaca as prioridades e a distribuição da atenção governamental sobre diferentes políticas setoriais em dois lócus distintos: na agenda retórica e na agenda decisória do candidato e então presidente Lula.

A agenda retórica é caracterizada pelas prioridades governamentais em falas, pronunciamentos e documentos oficiais que não sofrem grandes restrições institucionais e não precisam, obrigatoriamente, passar por aprovações, constrangimentos legais e normativos. Apresentam, assim, baixa fricção institucional. Este estudo analisa as prioridades da

agenda retórica de Lula com base em cinco documentos: Plano de Governo registrado no TSE; Discurso da vitória (31/10/22); os dois discursos de posse (01/01/2023), o primeiro proferido no Congresso Nacional e o segundo dirigido ao povo, no Palácio do Planalto; e na Mensagem ao Congresso Nacional (02/02/2023). Esses documentos e momentos são extremamente importantes para compreensão das prioridades que o governo busca alcançar, negociar e convencer a sociedade e os outros atores políticos sobre a sua relevância. Neste primeiro momento, da agenda retórica, buscamos entender as propostas, os caminhos e agendas que pautaram a candidatura e os primeiros dias do terceiro governo Lula em 2023. Para além da pauta retórica, e suas intenções, este estudo também analisa a agenda governamental e decisória do governo eleito para o fortalecimento do estado democrático nos primeiros 100 dias de governo (10/04/2023). Para essa análise, consideramos aquilo que, de fato, é proposto e aprovado por meio de alguns instrumentos legais e normativos, tais como: Medidas Provisórias (MPs), Decretos Presidenciais, Projetos de Leis e Propostas de Emenda Constitucional (PECs).

Seguindo a estrutura metodológica do *Comparative Agendas Project* (CAP), por meio do *Brazilian Policy Agendas Project* (BPAP), este artigo mapeia, classifica e quantifica o aparecimento de diferentes tipos de políticas setoriais em todos os documentos selecionados, quer da agenda retórica, quer da agenda governamental e decisória. O método, implementado a partir da análise de conteúdo e de ferramentas de codificação de dados a partir de variáveis pré-estabelecidas, gera bancos de dados quantitativos e comparáveis. A partir desses bancos, analisamos os setores de políticas públicas priorizados por Lula em suas promessas, pronunciamentos e atos normativos nos primeiros 100 dias de seu governo, discutindo a agenda propositiva em perspectiva comparada com a agenda aprovada, aprofundando o debate sobre os rumos esperados após ataques às instituições eleitorais no Brasil.

Para além desta introdução e das considerações finais, este artigo está estruturado em três partes: a primeira, de caráter teórico, tem o objetivo de apresentar os principais conceitos acerca da formação da agenda governamental, da centralidade da atenção como indicador de prioridades governamentais, e do papel de atores visíveis no processo de políticas públicas. A segunda seção apresenta as escolhas e ferramentas metodológicas. Destaca a escolha do corpus documental e o processo de tratamento de informações e construção de bancos de dados. A terceira parte apresenta e discute os resultados encontrados estabelecendo conexão entre a análise quantitativa e o aprofundamento qualitativo contextual acerca das prioridades governamentais nos 100 primeiros dias do terceiro governo de Lula à frente da Presidência da República no Brasil.

2. Teoria de agenda-setting, atenção governamental e os atores visíveis

O processo de reconhecimento de questões e a transformação dessas em problemas públicos (*issues*) é permeado por diversos fatores que incidem no processo de priorização e de formação da agenda do governo. Considerando as contribuições da racionalidade limitada (*bounded rationality*), as organizações, incluindo o governo, são caracterizadas pela existência de ambiguidades em relação às preferências, pelas condições de incertezas e de escassez de recursos. Isso ocorre devido aos altos custos de informação e de transação, além do pressuposto de limitação cognitiva que faz com que os atores e as instituições não consigam reconhecer e lidar com todos os problemas existentes ao mesmo tempo (Simon, 1947; Lindblom, 1959). Então surge a necessidade de reconhecer e de priorizar os problemas que entrarão na agenda dos governos.

Em seus estudos sobre participação política no cenário estadunidense, Cobb e Elder (1971, 1972) são os primeiros autores a emplacar o conceito de agenda na literatura da ciência política. O conceito de “*agenda building*” nasce a partir do olhar dos autores para a dinâmica de acesso e de entrada de demandas no aparato governamental a partir de uma perspectiva pluralista (Dahl, 1956), na qual os autores buscam compreender quem participa e como esses atores e grupos participam da formação das prioridades do governo, processo no qual o avanço de algumas questões se dava em detrimento de outras preteridas naquele momento. Mobilizando os estudos de Schattschneider (1960), os autores caracterizam a importância do momento pré-decisório, mostrando como a ampliação no escopo do conflito (*expansion of the conflict*) e a mobilização de opinião (*mobilization of bias*) pode contribuir para o aumento da visibilidade da questão, pressionando os atores governamentais para reconhecer e atuar sobre essas questões e problemas (Capella, 2016).

Em seus estudos, os autores propõem a existência de não apenas uma, mas duas diferentes agendas, com características distintas entre si. Como ponto inicial estaria a agenda sistêmica, lócus que abrange os problemas mais gerais reconhecidos e vivenciados pela sociedade, mas que, apesar de serem comumente acordadas quanto à necessidade da ação governamental, nem todas as questões ali presentes serão realmente consideradas pelos atores governamentais como prioritárias. Apenas algumas delas conseguirão atrair a atenção governamental, deslocando o tema da agenda sistêmica para um outro nível de agenda, chamada de agenda governamental (institucional ou formal). Essa passagem ou movimentação entre as duas agendas é definido pelo termo “*agenda building*” empregado por Cobb e Elder.

No entanto, é John Kingdon (1984) quem estabelece, de fato, a ideia de processo de agenda governamental (*policy agenda-setting*). Baseado nas proposições iniciais de Cobb e Elder (1972), Kingdon estabeleceu significativos avanços teóricos no que diz respeito à diferenciação da “*agenda building*” de Cobb e Elder (1972). Para tal, o autor mostra que mesmo dentre aquelas questões que despertam atenção da sociedade e do governo, são poucas as que conseguirão transitar para os níveis mais internos da agenda. Caracterizado por sua amplitude, a camada mais externa é denominada de agenda universal, e nela encontram-se os mais diversos temas e ideias possíveis de serem percebidos com mais ou menos força pela sociedade. Uma vez que um determinado tema passa a ser percebido um problema pela sociedade e pelas comunidades políticas, a questão adentra a agenda sistêmica e permanecerá lá, a menos que consiga atrair atenção dos tomadores de decisão, movimentando-se para a agenda governamental. Kingdon, no entanto, avança na proposta de Cobb e Elder ao propor a criação de mais uma etapa. Segundo o autor, entrar no radar dos atores governamentais não significa que o problema será efetivamente considerado e uma ação será formulada pelos *policymakers*. A agenda governamental é um passo importante para o processo de reconhecimento institucional de demandas, mas muitas vezes os problemas ficam presos ali, esperando por alternativas viáveis, tecnologias e orçamentos disponíveis ou por contextos mais favoráveis. Kingdon propõe, então, a existência da mais interna das agendas, chamada de agenda decisória. É na agenda decisória que os problemas e soluções são acoplados (*coupling*) em um determinado contexto e as políticas nascem ou são modificadas (Kingdon, 2003; Jones, 2016; Birkland, 2020).

Outra contribuição dada por Kingdon (2003) relaciona-se com a centralidade das ideias e a sua importância no processo de formulação de políticas públicas. Para o autor, a definição da agenda está intrinsecamente relacionada com os valores e interesses prioritários dos atores governamentais. Os propositores de uma determinada política pública atuam estrategicamente defendendo definições específicas de problemas e de soluções de preferências e valores. É por meio desse processo ideacional que Kingdon mostra como a construção social de problemas enfrenta uma batalha de reconhecimento pela imagem do problema e das alternativas, destacando o papel da atenção como recurso escasso e essencial, sobretudo para aqueles que querem levar suas pautas para dentro da agenda decisória do governo (Kingdon, 2003; Capella, 2022).

Kingdon também chama atenção para a atuação de atores visíveis no processo de políticas públicas. Por conta de sua posição privilegiada, da sua exposição frente à mídia e à opinião pública, esses atores são capazes de atrair muita atenção para si e para os seus valores e prioridades. Ao analisar o contexto presidencialista estadunidense, o autor destaca o importante e proeminente papel do presidente da República como um grande exemplo de ator visível. Dada a sua posição institucional, permeada de ritos e por momentos de exposição pública e midiática, é nos seus pronunciamentos, entrevistas e nas suas ações que estão mais ou menos explicitadas as suas prioridades atuais e futuras. Alguns momentos marcantes como a abertura anual da casa legislativa com o pronunciamento das Mensagens ao Congresso Nacional; em seus Discursos de Posse ao direcionar-se tanto para o congresso nacional como ao parlatório; ou nos Discursos de Vitória, a partir de um contexto de vitória eleitoral; marcam os momentos de fala do presidente demonstrando suas prioridades governamentais.

Ao discursar para nação, mídia ou para os demais atores políticos, o presidente carrega em seus pronunciamentos as definições de problemas que são prioritários para ele. Esses pontos compõem a agenda retórica ou simbólica presidencial e, como nos mostra Chaqués-Bonafont (2015), referem-se aos pronunciamentos, falas e documentos institucionais que não enfrentam grandes restrições institucionais porque não precisam passar por aprovações, apresentando baixa fricção institucional. É uma forma de propagação de ideias, valores e interesses que reiteram a construção da imagem pretendida, definindo problemas e soluções através das políticas públicas. É um tipo de agenda que será considerado como um indicador de atenção governamental para o povo, mídia e/ou congresso para alguns temas de problemas públicos em detrimento de outros, isto é, como uma intenção de atenção para alguns temas de políticas públicas, e será analisado como uma promessa ao povo e às casas legislativas (Baumgartner e Jones, 1993; Kingdon, 2003; Chaqués-Bonafont et al., 2015). Diversos são os estudos nacionais e internacionais que mostram como os pronunciamentos presidenciais são importantes indicadores de atenção (Baumgartner e Jones, 1993; Kingdon, 2003; Brasil e Capella, 2019; Andrade et al., 2021).

Ainda que Kingdon estabeleça um processo para o agendamento governamental que nasce de fora para dentro, da sociedade para o estado, esta não é, para o autor, a única forma de acesso à agenda. Isto porque quando um candidato é eleito, ele traz consigo ideias, valores e prioridades sobre problemas e políticas públicas que deseja implementar. Essas questões, nascidas de dentro do governo, são subsidiadas não somente pela capacidade retórica do presidente de falar e ser ouvido, como também em sua capacidade decisória via elaboração de normas como Decretos Presidenciais (DPs) e Medidas Provisórias (MPs que, no contexto institucional legal brasileiro, não passam pelo crivo e pela aprovação de outros atores ou poderes de estado (Kingdon, 2003; Capella, 2022).

Se por um lado a agenda retórica pode ser entendida como um interessante e importante indicador de atenção governamental, apontando para as prioridades setoriais do chefe do executivo ou do ator que as profere em diferentes formas e lugares, como demonstrado, por outro lado, a agenda decisória se estabelece naquilo que, de fato o governo consegue fazer a partir de uma série de restrições, sejam elas de ordem orçamentária, processuais e de convencimento, necessárias no processo democrático a na relação entre os poderes executivo e legislativo.

Estudos como os propostos por Bonafont e Palau (2015), conhecidos como estudos de “*broken promises*” (promessas quebradas) analisam a relação entre aquilo que os presidentes eleitos na Espanha prometem, em diferentes documentos que configuram a agenda retórica, e aquilo que efetivamente conseguem levar para a agenda decisória, implementando políticas, programas e projetos com algum grau de referência às promessas feitas. Neste estudo, que estabelece um recorte temporal menor, de apenas 1 ano de governo, a ideia principal é de acompanhar e perceber o andamento da agenda retórica do presidente Lula em seu terceiro mandato, a partir das prioridades elencadas em seus discursos pré e pós eleição.

A partir dessa análise comparada, podemos investigar potenciais dificuldades de aprovação de agendas setoriais específicas, assim como a mobilização de diferentes espécies normativas para contornar tais entraves do processo político.

Uma forma de estudar a atenção governamental em diferentes agendas do governo é através da sistematização tanto dos dados da agenda retórica – que englobam as promessas, falas e pronunciamentos do presidente, partido e/ou coligação; como das normas promulgadas da agenda decisória, mediante a análise dos Projetos de Leis (PLs), pelas Propostas de Emendas Constitucionais (PECs), Medidas Provisórias (MPs) e Decretos Presidenciais (DPs). Por meio do tratamento, organização e análise desses indicadores de atenção, o presente artigo busca mensurar quantitativamente a atenção contida nos diferentes pronunciamentos do governo Lula comparando com as ações efetuadas em seus 100 primeiros dias de governo.

3. Princípios metodológicos e seleção de dados

Metodologicamente, este artigo é estruturado por instrumentos qualitativos e quantitativos, tendo como principal ferramenta a análise de conteúdo (Bardin, 1977). Seguindo os pressupostos da análise de conteúdo, o primeiro passo seguiu a escolha e sistematização dos documentos considerados importantes para a análise proposta, entendidos como o “corpus documental”. Neste caso, para realizar a comparação entre promessas e ações de governo, serão considerados diferentes documentos escolhidos e separados de acordo com o tipo de agenda, seguindo os pressupostos de Kingdon (1984): agenda retórica, agenda governamental e agenda decisória.

De forma a organizar o corpus documental utilizado nesta análise, foram escolhidos, analisados e codificados dez diferentes tipos de dados, conforme Tabela 1: i) Plano de Governo; ii) Discurso de Vitória; iii) Discurso de Posse ao povo; iv) Discurso de Posse ao Congresso; v) Mensagem ao Congresso Nacional; vi) Projetos de Leis Ordinárias (PLs); vii) Leis Ordinárias Aprovadas (LOAs); viii) Medidas Provisórias (MPs); ix) Decretos Presidenciais (DPs) e x) Projetos de Emenda Constitucional (PECs).

Tabela 1. Seleção e descrição dos dados

Tipo de documento	Agenda	Poder	Descrição	Total
Plano de Governo	Agenda Retórica	Poder Executivo	Documento escrito disponível no TSE, que contém as propostas de políticas públicas defendidas pelo candidato e sua coligação	319
Discurso de Vitória	Agenda Retórica	Poder Executivo	Pronunciamento não obrigatório, porém, frequente é alvo de atenção, que em 2022 conteve promessas e perspectiva sobre a conjuntura do país	141
Discurso de Posse ao Povo	Agenda Retórica	Poder Executivo	Pronunciamento que expõe em tempo real e em rede nacional, as prioridades do respectivo governo com o objetivo de conquistar a confiança do povo	27
Discurso de Posse ao Congresso	Agenda Retórica	Poder Executivo	Pronunciamento que expõe em tempo real e em rede nacional, as prioridades do respectivo governo, buscando conquistar a confiança do Congresso	156
Mensagem ao Congresso Nacional	Agenda Retórica	Poder Executivo	Apresenta, na abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional, a conjuntura do país e as principais prioridades para o ano que se inicia, com o objetivo de obter apoio Legislativo	103

Projeto de Lei Ordinária (PL)	Agenda Decisória	Poderes Legislativo e Executivo	Um conjunto de normas e projetos formulados pelos legisladores ou pelo executivo federal que precisa passar pela aprovação do congresso com o objetivo de se tornar uma lei ordinária	1.721
Leis Ordinárias Aprovadas	Agenda Decisória	Poderes Legislativo e Executivo	Leis ordinárias aprovadas que passaram com sucesso por todo o processo legal.	30
Medida Provisória (MP)	Agenda Decisória	Poder Executivo	Ato do Presidente da República que possui força imediata de Lei porque entra em vigor antes da aprovação do legislativo, porém, possui validade de seis meses se não for aprovada pelo Legislativo	16
Decretos Presidenciais (DP)	Agenda Decisória	Poder Executivo	Ato normativo que o Presidente da República utiliza para tomar decisões administrativas	163
Proposta de Emenda Constitucional (PEC)	Agenda Decisória	Poder Executivo ou Legislativo	Um instrumento normativo que tem como objetivo alterar alguma parte do texto da Constituição. Pode ser usado e acionado pelo Presidente da República, um terço dos deputados ou senadores, ou em conjunto pelas duas casas legislativas, desde que ambas sejam acionadas por mais da metade dos deputados em cada casa.	15

Fonte: elaborado pelos autores.

O segundo passo é caracterizado pela análise dos documentos escolhidos, no qual o método empregado da análise de conteúdo é o sistema de codificação de dados e de construção de bancos de dados. A partir de uma infraestrutura analítica desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993) para mapear a atenção governamental e a mudança em políticas públicas, foram definidas 21 variáveis pré-estabelecidas, representando, cada uma, um setor de políticas públicas diferente. A forma de codificação, assim com as variáveis analíticas serão demonstradas passo-a-passo na sequência desta seção metodológica. Este processo de codificação resulta num banco de dados quantitativo que mensura o aparecimento percentual da atenção sobre cada um dos diferentes tipos de políticas públicas.

A quantificação dos dados codificados é diferente para dados da agenda retórica e dados da agenda decisória. Para realizar a codificação dos dados discursivos, isto é, da agenda retórica, torna-se necessário ter uma compreensão geral do texto e depois dividi-lo em pequenas sentenças (quasi-sentence). Cada sentença contida no texto se refere a um tema de políticas públicas, logo, para cada sentença, infere-se um código de referência equivalente aos códigos pré-estabelecidos pelo *codebook*. Este processo é feito em Mensagens ao Congresso Nacional, Plano de Governo e nos discursos presidenciais. Já para os dados normativos (PLs, LOAs, MPs, DPs e PECs), cada norma recebe um único código de acordo com o tipo de política pública tratada.

Tabela 2. Modelo de codificação de espécies normativas – exemplo Decretos

Normas	Data	Legislatura	Link	Código
1	13/01/2023	Decreto nº 11.381, de 13 de Janeiro de 2023	http://www	1
2	19/01/2023	Decreto nº 11.382, de 19 de Janeiro de 2023	http://www	20
3	19/01/2023	Decreto nº 11.383, de 19 de Janeiro de 2023	http://www	20
4	20/01/2023	Decreto nº 11.384, de 20 de Janeiro de 2023	http://www	21

Fonte: elaborado pelos autores.

A tabela acima mostra um exemplo de quatro decretos instituídos entre os dias 13 e 20 de janeiro. Para a contagem, infere-se um código para cada norma publicada. Ao todo, nos 100 primeiros dias de seu governo foram publicados 163 decretos, conforme mostra a tabela 1.

Tabela 3. Modelo de codificação textual – exemplo Mensagem ao Congresso Nacional

Quasi-sentence	Data	Identificação	Link	Código
1	01/01/2023	Pela terceira vez compareço a este Congresso Nacional	http://www	20
2	01/01/2023	Renovo o juramento de fidelidade à Constituição da	http://www	20
3	01/01/2023	Se estamos aqui, hoje, é graças à consciência política	http://www	2
4	01/01/2023	Foi a democracia a grande vitoriosa nesta eleição,	http://www	2

Fonte: elaborado pelos autores.

A tabela 1 revela que foram analisadas 141 sentenças (quasi-sentence) do discurso de vitória nos 100 primeiros dias de governo Lula. A tabela acima mostra um exemplo de quatro sentenças da mensagem ao congresso, ou seja, para cada sentença (quasi-sentence) infere-se um código pré-estabelecido pelo *codebook*, isto é, divide-se todo o pronunciamento em pequenas sentenças. Desta forma, para cada novo assunto se estabelece uma sentença.

Para a análise, categorização e codificação dos dados acima, utiliza-se um sistema de mensuração do Comparative Agendas Projects (CAP), uma metodologia desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993) para sistematizar e calcular a atenção governamental ao longo do tempo. Esta técnica tem como base a análise de conteúdo da Bardin (1973) uma vez utiliza um sistema de codificação e quantificação das informações através da construção de um banco de dados. Por meio de variáveis e/ou categorias pré-estabelecidas, o CAP utiliza um livro de códigos chamado *Master Codebook*, composto por 21 macrocódigos, isto é, categorias/setores gerais de políticas públicas, permitindo a quantificação e compreensão da dinâmica da atenção governamental dos países pelos documentos que compõem a agenda retórica, governamental e decisória). A validade e confiabilidade dos dados é garantida através de um processo de codificação realizado por dois pesquisadores diferentes (double blind), a codificação é validada quando os dois pesquisadores atingem critérios mínimos de 75% de compatibilidade. A classificação das variáveis pré-estabelecidas segue os códigos abaixo:

Tabela 4. Classificação das Políticas Setoriais

CÓDIGO	POLÍTICA PÚBLICA SETORIAL
1	Macroeconomia
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias
3	Saúde
4	Agricultura, pecuária e pesca
5	Trabalho, emprego e previdência
6	Educação
7	Meio-ambiente
8	Energia
9	Imigração e refugiados
10	Transportes

12	Judiciário, justiça, crimes e violência
13	Políticas sociais
14	Habitação, infra-estrutura e reforma agrária
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra
17	Ciência, tecnologia e comunicações
18	Comércio exterior, importações e exportações
19	Relações internacionais e política externa
20	Governo e administração pública
21	Território e recursos naturais
23	Cultura, esporte e lazer

Fonte: *Bevan* (2019)

O terceiro e último passo é feito, portanto, a partir da análise proporcional da atenção governamental das políticas setoriais em perspectiva comparada entre a agenda retórica e decisória. A análise dos dados a seguir apresenta o percentual de atenção sobre cada uma das variáveis da tabela acima, isto é, sobre cada setor de políticas públicas. O percentual é calculado a partir do número total de normas e/ou sentenças (quasi-sentence) analisados, contidos na última coluna. Desta forma, entende-se ser possível atingir o objetivo deste trabalho, de avaliar os temas que o Governo Lula deu atenção nos 100 dias.

4. Análise de Dados

A partir da análise da agenda retórica do Presidente Lula, é possível compreender quais políticas setoriais foram priorizadas na construção de promessas em momentos de forte relevância e apelo simbólico para a democracia.

Gráfico 1 – Atenção sobre políticas públicas no Plano de Governo de Lula nas eleições de 2022



Fonte: elaborado pelos autores.

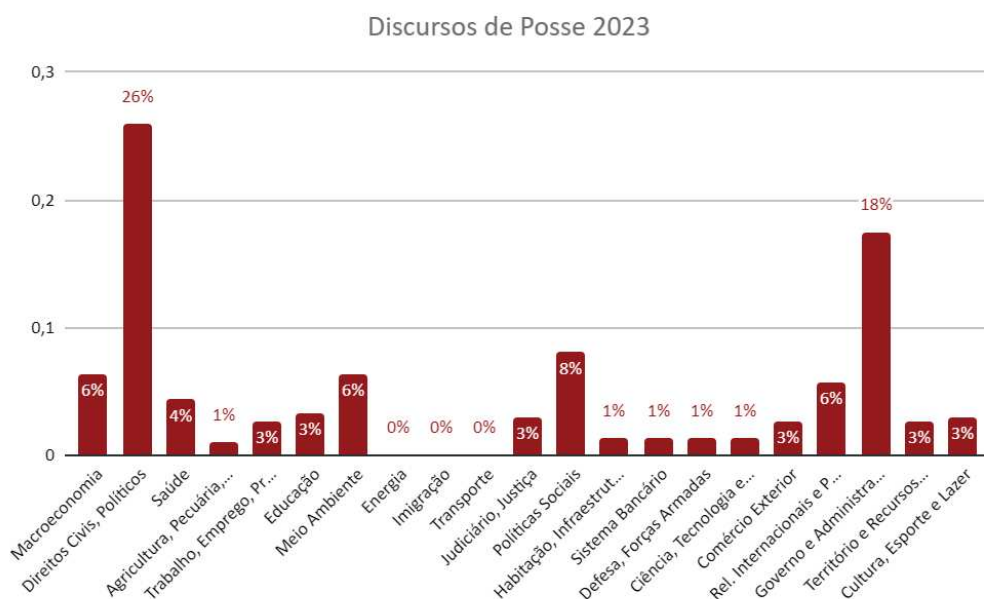
Iniciando a análise dos dados pelo Plano de Governo, o documento contém a apresentação de propostas defendidas pelo candidato, que devem ser registradas na Justiça Eleitoral. A fim de compreender o que foi retratado no Plano de Governo, é necessário um panorama do cenário em que a eleição de 2022 se deu. Desde a intensificação do antipetismo com o julgamento dos casos de corrupção pela Operação Lava Jato em 2014, o Brasil enfrenta um contexto de polarização crescente (Singer, 2018). Com isso, as eleições de 2022 foram marcadas por um embate entre polos políticos ideológicos representados por Lula e Bolsonaro. Ademais, além de ataques às figuras políticas, foi observado um crescente ataque à democracia brasileira e às urnas eleitorais, sobre as quais o candidato do Partido Liberal alegava serem passíveis de fraude, reforçando que caso não fosse eleito, não aceitaria o resultado. Além disso, o então Presidente direcionou diversos ataques ao Supremo Tribunal Federal (STF) após o órgão aceitar um inquérito de investigação contra o presidente pelos ataques sem provas contra as urnas eletrônicas (Silva, 2022).

Diante do contexto eleitoral e as ameaças antidemocráticas, em seu Plano de Governo, o então candidato Lula buscou reforçar seu compromisso e a sua crença no regime democrático, ressaltando que buscaria enfrentar o autoritarismo e promover o respeito às Instituições, dando destaque ao combate ao ideal bolsonarista e os ideais antidemocráticos, alegando a necessidade de “superar eventuais divergências para construirmos juntos uma via alternativa à incompetência e ao autoritarismo que nos governam”. Além disso, o documento dá ênfase ao comprometimento com os direitos civis, de forma a combater preconceitos e violências contra grupos minoritários, tão perseguidos nos últimos anos.

A macroeconomia surge como segundo tema mais abordado no Plano de Governo de Lula, em razão dos altos índices de inflação e desemprego atingidos pelo país durante os 4 anos do Governo Bolsonaro, tendo a pandemia papel relevante e de forte influência no agravamento da situação econômica do país. Diante da inflação acumulada, o Brasil atingiu a taxa de 26%, sendo a quarta maior do mundo, segundo o relatório do gabinete de transição governamental. Frente a esse cenário, Lula buscou discutir sobre a capacidade de desenvolvimento do Brasil, dando ênfase na recuperação econômica com forte apelo à reforma da política tributária e ao imposto progressivo, alegando que a política atual é injusta com a população mais pobre.

Ainda é possível observar no Plano de Governo o foco no compromisso do candidato com as políticas ambientais, sobretudo de proteção à fauna e à flora, que foram desmanteladas nos últimos anos, e que também sofreram com o aumento de 59,5% do desmatamento em relação aos quatro anos anteriores ao Governo Bolsonaro (Observatório do Clima, 2023). Além dos altos índices de desmatamento, houve bruscos cortes orçamentários no Ministério do Meio Ambiente, sucateamento de institutos como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Tais ações repercutiram internacionalmente e o país passou a ser alvo de diversas críticas e protestos internacionais, além da mobilização contra o financiamento de proteção da Amazônia por diversos países.

Acerca das políticas sociais, Lula ainda destaca em seu Plano de Governo que priorizará a garantia de direitos e do bem-estar social, enfatizando que a fome não deve ter espaço no país. Vale ressaltar que diante, durante o governo Bolsonaro, o país voltou ao Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU). O Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 apontou que 33,1 milhões de brasileiros não teriam garantia do que comer (Agência Senado, 2022). Ademais, a discussão de direitos sociais está muito pautada na situação econômica do país, frente ao aumento da inflação e a perda de poder de compra dos consumidores. Com isso, o candidato à presidência se compromete com a implementação de políticas que garantam qualidade de vida à população, apontando para a renovação do Bolsa Família como essencial.

Gráfico 2 – Atenção sobre políticas públicas nos Discursos de Posse e de vitória

Fonte: elaborado pelos autores.

A fim de analisar quais políticas setoriais foram destaque nos pronunciamentos de Lula para os diferentes públicos, foi realizada a junção desses 3 documentos em um só, sendo selecionados: o discurso de posse realizado no Parlatório do Palácio do Planalto; o discurso de posse proferido dentro do Congresso Nacional; e o discurso de vitória, realizado após o resultado do segundo turno das eleições, ainda em 2022.

Assim como no Plano de Governo, os pronunciamentos de Lula têm como o tema de maior atenção os “Direitos Civis e Políticos”, sobretudo no que se refere à democracia e nos sistemas e controles democráticos no país. Lula prioriza em suas falas iniciais o combate à violência, ao ódio, à discriminação e todas as suas formas de preconceitos, seja por raça, gênero, classe social ou sexualidade. Em suas promessas e direcionamentos, o então presidente eleito sinaliza que passará a olhar para os públicos minoritários a partir da criação de estruturas e políticas públicas necessárias para alcançar e manter a igualdade. O marco principal reside, portanto, na construção de uma retórica permeada de símbolos que priorizam a retomada democrática pós-Bolsonaro, e que “é hora de voltar a cuidar do Brasil e do povo brasileiro”.

O presidente também buscou tratar especificamente das Instituições e da relação entre os poderes, tópicos listados em “Governo e Administração Pública”, presente em 18% dos pronunciamentos analisados. Lula citou a importância da união do povo brasileiro, buscando romper com a excessiva polarização do processo eleitoral, e destacou a necessária retomada da pacificação e da harmonia entre os três poderes e entre os entes federativos para a reconstrução do país.

Por fim, novamente destaque é dado para as “Políticas Sociais”, presentes em 8% do total de seus pronunciamentos. Há de se considerar, como ponto de partida, que a média apresentada não reflete um percentual equilibrado entre os diferentes tipos de pronunciamentos na agenda presidencial de Lula. O discurso de posse realizado no parlatório do Palácio do Planalto, para a população que ali agradava o presidente, concentra 25% da atenção dos pronunciamentos apenas para as políticas sociais. Nesse setor, o Presidente deu destaque ao retorno de políticas e programas de combate à desigualdade social, à fome e à miséria através da “inclusão dos trabalhadores pobres no orçamento e nas decisões do governo”.

Gráfico 3 – Atenção sobre políticas públicas nas Mensagens ao Congresso Nacional em 2023

Fonte: elaborado pelos autores.

Avançando para a análise da Mensagem ao Congresso Nacional de 2023, é necessário destacar o momento em que este documento é apresentado ao Congresso em 02 de fevereiro de 2023. Lula enfrenta um Congresso com base aliada inicialmente minoritária, sendo que o maior número de cadeiras na Câmara dos Deputados (99 no total) pertence ao Partido Liberal (PL), ao qual o ex-presidente Jair Bolsonaro foi filiado desde 2021. A mesma situação se repete no Senado, onde o PL detém 14 cadeiras, a maior presença na Casa seguido pelo Partido Social Democrático (PSD), Movimento Democrático Brasileiro (MDB), União Brasil (partido de Bolsonaro), e pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em quinto lugar, com 9 cadeiras.

Com isso, observou-se que o ideal bolsonarista, seus interesses e valores, continuariam presentes na política brasileira, mesmo após a derrota de Bolsonaro para a chefia do Executivo Federal. Ao todo, nove ex-ministros do Governo Bolsonaro foram eleitos, dispostos entre a Câmara e o Senado. Além da problemática disposição de cadeiras do Congresso para o Governo de Lula, à presidência da Câmara permaneceu com o deputado de oposição Arthur Lira, do Partido Progressistas (PP). Lira foi eleito em primeiro turno nas eleições de 2021 e foi reeleito ao cargo no dia 1º de fevereiro de 2023 com uma votação ainda mais expressiva, contando com o apoio de 469 deputados de 509 presentes. Já no Senado Federal, houve a reeleição de Rodrigo Pacheco do PSD, aliado ao Presidente e sua base, que contou com 49 votos de 81 dos senadores presentes.

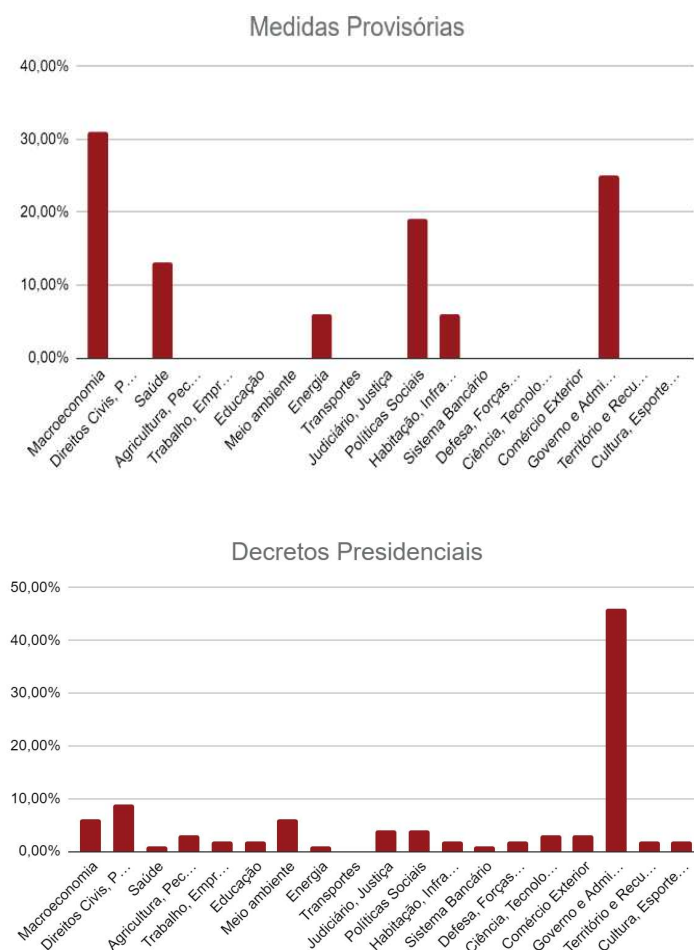
A partir deste cenário, compreende-se que Lula, ao enviar a Mensagem ao Congresso Nacional, está se comunicando com uma oposição significativa e com forte poder de veto sobre as propostas que partem do executivo. Considerando a necessidade de apoio do Congresso para aprovação de orçamento, Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição, por exemplo, é necessário a construção de uma coalizão dentro da Casa Legislativa, processo que pode ser altamente custoso para a manutenção da agenda governamental do Presidente eleito.

Sobretudo após os ataques de 8 de janeiro à sede dos três poderes em Brasília, Lula tratou, majoritariamente, sobre temas relacionados aos Direitos Civis e Políticos em sua primeira mensagem ao congresso nacional, com ênfase nos processos de apuração, responsabilização e prevenção de atos de vandalismo, firmando, novamente, seu compromisso com a democracia.

Além disso, o tema Governo e Administração Pública apareceu em segundo lugar com o foco na necessidade de uma reconstrução do Brasil e do pacto federativo por meio de uma ação conjunta entre todos os poderes. Tal disposição e valorização da união, por sinal, tem grande apelo simbólico diante da polarização política observada no país durante as eleições e a continuidade desse enfrentamento de partes a partir da composição da Câmara. Ademais, como em seus pronunciamentos anteriores, as Políticas Sociais e a Macroeconomia também tiveram lugar de destaque na Mensagem ao Congresso Nacional, destacando as ambições da agenda do Presidente em enfrentar a situação deixada pelo último Governo nessas áreas que do país, diante da alta da inflação, desemprego e fome apresentadas anteriormente.

Além da análise da agenda retórica do presidente nos 100 primeiros dias, também apresentamos os resultados obtidos quanto aos indicadores da agenda decisória do governo Lula, que mostram quais temas de políticas públicas foram priorizadas pelo presidente nesse período, através das medidas provisórias e dos decretos presidenciais. Além disso, a análise dos Projetos de Lei, das Leis Ordinárias Aprovadas e das Propostas de Emenda à Constituição também é fundamental para mapear a agenda decisória do Poder Legislativo, que tem grande poder de acelerar ou vetar parte da agenda presidencial. Dessa forma, para identificarmos os caminhos trilhados para a retomada democrática nos 100 primeiros dias de governo, devemos olhar não só para a agenda decisória do presidente Lula, mas para a agenda decisória de seu governo, sempre comparando tais resultados com sua agenda retórica.

Gráficos 4 e 5 – Atenção sobre políticas públicas nas Medidas Provisórias e nos Decretos Presidenciais – 100 primeiros dias de 2023



Fonte: elaborado pelos autores.

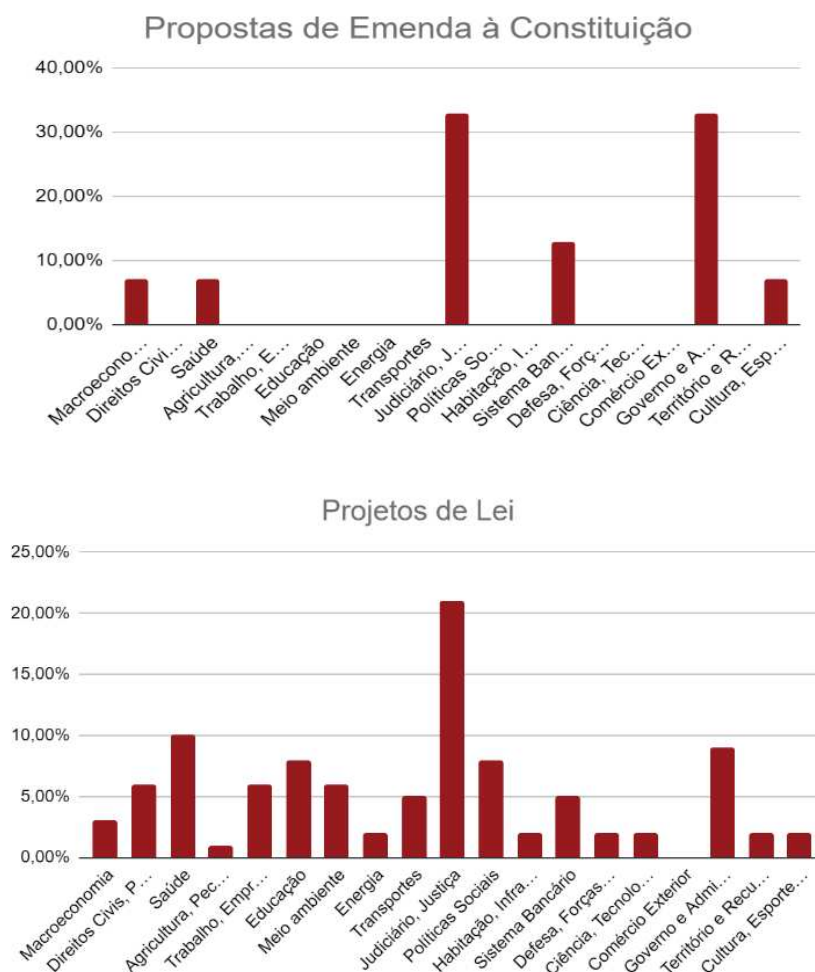
Olhando primeiramente para as MPs, os assuntos macroeconômicos são os que mais aparecem, através de determinações a respeito da política monetária e da política tributária, além da abertura de crédito extraordinário para o Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Em seguida, se destacam os assuntos relacionados a governo e administração pública. As medidas sobre este assunto determinaram a reformulação da Esplanada dos Ministérios, através da criação de novos. Dentre eles, o Ministério da Igualdade Racial, para o qual foi designada como Ministra Anielle Franco, uma educadora e jornalista negra e feminista, irmã de Marielle Franco, vereadora e ativista assinada em 2018 no Rio de Janeiro. Outro Ministério criado por Lula via MP, que foi uma de suas promessas de campanha ligadas ao compromisso com a população indígena, foi o Ministério dos Povos Indígenas, para o qual foi escolhida como ministra a indígena e deputada federal eleita Sônia Guajajara (PSOL-SP), uma ativista na luta pela defesa da população indígena e do meio ambiente. A aprovação destas medidas pelo Congresso, que não ocorreu até o período de 100 dias, é indispensável para manter a então estrutura do governo, que conta com um aumento de 60% no número de Ministérios. Ao centésimo dia, portanto, estava posto o grande desafio de Lula em promover uma articulação política capaz de aprovar o novo desenho dos Ministérios, considerando a grande influência de Arthur Lira e sua maioria na Câmara, composta por partidos de centro.

Em terceiro lugar, as políticas sociais se destacam, tratando da instituição do Adicional Complementar do Programa Auxílio Brasil e do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, além de programas de seu primeiro governo, como o Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos. Outra medida de combate à insegurança alimentar foi a restituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), extinto durante o governo anterior. Tais Medidas Provisórias, que tratam sobre políticas sociais, representam as principais ações do governo Lula em relação ao combate à pobreza e à fome no país no período de 100 dias, através da retomada de programas de seus governos anteriores, conforme prometido em seus pronunciamentos.

Com relação aos decretos, quase metade está classificado dentro da variável Governo e Administração pública (20), que trata da organização da administração pública federal e de seus cargos. O segundo assunto de política pública mais evidente, mas com grande queda de atenção comparado a governo e administração pública, é sobre direitos civis e políticos. Dentro disso, houve o decreto que determina a reserva de 30% de cargos de confiança para pessoas negras em cargos em comissão e funções de confiança da administração federal, mostrando o compromisso do governo com o combate ao racismo, evidenciado nos discursos de posse. Outro decreto alocado nesta categoria, e que foi provavelmente o mais conhecido dos 100 dias, foi o Decreto nº 11.377 de 08/01/2023, que determinou a intervenção federal no Distrito Federal, como forma de conter as invasões bolsonaristas golpistas aos prédios do Congresso Nacional, do Palácio do Planalto e do Supremo Tribunal Federal (STF). A tentativa de golpe de 08 de janeiro foi visto como um teste ao atual sistema democrático, do qual o governo se saiu mais fortalecido, diante do apoio e da solidariedade institucional que recebeu dos poderes e dos governos estaduais, e diante dos atos de punição e investigação aos golpistas, assim como a demissão de agentes da Segurança Pública que facilitaram os atos terroristas. Para estes fins, também foi criada a Procuradoria Nacional de Defesa da Democracia, anunciada na posse do advogado-geral da União Jorge Messias.

Ainda sobre os decretos, 6% tratam de questões ambientais, relacionadas ao combate ao desmatamento e à promoção do saneamento básico. O decreto que instituiu a volta do Fundo Amazônia, promulgado em seu primeiro dia de governo, demonstra a presença das questões ambientais na agenda decisória de Lula, mostrando conexão com suas promessas eleitorais. Ao longo dos meses, o governo procurou em suas relações internacionais a arrecadação de investimentos para o fundo. Outro decreto de suma importância nos 100 dias e que se aproxima das promessas do presidente, foi o Decreto nº 11.405, de 30 de janeiro, que visou barrar as atividades de garimpo ilegal nas terras Yanomami, população que estava em situação de calamidade e emergência, decretada pelo Ministério da Saúde.

Gráficos 6 e 7 – Atenção sobre políticas públicas nos Projetos de Lei e nas Propostas de Emenda à Constituição – 100 primeiros dias de 2023



Fonte: elaborado pelos autores.

O primeiro deles, os projetos de lei, constituem o maior indicador em termos quantitativos. Dos mais de 1700 Projetos de Leis referentes aos 100 primeiros dias de governo, 21% se referem a questões sobre judiciário, justiça, crimes e violência. Destacam-se as medidas de combate à violência, sobretudo contra a democracia, mulheres, crianças, adolescentes e às escolas. A forte incidência deste tema é parcialmente explicada pelas invasões ocorridas na sede dos três poderes no dia 8 de janeiro de 2023, que deu origem a projetos de leis para promoção de resistência da democracia, como reforço de segurança no Distrito Federal, através da criação de uma Guarda Nacional para proteção de prédios públicos e medidas de combate ao terrorismo e contra o Estado Democrático de Direito.

Outro fator que justifica a atenção dada a estes temas é a quantidade de proposições sobre segurança nas escolas, como consequência de dois atentados que se deram em menos de dez dias, nos primeiros meses de governo Lula. Especialistas no assunto têm atribuído o aumento dos ataques ao extremismo de direita e à falta de controle e naturalização de pronunciamentos de ódio, fenômenos que se intensificaram nos últimos meses (Pires, 2022). Diante disso, Lula optou por antecipar a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para debater alternativas para a promoção da segurança nas escolas, que culminou na destinação de 150 milhões de reais para ações de segurança nas escolas. Outros projetos tratam também de alterações no código penal, através de ações e criação de programas de combate à violência contra a mulher, violência doméstica e contra crianças e adolescentes, temas presentes no plano de governo de Lula e em seus pronunciamentos.

Ainda na área da segurança pública, o relançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) foi um marco dos 100 dias de governo, pois promete combater formas diversas de violência, com destaque para as de causas socioculturais.

O segundo assunto de maior destaque nos projetos de lei é a saúde. Neste setor são recorrentes questões sobre violência obstétrica e melhora da saúde materna e puérperas, o que se justifica pelo aumento da taxa de mortes maternas, que teve aumento exorbitante durante e após a crise sanitária de Covid-19, segundo o Ministério da Saúde. O programa Rede Cegonha, que começou em 2011 e tinha como objetivo promover e financiar o atendimento a gestantes e bebês, foi retomado este ano por Lula, após ter sido extinto durante o governo de Jair Bolsonaro. Aos cem dias, a estruturação do programa ainda não foi definida, mas a Ministra da Saúde Nísia Trindade afirmou ter pactuado com Lula a importância da retomada de programas de atendimento humanizado para mulheres. A saúde também se destaca nos PLs através da proposição de programas de estímulo à vacinação, que foram escassos e constantemente atacados na gestão anterior. Nesse sentido, é perceptível o alinhamento entre tais propostas e a atuação do Ministério da Saúde, que lançou o Movimento Nacional pela Vacinação em fevereiro de 2023, com o objetivo de retomar as altas coberturas vacinais de Covid-19 e de outras doenças. Outro marco na área da saúde foi a retomada do Programa Mais Médicos, que foi anunciada nas redes sociais do presidente como um incentivo à universalização da saúde no país. Seguindo a temática da saúde, estão as questões referentes ao Governo e à Administração pública, o que indica fortalecimento do pacto federativo que foi enfraquecido nos últimos anos, e que Lula procurou promover recebendo governadores no Palácio do Planalto, por exemplo.

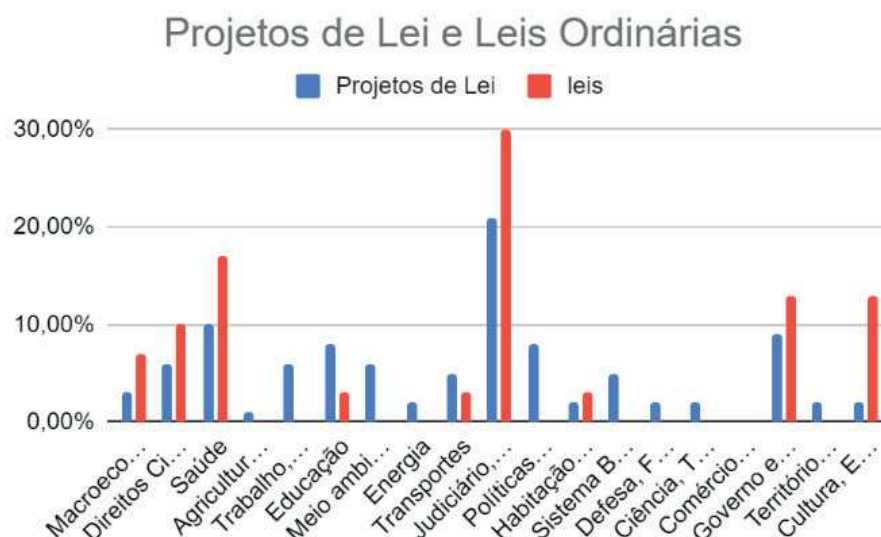
Diferentemente dos outros indicadores analisados, a educação aparece nos projetos de leis com frequência significativa. Além de proposições sobre regulamentação de estágios e contratos de pesquisa, aparecem projetos de regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e propostas de auxílios para estudantes vulneráveis socialmente. Nesse sentido, também é importante mencionar os reajustes das bolsas de estudo de graduação, pós-graduação e iniciação científica feitos pelo governo federal. O piso salarial dos professores também sofreu reajuste, assim como o valor da Bolsa Permanência dedicada a estudantes.

Em relação às Propostas de Emenda Constitucional (PECs), cerca de 33% das normas instituídas, assim como as PLs, se referem ao tema “judiciário, justiça, crimes e violência”, com PECs sobre proteção aos profissionais de segurança pública, e sobre estabelecimento de parâmetros para concessão de indulto e comutação de penas por parte do Presidente da República. Aqui podemos fazer a relação com os casos de piora do quadro de saúde mental das polícias e de indultos concedidos aos policiais e militares presos por crime culposos no Governo Bolsonaro e ao ex-deputado Daniel Silveira, que é suspeito de articular golpe de estado e ataques à democracia brasileira, além de ofensas aos membros e descumprimento de ordens cautelares do STF.

Outro tema de destaque foi “Governo e Administração Pública”, presente em 33% das PECs, que tratam de questões sobre proposições do Presidente, atualização monetária de repasse de recursos aos estados e municípios e sanções aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça aos candidatos nas eleições. Por fim, os PLs e PECs, indicam, pelo menos até os 100 dias, o reconhecimento e atenção do governo sobre a retomada democrática e combate à violência contra mulheres, crianças e adolescentes, promessas contidas no Plano de Governo.

Uma outra lente de análise para a comparação da agenda simbólica e decisória do governo se dá através da comparação entre a atenção sobre políticas nos projetos de lei e nas leis ordinárias, tornando possível identificar não só sobre quais temas mais estão se propondo, mas sobre quais assuntos mais se está aprovando leis.

Gráficos 8 – Comparação da atenção sobre políticas públicas nos Projetos de Lei e nas Leis Ordinárias Aprovadas – 100 primeiros dias de 2023



Fonte: elaborado pelos autores.

Assim como nos PLs, as Leis Ordinárias aprovadas também destacam as questões sobre judiciário e segurança pública. Dentro do setor, há destaque para políticas de atendimento à mulheres em situação de violência doméstica, programas de enfrentamento contra o assédio e de combate a violência sexual. No assunto sobre direitos civis, há a determinação do funcionamento ininterrupto de delegacias de atendimento à mulher. Percebe-se, então, um alinhamento das leis com as promessas do plano de governo de Lula a respeito da defesa dos direitos das mulheres. Ainda no tema relacionado a direitos e minorias, uma importante lei aprovada foi a Lei 14.532/2023, que equipara a injúria racial ao crime de racismo.

Também houve quantidade significativa de leis aprovadas na área da saúde, que estão relacionadas principalmente à promoção da saúde mental, conscientização da depressão e prevenção ao suicídio. Ainda na área da saúde, houve a regulamentação da profissão de Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias como profissionais de saúde. Já os assuntos sobre governo e administração pública têm destaque em razão das leis que determinam ajustes nas remunerações de servidores do Senado, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público.

Diferente dos indicadores anteriores, o fator mais interessante a se observar sobre as leis aprovadas não se dá pela correspondência entre a agenda retórica do presidente e a agenda decisória de seu governo, mas sim a pouca relação que parece haver neste caso. Ao observar as tendências sobre a distribuição na atenção desse indicador, percebemos uma queda abrupta na atenção sobre políticas que tiveram forte destaque nas promessas de Lula, principalmente na área da política social e ambiental. Ao mesmo tempo, é perceptível que para promover sua agenda nos 100 dias, Lula se utilizou de atos normativos mais imediatos e sobre os quais ele tem mais poder de negociação, como as medidas provisórias e os decretos presidenciais, uma vez que as proposições via projeto de lei tendem a sofrer mais alterações durante a tramitação, ao mesmo tempo que as tramitações podem ser demoradas.

5. Considerações finais

Conforme destacado pela literatura, especialmente por Simon (1947) e Lindblom (1959), a agenda governamental é intrinsecamente limitada devido às ambiguidades em relação às preferências, condições de incerteza e escassez de recursos. Esta limitação, agravada pelos altos custos de informação e transação e a limitação cognitiva dos atores, impede o reconhecimento e o manejo simultâneo de todos os problemas existentes. Assim, em meio a um cenário caracterizado pela competição política, relações conflituosas entre os poderes executivo e legislativo, e um clima de polarização, este artigo visa lançar luz sobre os primeiros passos do terceiro mandato do Presidente Lula como chefe do executivo federal. Iniciamos com uma análise das promessas de campanha e pronunciamentos presidenciais, elementos que compõem a agenda retórica do governo Lula, sinalizando suas prioridades para o mandato de quatro anos. Não era de se esperar que todas as propostas e prioridades retóricas fossem, de fato, encontradas nos 100 primeiros dias de um governo que acabou de começar. No entanto, nossas análises trouxeram subsídios e argumentos sobre a condução do início deste novo governo.

O Plano de Governo de Lula dá maior atenção aos direitos civis, políticos, liberdade e minorias; Macroeconomia, Meio ambiente e Políticas Sociais. A preocupação com a democracia existia antes do dia 08 de janeiro, e propõe o fortalecimento democrático através do respeito aos resultados das urnas, ampliação da inclusão e representatividade, participação popular e maior transparência pela Lei de Acesso à Informação. Já em relação ao meio ambiente, preocupa-se com a crise climática e promete ações em âmbitos globais, somado a diminuição do desmatamento e proteção da fauna, flora e biomas. Sobre macroeconomia, propõe um projeto de “desenvolvimento econômico com estabilidade” através da contenção da inflação para aumento e atração de investimentos em um ambiente de justiça tributária e transparência, além de propor uma reindustrialização no país. Nas políticas sociais, promete reajustes de programas implementados em mandatos anteriores para o combate à fome, miséria, pobreza e às desigualdades.

A retórica de Lula, em sua recente ascensão ao cargo de Presidente, também esteve fortemente ancorada na defesa da democracia. Essa temática, emergindo como eixo central de sua campanha e pronunciamentos após sua vitória como chefe do Executivo, reflete uma clara oposição ideológica ao governo Bolsonaro, principalmente diante ao autoritarismo, dos preconceitos e das preferências do candidato à reeleição derrotado por Lula. Em seus pronunciamentos, Lula enfatiza a necessidade de uma reconstrução nacional, fundamentada no equilíbrio entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e no respeito à Constituição. Dentro desse contexto de reconstrução, Lula dedicou atenção visando a reconstrução da governabilidade e da estrutura administrativa do Brasil. Ademais, Lula buscou destacar sua crença na possibilidade de desenvolvimento do Brasil por meio das políticas públicas, resgatando os feitos de seus governos passados, da promoção de políticas sociais, de assistência social, fomentando a economia com valorização do salário-mínimo e a força do trabalhador, reconstruindo as políticas ambientais de garantia a proteção da fauna e flora, valorizando a educação e os setores que impactam a vida da população brasileira.

No que compete ao que foi efetivamente feito nos 100 primeiros dias, Lula se apressou em retomar os principais programas de seus governos anteriores. O combate à fome, pobreza e as desigualdades esteve muito presente em seu Plano de Governo e pronunciamentos, e para isso, retomou o Programa Bolsa Família com valor mínimo de R\$600, e um adicional de R\$150 para cada criança de 0 a 6 anos na composição familiar. Além disso, foi restituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e os recursos destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

foram reajustados para a melhora do oferecimento da merenda escolar. Apesar da opinião contrária de sua equipe econômica, Lula decidiu pelo aumento do salário-mínimo, algo presente em seu Plano de Governo também. Para promover a saúde, Lula prometeu retomar o programa de vacinação, Mais médicos e maiores investimentos em ações preventivas como exames, consultas e medicamentos. E de fato, trouxe de volta o Mais Médicos, o Brasil Sorridente e lançou o Movimento Nacional pela Vacinação. Na área da educação, promoveu a valorização de bolsas e auxílios de fomento à pesquisa, conforme prometido em seu Plano de Governo, além do aumento do piso salarial dos professores. No que tange à política habitacional, retomou o Minha Casa Minha Vida.

No âmbito da segurança pública, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) foi restabelecido. No que compete ao meio ambiente, o Fundo Amazônia foi reativado, e as atividades de mineração e garimpo passaram a ser reguladas e fiscalizadas, tema também presente em seu Plano de Governo. Lula também trouxe pautas ambientais em suas discussões e viagens internacionais, além de se posicionar sobre a necessidade da promoção da paz entre Rússia e Ucrânia. O redesenho da composição ministerial também foi muito simbólico para demonstrar o cumprimento das promessas de Lula com relação à inclusão e valorização de representantes de minorias em seu governo. Tal agenda de retomada e expansão das políticas públicas concentrou grande parte do esforço, do tempo e dos recursos do governo, que se preocupou em entregar resultados imediatos à população através dos programas mencionados. Dessa forma, diversas metas de governo de médio e longo prazo ainda não foram contempladas nos 100 primeiros dias. Em vez disso, a agenda do governo se concentrou em fazer o que parecia mais urgente: reestabelecer a estrutura política, recriar as políticas públicas de sucesso de seus governos anteriores.

Ao mesmo tempo em que o governo priorizou fortalecer a democracia através da retomada de diversas políticas públicas e setores desmantelados pelo governo Bolsonaro, também destinou atenção a uma agenda imediata ocasionada por eventos focalizadores. Apesar de ser um tema já presente em seu Plano de Governo, isto é, antes do inesperado ataque à sede dos Três Poderes, uma semana após a posse de Lula, desencadeou-se uma série de medidas tomadas pelo governo federal para assegurar a estabilidade da democracia. Além da intervenção do Distrito Federal, as investigações sobre envolvidos, demissões e destinação de recursos para recuperar a perda material também estiveram no centro da agenda do governo. Ainda em janeiro, as ações para prestar assistência e garantir a proteção do território Yanomami diante da situação de calamidade pública da região exigiu ações articuladas entre alguns ministérios. Próximo aos três meses de governo, a onda de ataques nas escolas do país tornou necessário ações do governo federal para promover a segurança de crianças, adolescentes e professores, incluindo a destinação de mais de R\$150 milhões para este fim.

Além desta agenda imediata, da agenda de fortalecimento democrático e de promoção das políticas públicas, como mencionado, uma parte da agenda de Lula também se destinou a vetar a agenda bolsonarista anteriormente instalada no sistema brasileiro. Os decretos de 1º de janeiro destinados a dificultar a compra e a posse de armas são um exemplo do contraste com o governo Bolsonaro, que Lula buscou mostrar imediatamente ao país. Aos 100 dias, por outro lado, também havia grandes expectativas de Lula mudar políticas do governo Bolsonaro ainda vigentes. Uma delas se dá em torno de uma de suas promessas de campanha, a de “abrasileirar o preço dos combustíveis” através da mudança da política de preços da Petrobrás, que se concretizou algumas semanas depois. Outro assunto sobre o qual Lula foi pressionado e sobre o qual parte do eleitorado esperava uma mudança, era o Novo Ensino Médio, que foi suspenso com o objetivo de discutir soluções, mas não foi revogado, como demandam professores e alunos da rede pública

Após os primeiros 100 dias, o governo Lula intensificou suas iniciativas em várias frentes. No setor macroeconômico, destacou-se a aprovação da PEC 45/19, ou seja, a primeira fase da reforma tributária que simplifica impostos sobre consumo, o novo regime/arcabouço fiscal que substitui o teto de gastos, além do Plano Safra 2023/2024, com foco em sustentabilidade e financiamento para a agricultura e pecuária. A reativação do PAC e medidas como o programa “Desenrola Brasil” e descontos em créditos rurais refletem esforços para revitalizar a economia. A medida provisória concedendo auxílio a pescadores artesanais e a remodelação da Farmácia Popular e a volta do Programa Mais Médicos com mais de 15 mil vagas exemplificam a atenção à saúde e ao bem-estar social.

No âmbito ambiental, o Dia Mundial do Meio Ambiente foi marcado pelo lançamento de políticas como o Plano de Segurança e Soberania da Amazônia e a criação do Conselho Nacional para a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 30), além de medidas para preservação ambiental e gestão autônoma do CBA - Centro de Bionegócios da Amazônia. O turismo e a cultura receberam atenção especial, com a formação do Conselho Nacional do Turismo e a regulamentação da Lei Paulo Gustavo, alocando recursos significativos para a cultura.

O Plano Brasil sem Fome, lançado para combater a fome e a pobreza, junto com o Programa Escolas de Tempo Integral e o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica, ressaltam o compromisso com a educação e a inclusão social. A extensão do auxílio gás, o aumento do “mínimo existencial”, e iniciativas para promover a mobilidade urbana e veículos sustentáveis também foram notáveis.

Na educação, assina MPs para instituir o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica e criação da Lei, junto ao congresso, do Programa Escolas de Tempo Integral, que estima criar 1 milhão de matrículas em tempo integral nas escolas de educação básica no país.

Por fim, medidas tomadas para aumentar a transparência governamental, combater o crime organizado e alinhar a política de armas com um enfoque desarmamentista demonstram uma abordagem multifacetada e proativa do governo em diversos setores.

Lula enfrenta, em 2023, um contexto diferente de seus dois primeiros mandatos. Além da polarização política, possui uma base aliada de governo minoritária e terá de lidar com um congresso mais conservador e alinhado aos ideais de seu antecessor. A declaração de inconstitucionalidade do orçamento secreto pelo STF, que dá mais transparência ao processo e tira, de certa forma, o poder de barganha dos líderes da Câmara e o apoio de Lula na reeleição de Arthur Lira (PP-AL) e Rodrigo Pacheco (PSD-MG) no Congresso, mas não elimina a necessidade de o governo ceder e negociar mais para ter uma aliança maior e consequentemente, ter suas propostas e agenda de governo aprovadas.

O governo também enfrenta desafios nas questões econômicas. Além do desemprego, Lula tem tido embates com o presidente do Banco Central para baixar a taxa básica de juros, que segundo o governo, impede o desenvolvimento econômico do país, dificulta a criação de emprego e impacta os mais pobres. A recuperação da economia tende a ser mais lenta de acordo com as expectativas do governo e de seu eleitorado devido a necessidade de equilibrar as contas públicas, tornando o arcabouço fiscal mais com a cara de “frente ampla e do congresso” do que da base aliada de seu governo e seu eleitorado. O mesmo desafio será para a implementação da reforma tributária de forma mais simplificada e progressiva, conforme sua promessa de campanha, sendo este, segundo Lula, um dos pilares para planejamento e execução do orçamento público com o objetivo de expandir políticas públicas e investimentos públicos para retomada do crescimento econômico. Contudo, o governo tem feito esforços nessa área como o aumento do salário-mínimo real, aumento da faixa isenção de Imposto de Renda, além da nova política de preços da Petrobrás e diminuição de impostos para compra de carros populares.

Com base nas análises realizadas, este artigo buscou aproximar a agenda retórica do governo Lula com suas ações e normas propostas e aprovadas nos 100 primeiros dias de seu governo. Como os métodos utilizados consistem em análises contínuas ao longo do tempo, certamente este trabalho não se encerra aqui e abre uma série de agendas setoriais futuras para se pensar o presidencialismo de coalizão, as relações entre executivo e legislativo, o uso de instrumentos normativos exclusivos da presidência para contornar e evitar o legislativo, entre série de estudos sobre políticas setoriais que poderão surgir ao longo do governo Lula.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, Barry. (2001), *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV.

ANDRADE, Marcos; BRASIL, Felipe; CAPELLA, Ana Cláudia. (2021), “Agenda governamental brasileira: discursos presidenciais e Mensagens ao Congresso (1995-2014)”, *Revista Agenda Política*, [S. l.], v. 9, n. 1: 280–306.

BARDIN, Laurence. (1977), *Análise de conteúdo*. Lisboa, Edições 70.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. (2016). “John Kingdom and the evolutionary approach to public policy in agendas setting” In Zahariadis, Nikolaos (org), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 53-66.

BIRKLAND, Thomas. (2020), *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Policy Making*. New York, Routledge.

BRASIL, Felipe; CAPELLA, Ana Cláudia. (2019), “A agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014.”, *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v.24, n.78: 1-22, e-76950.

BRASIL, Felipe; CAPELLA, Ana Cláudia. (2022), “Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020”. *Revista de Sociologia e Política*, v.30, e017.

CAPELLA, Ana Cláudia; BRASIL, Felipe; SUDANO, Andrea. (2015), “O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas”, *39o Encontro Anual da ANPOCS 26 a 30 de outubro de 2015*, GT Políticas Públicas.

CAPELLA, Ana Cláudia. (2016), “Agenda-setting policy: strategies and agenda denial mechanisms”. *Organizações & Sociedade*, v.23, n.79: 675-691.

CAPELLA, Ana Cláudia. (2022), “O modelo de múltiplos fluxos: contribuições, limites e perspectivas” in F. Brasil; A. Capella (org.), *Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas*, Rio de Janeiro, Eduerj.

CHARQUÉS-BONAFONT, Laura; PALAU, Anna; BAUMGARTNER, Frank. (2015), *Agenda dynamics in Spain*. Hampshire, Palgrave Macmillan.

COBB, Roger; ELDER, Charles. (1971), "The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory". *Journal of Politics*, v. 33, n.4: 891-915.

COBB, Roger; ELDER, Charles. (1972). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Boston, Allyn and Bacon.

DAHL, Robert. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition Copyright*. New Haven, Yale University.

GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. (2022), "Relatório do Gabinete de Transição Governamental". Brasília.

GABRIEL, João. Ibama corre risco de paralisação após bloqueio de R\$ 90 milhões no Meio Ambiente. *Folha de S.Paulo*, 30 nov 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/11/ibama-corre-risco-de-paralisacao-apos-bloqueio-de-r-90-milhoes-no-meio-ambiente.shtml>

JONES, Bryan. (2016), "A radical idea tamed: the work of Roger Cobb and Charles Elder" In N. Zahariadis (org.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Northampton, Edward Elgar, p.25-34.

KINGDON, John. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Longman Classics in Political Science, 2nd edition.

KINGDON, John. (2003), *Agendas, alternatives and public policies*. Ann Arbor, University of Michigan, 2nd edition.

LINDBLOM, Charles. (1959). *The science of muddling through*. *Public Administration Review*, v 19, n2: 79-88.

MAPA DA DESTRUIÇÃO: COMO BOLSONARO RASGOU A AGENDA DE MEIO AMBIENTE NO BRASIL. *Observatório do Clima*, 27 mar 2023. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/mapa-da-destruicao-como-bolsonaro-rasgou-a-agenda-de-meio-ambiente-no-brasil/>

MENDES, F. "Inflação do Brasil no governo Bolsonaro é a quarta maior do mundo". *Veja*, 22 dez 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar-economico/inflacao-do-brasil-no-governo-bolsonaro-e-a-quarta-maior-do-mundo>

MINISTÉRIO DA SAÚDE DIVULGA DADOS SOBRE MORTALIDADE MATERNA NO BRASIL. *Associação Paulista de Medicina*, 02 jun 2022. Disponível em: <https://www.apm.org.br/ultimas-noticias/ministerio-da-saude-divulga-dados-sobre-mortalidade-materna-no-brasil/>

PIRES, Thalita. "Relatório aponta extremismo de direita como causa de violência contra escolas". *Brasil de Fato*. São Paulo, 17 dez 2022. Acesso em: [Relatório aponta extremismo de direita como causa de violência | Geral \(brasildefato.com.br\)](https://brasildefato.com.br/relatorio-aponta-extremismo-de-direita-como-causa-de-violencia-contras-escolas/)

RENNÓ, Lucio. (2022). Bolsonarismo e as eleições de 2022. Dossiê Eleições • Estud. av. 36 (106) Sep-Oct 2022
<https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.009>

SCHATTSCHNEIDER, Elmer. (1960), *The semi-sovereign people*. New York, Winston.

SILVA, José. (2022), “O populismo no governo Bolsonaro e as respostas institucionais do Supremo Tribunal Federal em defesa da democracia e do estado de Direito”. *Brazilian Journal of Development*, v.8, n.3: 19953-19976.

SIMON, Herbert. (1947), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes*. New York, Macmillan.

SINGER, André. (2018), *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo, Companhia das Letras.

ZAHARIADIS, Nikolaos. (2003), *Ambiguity & Choice in Public Policy*. Washington, DC: Georgetown University Press.

ZAHARIADIS, Nikolaos. (2016), “Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies” In *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (org.), Cheltenham, Northampton, Edward Elgar. P. 1-22, 2016.

Andrés Bruzzone e o Ciberpopulismo: uma resenha

Thomaz Moreira Arantes de Castro¹ – Universidade Federal de Minas Gerais |

Resumo

Lançado em 2021, o livro do filósofo e empresário Andrés Bruzzone é um contundente convite à discussão de dois fenômenos da sociedade e da comunicação que se entrelaçam, produzindo uma realidade política bastante peculiar na atualidade.

O populismo em sua versão ‘cibernética’ reúne a antipolítica e as possibilidades que as redes sociais abrem para o usuário. Logo, veremos a seguir como a associação entre esses dois aspectos gera um bom debate sobre os rumos da comunicação política nos dias de hoje, passando pela discussão dos algoritmos e pelas lideranças contemporâneas.

Palavras-chave: populismo, redes sociais, extrema-direita.

¹ Doutorando em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: thomazmac@gmail.com.

1. Introdução

Lançado em 2021, o livro do filósofo e empresário Andrés Bruzzone é um contundente convite à discussão de dois fenômenos da sociedade e da comunicação que se entrelaçam, produzindo uma realidade política bastante peculiar na atualidade.

O populismo em sua versão ‘cibernética’ reúne a antipolítica e as possibilidades que as redes sociais abrem para o usuário. Logo, veremos a seguir como a associação entre esses dois aspectos gera um bom debate sobre os rumos da comunicação política nos dias de hoje, passando pela discussão dos algoritmos e pelas lideranças contemporâneas.

2. Como se processa a política no populismo moderno

De acordo com Bruzzone (2021), o principal combustível das lideranças populistas é a polarização, que é um cenário onde quem não se alinha a nenhum dos polos não tem voz. Além disso, “Uma sociedade polarizada se torna mais burra, mais autoritária, menos democrática.” (pp:10). E polarizar é lançar mão de uma estratégia eleitoral; pode se dar de forma simples (de um contra todos os outros) ou da forma dupla (em que enxergamos dois polos opostos).

Para observar o caso brasileiro contemporâneo, o autor não é taxativo sobre a classificação. Aparentemente esse fenômeno pode ocorrer nesses dois aspectos em paralelo: o bolsonarismo contra o Partido dos Trabalhadores, num aspecto eleitoral que contraponha Bolsonaro a Lula, e do mesmo bolsonarismo contra os vários partidos de esquerda, centro e direita moderada, num embate contra as pautas progressistas e pluralistas.

E junto com a polarização, existe para o populismo, seja ele de esquerda ou de direita, sempre uma liderança (personalista e muitas vezes carismática) e uma narrativa de povo puro contra um inimigo. Este último normalmente é fabricado e pode ser interno ou externo, e apenas o líder populista seria capaz de derrotar seus opositores (nesse cenário, deslegitimados retoricamente). Para esse embate “(...) constroem-se realidades paralelas que são coerentes com as crenças profundas, os medos e as prioridades de grupos que se constituem em ambientes virtuais.” (pp.87). Nas palavras de Bruzzone (2021): “O populismo é um modelo de conquista e manutenção do poder, uma técnica narrativa que existe pelo menos desde o século XIX e que nas últimas décadas ganhou espaço inédito.” (pp.61)

Com isso, o autor sintetiza que o populismo dos dias de hoje é uma ‘guerra’ ao pluralismo democrático, aquele que considera que o debate de ideias seja o normal e saudável para a democracia. As lideranças da estirpe populista frequentemente lutam contra a tolerância a certos grupos marginalizados: imigrantes, refugiados, negros, mulheres, LGBTQI+, etc. E além disso, esse fenômeno é baseado nas mentiras, e o autor não poupa Jair Bolsonaro de acusações, afirmando que este “(...) fez da mentira uma marca de sua passagem pelo comando do país” (nesse caso, o Brasil) (pp.59). Ele seria responsável por aumentar os efeitos da pandemia de Covid-19 a partir da divulgação de notícias falsas sobre remédios ineficazes, medidas de isolamento e vacina, além de mentir também sobre outros assuntos diversos, “(...) de educação a economia, meio-ambiente a cultura.” (pp.59).

3. O ciberpopulismo

Diante da problemática do mundo hiperconectado em que vivemos, Bruzzone (2021) mobiliza autores como Pierre Lévy, que discute o ciberespaço, apontando que este “(...) cresce de maneira constante orientado por três princípios: a interconexão, a criação de comunidades virtuais e a inteligência coletiva”. (BRUZZONE, 2021, pp.38). Logo, sem usar esse nome em particular, o autor faz alusão ao problema das bolhas ideológicas: o processamento de algoritmos das redes sociais aproxima usuários com gostos em comum e afinidade ideológica, evitando que os diferentes se encontrem e proponham um debate de ideias, algo tão caro para um pluralismo democrático que o autor tanto defende.

No cenário do mundo conectado, é importante ter em mente um aspecto muito caro às discussões propostas por Bruzzone (2021): a desintermediação. O apelo das redes sociais digitais para os políticos da estirpe populista (note-se aqui que o autor dá ênfase aos de extrema-direita, mas os casos de esquerda também parecem seguir esse rumo) é que estas eliminam intermediários tradicionais da comunicação, como a grande mídia. Assim, essas lideranças podem lançar ao público suas narrativas acerca de ideias, pessoas e acontecimentos a partir da sua própria ótica, sem um filtro editorial de um jornal impresso ou televisivo. Percebe-se aqui uma sutileza que o autor deixa de forma subliminar: a desintermediação permite que os populistas continuem a emplacar suas mentiras e falas que alimentem a polarização, sempre reciclando o discurso do ‘nós contra eles’ em que se ataca o ‘(fabricado) inimigo do povo’.

Bruzzone (2021) diz que na política contemporânea os líderes populistas capturam os cidadãos que estavam ‘(...) invisíveis para a política tradicional.’ (pp.88). E para alcançá-los, entram em cena as redes sociais (com suas métricas de engajamento, que é a mensuração do grau de envolvimento do usuário com páginas e/ou perfis) e o marketing político digital, que funciona com ferramentas de microsegmentação do público, permitindo que os conteúdos veiculados sejam personalizados. Este último

“(...) personaliza as mensagens para que elas sejam mais eficazes, apelando aos valores individuais básicos. Essas mensagens são enviadas de maneira direta, prescindindo da intermediação do partido político, dos atos públicos de campanha e dos meios de comunicação (...). O apelo que funciona é à pessoa, ao singular, nunca ao coletivo (...).” (BRUZZONE, 2021, pp:106).

Para o autor, é na confluência entre as possibilidades das redes sociais e as dinâmicas políticas de tais lideranças que surge o fenômeno do ‘neopopulismo digital’. “É o ciberpopulismo, capaz de gerar adesões em identidades narrativas fortes, simples e seguras, usando tecnologias de microsegmentação que somente são possíveis em grande escala com recursos digitais.” (pp.64). No cenário da comunicação moderna, a informação é fragmentada, incerta e excessiva, e por isso gera medo e ansiedade nos usuários; o populismo dá conforto ao propor respostas simples a tais emoções. Contudo, “(...) para garantir a solidez da mensagem e a adesão sem crítica, bloqueia o diálogo e o debate. (pp.64). “Diante do caos e da complexidade de um mundo em mudança frenética e acelerada, o populismo digital garante o repouso em certeza que não requerem provas.” (pp.65). Logo,

“Com perfis bem feitos, a efetividade das ferramentas de persuasão aumenta muito, pois permite adaptar as mensagens de campanha aos gostos e às preferências de públicos muito segmentados e focar esforços naquelas pessoas e grupos suscetíveis a mudanças de opinião (...). Ainda que desde sempre o objetivo da propaganda política seja influenciar decisões, o grau de efetividade possível com as novas tecnologias coloca os eleitores (e a democracia) numa situação de vulnerabilidade extrema.” (BRUZZONE, 2021, pp:75).

4. Discussão e críticas

Andrés Bruzzone propõe uma definição mais estreita do fenômeno que ele chama de ‘ciberpopulismo’, que em essência seria a junção do populismo contemporâneo, enfatizando os de extrema-esquerda, com as técnicas e recursos das redes sociais e com o marketing político de microsegmentação.

Embora mencione Steve Bannon de forma um tanto tímida, Bruzzone deixou passar quase despercebido que ele foi muito além de auxiliar a extremas-direitas pelo globo, que contou (e deve continuar contando) com as atividades desse marqueteiro, atuando nos bastidores da eleição presidencial de 2016 nos Estados Unidos e capilarizando seus recursos para o Brasil em 2018 (na eleição em que Bolsonaro foi eleito), para o ‘Brexit’ britânico e para os movimentos ultraconservadores de Itália e Espanha, dentre outros, amplamente discutidos e documentados por Giuliano da Empoli em seu “Os engenheiros do caos” (2019). Um dos planos de Bannon foi criar um espaço de formação de lideranças populistas conservadoras (EL PAÍS, 2018), mostrando que na concepção dele e dos antiplurais seu movimento ‘veio para ficar’ e se consolidar enquanto partidos e opções eleitorais.

Entretanto, falta à obra um esforço de discutir também os populismos de esquerda e a presença destes em redes sociais. Estudos como de Waisbord e Amado (2017), por exemplo, já discutiam o uso de Twitter por presidentes latino-americanos, entre eles Hugo Chávez e seu sucessor, Nicolás Maduro, os dois incumbentes venezuelanos que governam na base do mesmo chavão populista que está presente na extrema-direita: ‘o povo contra o inimigo’. Também não há muita discussão em torno do PODEMOS espanhol e do SYRIZA grego, que são partidos dessa mesma estirpe.

Certamente, o esforço do autor em problematizar o ciberpopulismo é bastante válido e ajuda a compreender como as lideranças populistas modernas conseguem angariar votos, citando como exemplos Jair Bolsonaro, Donald Trump e Matteo Salvini (BRUZZONE, 2021, pp.59). Figuras como essas teriam apoio de ‘experts’ em mídias sociais digitais para ir atrás do eleitor indeciso e entregar a ele conteúdos personalizados que o mobilizem em favor do projeto político dos seus respectivos líderes populistas.

Entretanto, falta um detalhe: nessa obra não se discute a possibilidade de que outros setores políticos também tenham seus próprios analistas de marketing e propaganda capazes de fazer frente aos populistas e alcançar o eleitorado com materiais igualmente personalizados. Afinal, sabe-se que em vários países existem movimentos que orbitam o projeto de Bannon e ainda assim não foram capazes de assegurar cadeiras em parlamentos. É o caso de Le Pen, na França, e o partido Vox, na Espanha.

Portanto, ficam duas perguntas: 1) como os demais partidos podem se preparar para uma campanha vitoriosa diante do adversário apoiado em técnicas avançadas de marketing político? e 2) há casos documentados em que partidos mais tradicionais e moderados também façam uso da microsegmentação para atingir o público?

5. Considerações finais

Percorrendo o livro de Bruzzone (2021), percebemos que sua discussão está basicamente em dois eixos: de um lado, o populismo (com ênfase na extrema-direita), e no outro, o agressivo marketing eleitoral capaz de entregar conteúdos personalizados a cada cidadão.

De acordo com o autor, os líderes populistas (de extrema-direita) são figuras antiplurais e que corroem a democracia mesmo que não sejam eleitos, e isso é dito sem questionar se os populistas de esquerda também são assim. A impressão que dá ao leitor é de que Bruzzone entende que essas figuras sejam a maior ameaça aos sistemas democráticos contemporâneos.

Em algum momento, falta a clareza sobre se o risco maior é do populismo (da retórica do povo contra o inimigo) ou do conservadorismo por si só (e com pautas homofóbicas e anti-imigração, por exemplo). É claro que o fenômeno que o autor discute é um entrelaçamento desses dois aspectos, mas poderia haver uma separação do joio e do trigo para que ficasse claro que há populistas não conservadores e conservadores não populistas.

Entretanto, o esforço de Bruzzone é louvável, à medida que ele discute a problemática do componente digital para o populismo contemporâneo. Mais que isso, ele detalha a questão de como operam os agentes por trás da microsegmentação no caso de líderes populistas de extrema-direita, sendo bem esclarecedor nesse sentido.

Por fim, nos resta esperar e observar com mais atenção o que vai acontecer tanto na política quanto nos debates sobre populismo. O marketing político de nossos dias parece bem agressivo e gera eleições com resultados sociais e políticos intolerantes e polarizadores. Porém, como os demais atores da democracia reagirão permanece uma incógnita.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRUZZONE, Andrés. (2021), *Ciberpopulismo: política e democracia no mundo digital*. São Paulo, Editora Contexto. (Versão ebook).

DA EMPOLI, Giuliano. (2019), *Os engenheiros do caos*. São Paulo, Editora Vestígio. (Versão ebook).

EL PAÍS. (2018), *A universidade do populismo que Steve Bannon, ex-assessor de Trump, planeja na Itália*.

Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/20/internacional/1537462031_280140.html

(último acesso: 05/10/2021)

WAISBORD, Silvio; AMADO, Adriana. (2017), “Populist communication by digital means: presidential Twitter in Latin America”. *Information, Communication & Society*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/317081237_Populist_communication_by_digital_means_presidential_Twitter_in_Latin_America/citation/download (último acesso: 05/10/2021)

Biografia do Abismo e o Estudo sobre Polarização Afetiva no Brasil

José Francelino Galdino Neto¹, Davi Gadelha² – Universidade Estadual da Paraíba

Resumo

O presente texto procura apresentar uma resenha sobre o livro "Biografia do Abismo: como a polarização divide famílias, desafia empresas e compromete o futuro do Brasil", do professor e cientista político, Felipe Nunes, e do jornalista e pesquisador, Thomas Traumann, publicado em 2023 no Brasil pela editora Harper Collins. O objetivo central do livro é apresentar o processo de calcificação política da sociedade brasileiro em torno de grupos polarizados em termos afetivos, algo inédito no processo político nacional. A partir da eleição presidencial de 1989, o Brasil gradualmente evoluiu de uma polarização partidária para uma polarização afetiva. Esse processo calcificou as diferenças entre os grupos sociais tanto na vida pública quanto na vida privada. Os autores defendem que esse tipo de polarização irá causar efeitos de longo prazo a política, a economia e a sociedade brasileira.

Palavras-chave: polarização afetiva, democracia, comportamento político.

¹ Professor de Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba. Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Email: netogaldino@servidor.uepb.edu.br.

² Bacharelado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba. E-mail: davi.gadelha@aluno.uepb.edu.br.

O presente texto procura apresentar uma resenha sobre o livro “Biografia do Abismo: como a polarização divide famílias, desafia empresas e compromete o futuro do Brasil”, do professor e cientista político, Felipe Nunes, e do jornalista e pesquisador, Thomas Traumann, publicado em 2023 no Brasil pela editora *Harper Collins*. O objetivo central do livro é apresentar o processo de calcificação política da sociedade brasileiro em torno de grupos polarizados em termos afetivos, algo inédito no processo político nacional. A partir da eleição presidencial de 1989, o Brasil gradualmente evoluiu de uma polarização partidária para uma polarização afetiva. Esse processo calcificou as diferenças entre os grupos sociais tanto na vida pública quanto na vida privada. Os autores defendem que esse tipo de polarização irá causar efeitos de longo prazo a política, a economia e a sociedade brasileira.

O livro foi influenciado pela repercussão de um artigo publicado pelos autores no jornal “O Globo” sobre a calcificação política ainda em 2022. A ideia do livro foi consolidada depois dos atos golpistas de 8 de Janeiro e a partir da necessidade de se realizar uma análise dos dez primeiros meses do governo Lula 3. Nunes e Traumann (2023) consideram as eleições de 2022 como a maior disputa da história política brasileira, e esse processo eleitoral produziu como resultado a consolidação polarização afetiva dentro da sociedade brasileira atual. A partir de dados coletados pelo Instituto de consultoria e pesquisas Quaest, chefiado por Felipe Nunes, os autores apresentam resultados importantes para a reflexão do cenário político brasileiro. Principalmente, após a vitória de Javier Milei na presidência da Argentina e da possível vitória de Donald Trump nos Estados Unidos da América em 2024. Portanto, parece que a polarização afetiva é uma realidade da política a nível global.

Mas o que seria polarização afetiva? Nunes e Traumann (2023) utilizam a definição de Shanto Iyengar et al., (2019) para entender esse processo como a divisão entre indivíduos ou grupos com diferentes ideologias políticas, mas que diferentemente da polarização ideológica, possui como foco as desavenças, uma vez que a polarização afetiva está interligada com aspectos psicológicos e emocionais. Isso resulta no desenvolvimento de profundos sentimentos negativos entre os indivíduos ou grupos ideologicamente e politicamente opostos. Em suma, a polarização afetiva faz com que os rivais políticos se interpretem como inimigos, no qual a oposição política não é vista como legítima e, portanto, não possui direito de sequer existir como projeto de desenvolvimento nacional.

O propósito do livro é explicar como se calcificou a intolerância política no Brasil e como o convívio com quem não concorda com sua opinião política virou um desafio para a sociedade, inclusive na vida privada. Segundo os autores, os líderes políticos desempenham um papel-chave nesse processo. Bolsonaro e Lula são os dois principais estimuladores dessa calcificação. A partir de alegoria metafórica, o Brasil polarizado encontrou-se com um abismo dentro da sua sociedade, materializada de forma crítica durante a tentativa golpista de 8 de janeiro de 2023, semelhante a reflexão escrita pelo filósofo alemão Friedrich Nietzsche (1844-1900) e citada no livro por Nunes e Traumann (2023, p. 31): “Quem combate monstruosidades deve cuidar para que não se torne também um monstro. E se você olhar longamente para um abismo, o abismo também olha de volta para você”.

O livro apresenta uma linha do tempo fundamental para se entender o processo de transformação da polarização partidária, passando por polarização ideológica, e finalmente se calcificando no Brasil com polarização afetiva. Entre 1994 e 2006, PSDB e PT disputaram as eleições presidenciais com projetos políticos diferentes para o desenvolvimento do Brasil. Contudo, existia respeito e tolerância entre os grupos rivais. Outro fator importante corroborado pelos dados apresentados pelos autores é que nas vitórias presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1994 e 1998) e Lula (2002) não existia um padrão consolidado de votação entre regiões do Brasil ou entre grupos sociais.

Ambos ganharam basicamente em todos os recortes importantes dentro da literatura de eleições. Contudo, as eleições de 2006 são o momento-chave de mudança. A partir desse ano começa o processo de polarização ideológica e de divisão entre as regiões do Brasil. O nordeste começa a se tornar um reduto petista e as regiões centro-oeste e sul começam a se tornar anti-petistas.

Esse cenário se consolida definitivamente nas eleições de 2014. A grande inovação desse pleito foi o surgimento de Minas Gerais e Rio de Janeiro como *swing states*, em outras palavras, estados que definiriam a eleição, pois estes não estavam ideologicamente comprometidos como os outros. Assim, a derrota de Aécio Neves em Minas Gerais foi emblemática nesse processo. Em 2015, a pauta política e econômica perdeu espaço para discussões sobre gênero, religião e costumes. Temas que normalmente eram tratados na vida privada das pessoas se consolidam como grandes temas nacionais. Nesse cenário, o então deputado federal Jair Bolsonaro se apresenta como possível líder dessa nova direita brasileira. Assim, surge de fato a polarização afetiva no Brasil, pois esses grupos se tornam rivais não só políticos, mas inimigos existenciais. Nunes e Traumann (2023) propõem que o abismo afetivo que existe no Brasil atual pode ser enfrentado e combatido. Os autores procuram responder duas perguntas realizadas pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Gilmar Mendes, feita durante o julgamento dos indivíduos responsáveis pelo “8 de janeiro”: a) o que nós fizemos de errado para chegar a isso?; b) e, o que devemos fazer para evitar que isso se repita? (Nunes; Traumann, 2023, p. 204).

A primeira grande discussão apresentada no livro é sobre a “nova forma” de comunicação política, utilizada por diversos líderes ao longo do século XX, que começa a ser propagar com o Presidente estadunidense Theodore Roosevelt, que ficou no cargo entre 1901 a 1909, a utilização do rádio como um mecanismo de propagação ideológica. Algo também feito por Adolf Hitler na Alemanha Nazista. Nunes e Traumann (2023) recuperam o pensamento do politólogo francês Bernard Manin para explicar como os políticos podem apresentar suas ideias diretamente para as massas, sem intermédio de segundos, ideia denominada pelo autor de “Democracia de Público” (2023, p. 39). Essa foi a estratégia usada pôr em 2008 na campanha presidencial do democrata Barack Obama nos Estados Unidos. Obama realizou sua campanha de forma integralmente digital e com estratégias de comunicação política focadas em grupos sociais específicos alcançados diretamente pelo candidato através das plataformas digitais como Google e Facebook.

Assim, comprovando que a estratégia não possui ideologia, pouco tempo depois, Donald Trump, republicano e representante principal da extrema direita estadunidense, utilizou de ferramentas semelhantes para também chegar à Casa Branca em 2016. No Brasil, o Clá Bolsonaro realizou, influenciado por Trump, uma adaptação ao contexto político nacional e aplicou uma estratégia semelhante nas campanhas presidenciais de 2018 e 2022 nas redes sociais. A vitória de Bolsonaro em 2018 foi a primeira na história do Brasil a comprovar o poder das redes sociais dentro do processo eleitoral brasileiro (Nunes; Traumann, 2023).

Em estudo realizado pela Universidade de *Northwestern* (EUA) foi identificado que no Brasil os grupos de *WhatsApp* de direita produziram cerca de 16% a mais de encaminhamentos de cunho político durante a campanha presidencial de 2022 em comparação aos grupos de esquerda (Nunes; Traumann, 2023, p. 45). Dessa forma, segundo os autores, é possível afirmar que a utilização de redes sociais como Facebook e WhatsApp para Bolsonaro e seus apoiadores, foi uma estratégia de comunicação política que tinha por objetivo eliminar os gatekeepers tradicionais, a mídia tradicional brasileira, e estabelecer uma comunicação direta com as massas, como definido anteriormente por Manin. No qual, Jair Bolsonaro, e sua família, produziu um ecossistema de comunicação independente da produção midiática televisiva.

Uma via direta, sem intermediários. Criticamente, percebemos que os resultados das pesquisas de opinião pública apresentados ao longo do livro por Nunes e Traumann (2023) teve como principal objetivo demonstrar como os eleitores de Lula possuíam durante a eleição de 2022, um perfil mais ortodoxo na busca por informações sobre política, recorrendo à mídia tradicional. Em contrapartida, os eleitores bolsonaristas utilizavam mais as redes sociais como fonte de coleta de informações políticas, buscando o contato e orientações diretamente com seu líder e principais aliados (Nunes; Traumann, 2023, p. 52-54).

Com isso em mente, os autores apresentam proposições teóricas sobre a “Lógica do Algoritmo” presentes na obra do cientista político italiano Giuliano da Empoli (2019). O autor defende que o envolvimento político não é alcançado por meio de mensagens que promovam a coesão social, mas através das mensagens que despertam emoções intensas e, sobretudo, as negativas, como: o medo, o ressentimento e a aversão. Seguindo a lógica da polarização afetiva como definida por Iyengar et al., (2019). Complementar a essa ideia, os autores utilizam para explicar esse padrão de comportamento político, o conceito de “Viés de Confirmação” criado pelo psicólogo inglês Peter Wason. A ideia é que os indivíduos preferem acessar apenas informações que defendam sua ideologia, em outras palavras, a pessoa só demonstra interesse em buscar as informações em fontes que não contrariem suas convicções pessoais. A partir desses dois conceitos, os autores conseguem explicar as diferenças entre os eleitores de Lula e Bolsonaro no consumo dos meios de comunicação política utilizados durante a campanha presidencial de 2022 de acordo com a discussão feita a nível internacional sobre o tema (Nunes; Traumann, 2023, p. 55).

O resultado prático desse processo é o surgimento de um ecossistema comportamentalista de negação de outras fontes de informações. Nesse sentido, os indivíduos polarizados afetivamente interpretam as ações feitas pelo Poder Judiciário, no combate às possíveis Fake News, como uma forma de censura, na qual o bolsonarismo seria atacado pelas elites políticas tradicionais (Nunes; Traumann, 2023, p. 69). Como exemplo disso, os autores apresentam os resultados de Pereira et al., (2022), que a partir da “Teoria do Raciocínio Motivado”, demonstram que independente de as notícias serem falsas ou não, os eleitores no geral só aceitariam as ideias que corroboram com suas crenças, mesmo quando confrontados com a verdade. Ainda, segundo Oyserman e Dawson (2020): “A verdade dos fatos, tomados um a um, não importa. Verdadeira seria somente a mensagem no seu conjunto, que confirma o viés do eleitor” (Nunes; Traumann, 2023, p. 57).

O livro apresenta muitos dados originais feitos pela Quaest. Um dos mais instigantes foi coletado entre os meses de setembro e outubro de 2022. Nesse período foi constatado que a repulsa a um determinado candidato se consolidou como principal explicação do voto para presidente, criando assim, o que Nunes e Traumann (2023, p. 82-83) denominam como uma guerra de rejeição. Portanto, o que motiva o voto não é o afeto pelo candidato preferido, mas a antipatia e rejeição ao candidato de oposição. Nesse contexto político não é possível entender a eleição de 2022 sem utilizar o conceito de polarização afetiva, no qual a divisão entre os eleitores deixa de ser partidária ou de classe social e se calcifica como parte da identidade do indivíduo, gerando intolerância e evoluindo para um comportamento agressivo e irracional (Iyengar et al., 2019; Nunes; Traumann, 2023, p.135).

Os autores apresentam sua tese mais importante, a “Calcificação Política”, conceito importado dos Estados Unidos para descrever a atual conjuntura brasileira. Nunes e Traumann (2023, p. 142) definem a calcificação política como uma menor disposição de desertar do seu grupo, romper com seu candidato ou até votar no partido oposto, ou seja, um maior engessamento na polarização.

Em suma, o livro “Biografia do Abismo: como a polarização divide famílias, desafia empresas e compromete o futuro do Brasil” se apresenta como uma leitura atual da política brasileira contemporânea. Os autores descrevem como a polarização partidária se tornou uma calcificação política, que produziu um abismo entre os dois grupos políticos mais influentes do Brasil. Os temas abordados no livro são de grande importância para a sociedade civil, pois apresenta de forma didática teorias acadêmicas e pesquisas sobre opinião pública, unindo teoria e prática. O texto detalha o que ocorreu (e ocorre) dentro das escolas, empresas e famílias, ambientes públicos e privados, nos quais não existe mais uma tolerância em pensar política, economia ou costumes de forma diferente. Os autores acreditam que grande parte da culpa está na forma de se fazer política no Brasil, especificamente na comunicação dos candidatos populistas, como foi o caso da última eleição disputada entre Bolsonaro e Lula. O texto traz uma fala da psiquiatra Maria Rita Kehl: “Líderes populistas manipulam a necessidade de eleger culpados, a quem acusar quando a barra pesa: Eu sofro: alguém deve ser responsabilizado por isso”.

Enfim, existe alternativa para acabar com a polarização afetiva no Brasil? Antes de mais nada é importante entender, que os autores deixam claro que a polarização partidária é saudável e ajuda no pleno funcionamento de uma democracia. O que não deveria continuar acontecendo é esse tipo de polarização afetiva afeta de forma determinante o convívio social, distorcendo a própria percepção da realidade por parte dos indivíduos, que aceitam com entusiasmo uma notícia falsa desde que seja em apoio ao seu candidato e/ou a sua visão de mundo. Por isso, Nunes e Traumann (2023) defendem a vigilância constante dos níveis de polarização afetiva na população Brasileira, buscando evitar níveis elevados que possam causar danos irreversíveis à nossa democracia, que já se encontra debilitada. A conclusão é que a polarização pode ser contida, mesmo que não seja um processo rápido. Logo, é de extrema importância, segundo os autores, que a democracia seja preservada e defendida, pois só assim teremos instituições mais transparentes, resultando em menos desvios de conduta, (Nunes; Traumann, 2023, p. 210). Dessa forma, poderíamos sair do abismo em que, infelizmente, nos encontramos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DA EMPOLI, Giuliano. (2019), *Os engenheiros do caos: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar as eleições*. São Paulo, Vestígio Editora.

IYENGAR, Shanto et al. (2019), “The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States”, *Annual Review of Political Science*, vol. 22, no. 1: 129-146.

NUNES, Felipe; TRAUMANN, Thomas. (2023), *Biografia do abismo: Como a polarização divide famílias desafia empresas e compromete o futuro do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora HarperCollins.

OYSERMAN, Daphna; DAWSON, Andrew. (2020), “Your Fake News, Our Facts”, in R. Greifeneder et al. (org.), *The Psychology of Fake News*, Londres, Routledge.

PEREIRA, Frederico et al. (2022), “Fake News, Fact Checking, and Partisanship: The Resilience of Rumors in the 2018 Brazilian Elections”, *The Journal of Politics*, vol. 84, no. 4: 2188–2201.

