



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

EVELYN MARIA APOLINARIA SANTOS ARRUDA

**CENTRO DE GOVERNO E ESTILO PRESIDENCIAL MIDIÁTICO NO GOVERNO
BOLSONARO**

BRASÍLIA-DF

2024

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

EVELYN MARIA APOLINARIA SANTOS ARRUDA

**CENTRO DE GOVERNO E ESTILO PRESIDENCIAL MUDIÁTICO NO GOVERNO
BOLSONARO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília - PPGCP/IPOL/UnB, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg Jr.

BRASÍLIA

2024

EVELYN MARIA APOLINARIA SANTOS ARRUDA

**CENTRO DE GOVERNO E ESTILO PRESIDENCIAL MIDIÁTICO NO GOVERNO
BOLSONARO**

Aprovado em de março de 2024

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg Jr.

Universidade de Brasília (PPGCP/UnB) – Orientador

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho

Universidade de Brasília (PPGCP/UnB) – Membro Interno

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) – Membro Externo

BRASÍLIA

2024

Aos meus pais, aos meus avós, ao meu padrasto e ao meu namorado: dedico-lhes esta dissertação. Sem o apoio incondicional de vocês, este sonho não seria possível.

AGRADECIMENTOS

Trilhar o caminho do conhecimento não é tarefa fácil e poder contar com uma rede de apoio foi fundamental para superar os desafios na esfera pessoal e profissional ao longo deste curso.

Gostaria de agradecer ao meu orientador, o Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg Junior, por suas sugestões ao longo da construção deste trabalho. As ideias sempre fluem abundantemente quando nos falamos e você fez o processo parecer mais possível e tranquilo do que seria. Agradeço pela paciência e pelo cuidado com os nossos prazos, mesmo quando eu não os cumpri.

Agradeço também à banca examinadora que esteve na minha qualificação: Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho e Prof. Dr. Pedro Cavalcante. Suas sugestões enriqueceram este trabalho e foram indispensáveis para o resultado final.

Agradeço à minha mãe, Elisângela, ao meu padrasto, Laurismar, e ao meu namorado, Douglas Henrique, por estarem sempre presentes, por acreditarem em mim e por apoiarem as minhas decisões. Por serem pacientes em momentos de ausência e por serem um refúgio em momentos de descontração. Vocês me incentivaram a continuar mesmo nos momentos mais difíceis e essa conquista também é de vocês. À minha irmã, Bianca, ao meu pai, Lusimar, e aos meus avós, muito obrigada pelos incentivos. Vocês todos são muito importantes para mim.

Não poderia deixar de mencionar a minha amiga Lísia Milheiros Marioti, que me prestou um apoio enorme quando estava em dificuldades pouco antes do final do processo e sempre esteve ao meu lado para conversar sobre a vida, e a Prof^ª. Dr^ª. Marcela Machado, que me apoiou desde o início a ingressar na carreira acadêmica, por me ouvir e me aconselhar em diversos momentos.

Aos meus colegas de curso Alexandra Novais, Rebeca Dantas, Larissa Marques e Victor Hugo, obrigada por tornarem nosso cotidiano na pós-graduação menos solitário e mais alegre. Vocês são incríveis. Deixo também um agradecimento especial ao meu colega Igor Brito e à minha colega Larissa Marques por me ouvirem e compartilharem suas ideias. Vocês certamente tiveram um papel importante na construção deste trabalho.

Por fim, agradeço ao corpo docente do IPOL e à secretaria por me apoiarem e por ajudarem a resolver as pendências ao longo do processo. Em especial, aos professores doutores Adrián Albala e Frederico Bertholini, que contribuíram com o projeto de dissertação ainda no início, e ao Christiano, da secretaria, por estar sempre disponível.

“A história nunca se repete. O homem sempre o faz.”

(Voltaire)

RESUMO

O objetivo deste trabalho consiste em construir e analisar o Centro de Governo (CdG) do presidente Jair Bolsonaro, o seu estilo presidencial frente à gestão dessa estrutura e do próprio governo de maneira geral, e a capacidade de coordenação de políticas prioritárias que o seu CdG apresentou. Na revisão de literatura, trazemos definições e nomenclaturas sobre o que seria o CdG, entendido neste trabalho como um conjunto de unidades, formais ou informais que prestam apoio ao Chefe do Executivo (Cavalcante, 2018). Também trazemos as produções acadêmicas sobre o estilo espetacular e sobre CdG e políticas públicas. Como metodologia, aplicamos o modelo apresentado por Cavalcante e Batista (2018) sobre a classificação do Centro de Governo. Além disso, realizamos entrevistas com três representantes que compuseram o CdG e propusemos uma categorização de estilo espetacular para Bolsonaro. Uma de nossas principais contribuições diz respeito à caracterização de Bolsonaro como um presidente espetacular (ou midiático) frente às estratégias de comunicação e desinformação que utilizava. Os resultados apontam para um CdG com baixíssima liderança exercida pelo Presidente devido à elevada descentralização que promovia. Além disso, a entrada do Centrão, na segunda metade do governo, permitiu a Bolsonaro se afastar ainda mais das próprias atribuições para permanecer conectado aos seus eleitores e radicalizar o seu discurso. Por fim, concluímos que, embora a capacidade coordenativa do CdG estivesse prejudicada pela excessiva descentralização do presidente, as políticas que foram menos politizadas obtiveram maior êxito por parte do CdG.

Palavras-chave: Centro de Governo, Estilo Presidencial, Jair Bolsonaro, Coordenação de Políticas Públicas.

ABSTRACT

The objective of this work is to construct and analyze the Centre of Government (CoG) of President Jair Bolsonaro, his presidential style in managing this structure and the government as a whole, and the coordination capacity of priority policies demonstrated by his CoG. In the literature review, we provide definitions and nomenclature regarding what the CoG would be, understood in this work as a set of units, formal or informal, that support the Chief Executive (Cavalcante, 2018). We also review academic productions on the spectacular style and on CdG and public policies. As a methodology, we apply the model presented by Cavalcante and Batista (2018) on the classification of the Centre of Government. Additionally, we conducted interviews with three representatives who were part of the CoG and proposed a categorization of the spectacular style for Bolsonaro. One of our main contributions relates to characterizing Bolsonaro as a spectacular (or media-driven) president in terms of the communication and disinformation strategies he employed. The results indicate a CoG with very low leadership exercised by the President due to the high decentralization he promoted. Furthermore, the entry of the *Centrão*, in the second half of the government, allowed Bolsonaro to distance himself even more from his own responsibilities to remain connected to his supporters and radicalize his discourse. In conclusion, although the coordinative capacity of the CoG was impaired by the president's excessive decentralization, less politicized policies achieved greater success by the CoG.

Keywords: Centre of Government, Presidential Style, Jair Bolsonaro, Coordination of Public Policies.

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
AFC	Análise Fatorial de Correspondência
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASSESP	Assessoria Especial da Presidência da República
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CC	Casa Civil
CdG	Centro de Governo
CGU	Controladoria-Geral da União
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CONSEDN	Conselho de Defesa Nacional
CONSEGOV	Conselho de Governo
EUA	Estados Unidos da América
E1	Entrevistado 1
E2	Entrevistado 2
E3	Entrevistado 3
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GP	Gabinete Pessoal da Presidência da República
GSI	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDS	Ministério do Desenvolvimento Regional
MC	Ministério da Cidadania
MD	Ministério da Defesa
ME	Ministério da Economia
MINFRA	Ministério da Infraestrutura
MJUSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas

PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PPA	Plano Plurianual
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SAJ	Secretaria de Assuntos Jurídicos
SECOM	Secretaria de Comunicação Social
SEGOV	Secretaria de Governo da Presidência da República
SEME	Secretaria Especial de Modernização do Estado
SG	Secretaria-Geral da Presidência da República
SGD	Secretaria de Governo Digital
SNE	Sistema Nacional de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelos de centro presidencial:	23
Quadro 2 - Estilos presidenciais segundo Johnson (1974):	24
Quadro 3 - Órgãos da estrutura da Presidência do Governo Bolsonaro:	41
Quadro 4 - Centro de Governo <i>de jure</i> funcional:	43
Quadro 5 - Unidades não classificadas no Centro de Governo <i>de jure</i> funcional:	44
Quadro 6 - Comparação entre os CdG <i>de jure</i> funcional de FHC 1 a Dilma 1 e Bolsonaro:	45
Quadro 7 - Dendrograma E1:	60
Quadro 8 - Dendrograma E3:	61
Quadro 9 - Políticas públicas prioritárias segundo os entrevistados:	69
Quadro 10 - principais resultados encontrados:	104

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Interações do presidente: CdG estrutural:	48
Gráfico 2: Interações do presidente com CdG estrutural <i>versus</i> Gabinete Ministerial:	50
Gráfico 3 - Interações do presidente com o CdG <i>de facto</i> funcional:	50
Gráfico 4 - 10 órgãos que tiveram mais interações com o Presidente da República:	53
Gráfico 5 - Interações do CdG <i>de facto</i> funcional <i>versus</i> Gabinete Ministerial:	55
Gráfico 6 - Análise Fatorial de Correspondência - E1:	57
Gráfico 7 - Análise Fatorial de Correspondência - E2:	58
Gráfico 8 - Análise Fatorial de Correspondência - E3:	59
Gráfico 9 - Reuniões do presidente por ano:	67
Gráfico 10 - Reuniões CdG <i>de facto</i> funcional e Gabinete Ministerial:	67
Gráfico 11 - Ataques ao STF por ano em transmissões ao vivo de redes sociais:	78
Gráfico 12 - Ataques ao TSE por ano em transmissões ao vivo de redes sociais:	80
Gráfico 13 - Vacinação contra a Covid-19 ao longo do ano de 2021:	93

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: relação das variáveis:	36
Figura 2: classificação do Centro de Governo	38

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO:	15
2. REVISÃO DE LITERATURA:	17
2.1. Centro Executivo, Centro Presidencial e Centro de Governo (ou Núcleo de Governo):	
17	
2.2. Modelos de Centro de Governo e estilos presidenciais:	22
2.3. Espetacularização e Estilos Presidenciais Midiáticos:	26
2.4. Centro de Governo, políticas públicas e desmonte de políticas:	29
3. DESENVOLVENDO UMA TEORIA SOBRE CDG, ESTILO PRESIDENCIAL ESPETACULAR E POLÍTICAS PÚBLICAS:	35
4. METODOLOGIA:	37
5. PRINCIPAIS RESULTADOS E DISCUSSÃO:	40
5.1. O Centro de Governo de Bolsonaro:	40
5.1.1. O Centro de Governo de jure estrutural:	40
5.1.2. O Centro de Governo de jure funcional:	43
5.1.3. O Centro de Governo de facto estrutural:	47
5.1.4. O Centro de Governo de facto funcional:	50
5.2. Entrevistas - considerações sobre o cotidiano do Centro de Governo de Bolsonaro e seu estilo presidencial:	56
5.3. Bolsonaro como presidente espetacular - acontecimentos marcantes e a tipologia de classificação:	71
5.4. Centro de Governo e políticas públicas no governo Bolsonaro:	87
5.4.1. Centro de Governo e a vacinação contra a Covid-19:	90
5.4.2. Centro de Governo e o Auxílio Emergencial/Auxílio Brasil:	94
5.4.3. Centro de Governo e o Governo Digital:	99
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS:	101
7. REFERÊNCIAS:	105
ANEXO A - Instrumento de entrevista:	114
ANEXO B - Eventos políticos mais relevantes do Governo Bolsonaro	115

1. INTRODUÇÃO:

O Centro de Governo (CdG) é objeto de pesquisa recente na literatura da ciência política brasileira, tendo os primeiros trabalhos publicados ainda na última década. Sendo assunto novo, há uma série de lacunas a serem preenchidas. Considerando que o CdG é uma unidade composta por alguns ministérios prioritários e unidades ligadas diretamente ao Presidente da República, sendo uma estrutura variável de governo a governo, o CdG é frequentemente mencionado pela literatura como uma unidade necessária para apoiar o presidente em decisões estratégicas sobre as principais políticas públicas do país.

Embora haja esse entendimento geral, o Centro de Governo é objeto de diferentes nomenclaturas em diferentes contextos políticos ou acadêmicos conforme será demonstrado na próxima seção. Na América Latina, assim como no Brasil, devido à novidade do assunto, é comum encontrar trabalhos descritivos e mais raro encontrar trabalhos analíticos. Isso ocorre porque é difícil estabelecer critérios de mensuração, pois o CdG não costuma ser um ministério ou uma pasta específica com alguma exigência legal de transparência com relação às ações feitas em nome do CdG. Logo, encontrar os dados com resultados das atividades desempenhadas ainda pode ser desafiador.

A questão dos estilos presidenciais, conforme o discutido por Cavalcante e Batista (2018) entre os governos FHC 1 e Dilma 1, traz uma perspectiva comportamentalista para o debate ao refletir sobre como o estilo de um presidente pode influenciar a composição do CdG. Neste trabalho, propomos, primeiro, montar e discutir a composição do Centro de Governo do Bolsonaro e, em seguida, sugerir uma classificação para o governo Bolsonaro em termos de estilos presidenciais seguindo a literatura sobre estilo espetacular, retrocesso democrático e populismo autoritário devido ao contexto atípico para o ambiente institucional registrado entre 2019 e 2022. Além disso, investigamos a operação do CdG durante o governo Bolsonaro e quais estratégias de gestão o presidente adotou ou deixou de adotar na condução dessa estrutura e, por consequência, na condução de políticas públicas.

Alguns trabalhos esboçam a relação do CdG com políticas públicas, com foco, principalmente, nas relações do presidente com a coalizão, mas não da relação dos presidentes com o próprio CdG em si quando se trata da gestão das políticas públicas. A presente pesquisa propõe não só analisar as relações entre o estilo presidencial e o Centro de Governo e como isso influi nas políticas públicas monitoradas nesta unidade, mas, principalmente, analisar o contexto de um governo atípico, marcado por um choque exógeno que foi a

pandemia. Assim, a pergunta de pesquisa deste trabalho é: como o estilo presidencial de Bolsonaro impactou a articulação do Centro de Governo e a coordenação de políticas públicas por essa unidade?

Com esta pergunta de pesquisa, neste trabalho, o objetivo geral será analisar a influência do estilo presidencial de Bolsonaro na articulação do Centro de Governo e na condução de políticas públicas prioritárias. Como objetivos específicos, tem-se: i) Montar o CdG de Bolsonaro e demonstrar como operava o seu estilo presidencial no CdG em relação à coordenação de políticas durante o seu governo; ii) Propor uma classificação de estilo presidencial espetacular baseada em evidência; e iii) Analisar as políticas específicas que foram priorizadas durante o governo Bolsonaro, destacando o seu legado e as implicações de longo prazo de suas ações e decisões.

A escolha do caso brasileiro se justifica pelo já mencionado espaço para contribuição nessa literatura ainda em desenvolvimento; e seu contexto está relacionado a entender as variáveis que podem afetar os processos decisórios. Além disso, é esperado que haja influência, embora não unidimensional, do estilo presidencial no CdG e na gestão de políticas públicas conforme será demonstrado na próxima seção com a literatura internacional. Portanto, a escolha se dá, também, pelo fato de supormos ser o caso brasileiro um exemplo típico do fenômeno da influência do presidente nas políticas públicas, segundo classificação de Gerring (2007), ainda que o contexto analisado possa se enquadrar em um contexto não apenas de retrocesso democrático como a literatura demonstra, mas também da presença de um choque exógeno ao longo dos anos deste governo, isto é, a pandemia de Covid-19.

A dissertação está organizada da seguinte maneira: no capítulo 2, é apresentada a revisão de literatura em diferentes subseções. Primeiro, demonstramos o desenvolvimento acadêmico da literatura do Centro de Governo ao longo da história e no Brasil. Em seguida, trazemos os modelos de centro de governo propostos por diversos autores; depois, a espetacularização e estilos presidenciais midiáticos; por último, a seção que aborda o debate sobre centralização e politização do Centro de Governo.

Após o desenvolvimento teórico e a apresentação das hipóteses, trazemos a seção metodológica com destaque para a montagem do Centro de Governo de Bolsonaro a partir da legislação e das agendas oficiais do Presidente. Também realizamos entrevistas com ex-representantes de órgãos que compuseram o Centro de Governo de Bolsonaro. Para a caracterização do estilo espetacular, investigamos a produção acadêmica sobre o comportamento do Presidente frente ao governo, ao mesmo tempo em que utilizamos os dados da Revista Piauí sobre 181 lives realizadas ao longo do governo.

Na seção de resultados, destacamos os principais achados: houve uma excessiva descentralização do processo decisório para a Casa Civil por parte do Presidente, de tal forma que a priorização de políticas tornou-se um processo dificultoso no âmbito do CdG. Além disso, reforçamos, a partir do desenvolvimento da perspectiva de um presidente espetacular, que Bolsonaro reforçou a sua presença em espaços midiáticos e se afastou da gestão governamental gradualmente, mas, especialmente, após a entrada do Centrão no governo.

2. REVISÃO DE LITERATURA:

2.1. Centro Executivo, Centro Presidencial e Centro de Governo (ou Núcleo de Governo):

Delegação de competências e funções pelo chefe do executivo para diferentes equipes, priorização de políticas e gestão do orçamento são características observadas nos governos desde o início do século XX, mas os estudos acadêmicos direcionados a esses fenômenos são muito recentes (Fawcett e Gay, 2005; Relyea, 2008). Os campos de estudo da ciência política e da administração pública perceberam a importância do objeto a partir da expansão da capacidade institucional do Poder Executivo durante e após as guerras mundiais, eventos que institucionalizaram as unidades ligadas diretamente ao presidente ou ao primeiro-ministro. Esse fenômeno foi visto primeiramente na Austrália em 1910, posteriormente no Reino Unido em 1916 e nos Estados Unidos da América em 1939 (Guedes-Neto, 2021).

Com trabalhos seminais no âmbito do parlamentarismo europeu e no presidencialismo norte-americano, a literatura do Centro de Governo se desenvolveu e traz desafios para a América Latina e, especialmente, para o Brasil. Por ser um tema de investigação acadêmica recente, ao mesmo tempo em que carece de teoria e métodos, possui uma diversidade de conceitos e critérios, o que dificulta a padronização e a realização de estudos generalizáveis.

O termo “Centro de Governo” é muitas vezes cunhado na literatura da administração pública, mas as principais publicações estão ligadas a organismos internacionais. Como ponto positivo, os estudos de Alessandro, Lafuente e Santiso (2013a; 2013b) trazem um grande N, isto é, conseguem englobar grandes unidades de análise, com muitos países e modelos de governo em análise. No entanto, os estudos comumente têm caráter mais descritivo e prescritivo, na busca por encontrar o modelo ideal de CdG para que seja replicado em países em condições similares de governança.

Já a literatura acadêmica sobre o CdG tem suas principais referências nos contextos da Europa, especificamente no Reino Unido, e dos Estados Unidos da América. No primeiro caso, a terminologia cunhada para se referir ao tema é o *Core Executive*, cujo trabalho seminal que deu origem ao termo foi de Dunleavy e Rhodes (1990), sobre o Reino Unido, no qual os autores analisam as relações de poder entre o primeiro-ministro e seu gabinete, com foco no aspecto da coordenação de políticas públicas. A abordagem do *Core Executive* pode ser resumida pela busca por explicações do funcionamento da coordenação de políticas públicas pelo gabinete do primeiro-ministro e como esse gabinete se relaciona com as unidades, com a burocracia e com a política.

Rhodes (1995) agrega uma observação importante a respeito dos órgãos que compõem o *Core Executive*: enquanto o primeiro trabalho de 1990 foca exclusivamente nos aspectos do funcionamento do governo, o segundo trabalho sinaliza que um órgão integrante da estrutura do gabinete do primeiro-ministro não necessariamente toma decisões que o caracterizam como parte do CE; assim como um órgão que lida com assuntos relacionados à coordenação de políticas pode não estar na estrutura direta do gabinete do primeiro-ministro, mas pode exercer função de CE. Esse fenômeno também pode ser observado em países presidencialistas.

Vale ressaltar que os autores seminais, tanto nos estudos sobre o *Core Executive* quanto nos estudos sobre o *Presidential Center*, abordam os temas sob uma perspectiva mais institucional e formal. Elgie (2011) defende uma abordagem que se aproxima do neoinstitucionalismo. Essa abordagem trazida pelo autor ressalta que a disposição dos órgãos em torno do governo importa para analisar a capacidade de poder, de coordenação e financeira/de financiamento das unidades, mas também é relevante analisar os indivíduos ocupantes dos cargos. Nesse caso, segundo o autor, os trabalhos futuros à época poderiam englobar entrevistas, além dos levantamentos documentais, o que foi observado em alguns trabalhos inclusive sobre o Brasil, como no livro de Cavalcante e Gomide (2018).

Já a abordagem a respeito do chamado Centro Presidencial teve origem no trabalho de Neustadt (1960). Segundo o autor, nos EUA, a institucionalização do secretariado em torno do presidente Roosevelt foi consequência da expansão do poder e das atribuições das pastas do governo, especialmente após a crise de 1929, quando o governo ganhou maior relevância política e maior relevância no financiamento de políticas de recuperação e gastos financeiros. Isso levou à criação do Escritório Executivo do Presidente.

Ainda, o trabalho de Neustadt (1960) trouxe uma perspectiva comportamentalista para o assunto, pois o autor compreende que a capacidade do presidente de instigar uma decisão

junto à burocracia, bem como a capacidade de sustentar sua visão, suas ideias e valores, eram características fundamentais para o exercício do poder presidencial. Moe (1985) retorna com uma visão neoinstitucionalista ao agregar o conceito de “presidência institucional”, a qual se caracteriza pela tomada de decisões em uma dicotomia “politização” *versus* “centralização”, sendo a politização uma aproximação das preferências da Presidência com a coalizão e com a burocracia estatal e a centralização uma concentração de atribuições nas unidades ligadas ao presidente.

Em estudos mais recentes, alguns autores tentam comprovar uma relação causal entre politização e centralização: a centralização, entendida como poder presidencial, tende a aumentar com a politização crescente, sendo a politização uma expansão da coalizão governista, com mais unidades passando a compor o CdG. A centralização, nesse caso, seria uma estratégia do presidente de concentrar alguns processos decisórios em si e não compartilhá-los com membros da coalizão. Entretanto, em governos que não há coalizão, unipartidários, foi observada uma politização crescente a depender da estrutura do partido e da bancada (Camerlo e Coutinho, 2018; Lanzaro, 2016). Em outras palavras, a literatura evidencia variações na composição e no tamanho dos Centros de Governo, mas as causas disso são diversas. Esse debate da centralização *versus* politização também não é consensual.

Além disso, é evidente que, na literatura norte-americana sobre o Centro Presidencial, existem os seguintes assuntos dominantes: fluxo do processo decisório, estilos de presidência e composição dos gabinetes e das equipes da Casa Branca (Cavalcante, 2018). Cada um desses aspectos tem suas próprias variações internas quanto à conceituação, critérios, operacionalização de variáveis e outras diferenças.

Nos últimos anos, as três abordagens (*Core Executive, Presidential Center e Centre of Government*) têm se tornado um objeto de pesquisa acadêmica de destaque, especialmente na América Latina, em que a literatura ainda progride em teoria e conhecimento empírico. Boa parte dos estudos é descritiva e essa fase é necessária para desenvolver a própria base conceitual do objeto (Bonvecchi e Scartascini, 2011; Cavalcante, 2018).

Grande parte dos autores define, à sua maneira, que o Centro de Governo é uma unidade de coordenação e de tomada de decisões interna ao governo que busca fortalecer o poder presidencial. Para Bonvecchi e Scartascini (2011), em um trabalho que buscou à época investigar o estado da arte desse objeto de pesquisa na América Latina, os presidentes são assistidos por conselheiros sob sua supervisão direta que não necessariamente estão ligados a alguma responsabilidade departamental específica. Segundo esses autores, essas características são atribuídas ao escritório do presidente ou Centro Presidencial.

Em 2013, Alessandro, Lafuente e Santiso (2013a) realizaram uma revisão de literatura sobre as produções feitas até então a respeito do Centro de Governo. Quanto à definição, os autores pontuam:

“instituição ou grupo de instituições que apoiam o chefe do executivo (presidente ou primeiro-ministro) de um país na condução da coordenação política e técnica das ações do governo, planejamento estratégico do programa de governo, monitoramento do desempenho e comunicação das decisões e realizações do governo.” (ALESSANDRO, LAFUENTE e SANTISO, 2013a: 4).

Inácio e Llanos (2015) trazem o conceito de presidência institucional (Moe, 1993 *apud* Inácio e Llanos, 2015) e núcleo executivo (Peters *et. al.* 2000 *apud* Inácio e Llanos, 2015) como sinônimos para tratar, nesse estudo, sobre o grupo de unidades ou agências que dão suporte direto ao Chefe do Executivo. Segundo as autoras, as unidades fazem parte da burocracia do Poder Executivo, mas não estão no gabinete do presidente, apesar de operarem sob hierarquia direta dele e terem a responsabilidade de apoiá-lo.

Para Cavalcante (2018), a nomenclatura cunhada é Núcleo de Governo e se trata de instituições que prestam apoio direto ao Chefe do Poder Executivo, sejam elas instituições formais ou informais, e lidam com o funcionamento, com a coordenação de políticas e com o direcionamento estratégico do país em diferentes governos.

Lanzaro (2018) conceitua Centro Presidencial como Centro de Governo, sem realizar distinções. Para o autor, são núcleos de apoio direto ao trabalho dos Chefes de Governo cujo objetivo é reforçar sua autoridade e liderança, autonomia e recursos políticos. Prestam assistência, aconselham, realizam a coordenação de políticas, auxiliam no controle político e no planejamento estratégico com centralização de poder. O CdG pode incluir, segundo o autor, os escritórios dos Chefes do Executivo e outros agentes ou instituições formais e informais.

Pompeu e Lassance (2018) pontuam que há, na verdade, 3 centros no CdG, sendo um centro responsável por tocar as demandas cotidianas e administrativas, o segundo centro voltado para questões econômicas, com Ministério da Fazenda, Planejamento e Banco Central sempre envolvidos, e o terceiro centro ligado às questões políticas, com a presença do Presidente, do Vice e lideranças partidárias da coalizão para negociarem as pautas com o Congresso Nacional e diminuir os conflitos ideológicos com os demais partidos.

Como visto, não há consenso na definição e na nomenclatura da estrutura do Centro de Governo. De forma geral, tentando englobar os entendimentos possíveis, o CdG é a unidade de apoio direto ao Presidente ou Primeiro-Ministro que pode estar na hierarquia da estrutura do gabinete ou não. É responsável por coordenar as políticas e estratégias dos ministérios e

demais órgãos governamentais. Como atribuições, os centros de governo geralmente têm a responsabilidade de discutir a formação da agenda prioritária, a formulação de políticas prioritárias, coordenar a implementação e avaliar os resultados das ações governamentais. Além disso, o CdG é normalmente composto por altos funcionários e autoridades políticas, mas também pode incluir atores informais, que atuam em conjunto para definir as prioridades políticas, alocar recursos e monitorar e acompanhar a implementação de políticas prioritárias (Dunleavy e Rhodes, 1990; Peters, 2011; Inácio E Llanos, 2015; Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a; Cavalcante, 2018; Lanzaro, 2018).

Apesar da importância da produção acadêmica sobre a governança executiva e a formulação e coordenação de políticas públicas, no caso brasileiro, os estudos sobre o CdG foram desenvolvidos na última década e, fora do país, por organismos multilaterais como o BID. Na academia, alguns autores são expoentes na literatura sobre o Brasil, como Inácio e Llanos (2015; 2016), Inácio (2018) e Cavalcante e Gomide (2018). O caráter descritivo e prescritivo dos organismos multilaterais em suas auditorias é contraposto pela literatura acadêmica. Para esses autores citados, é preciso avançar em estudos baseados em evidência sobre o funcionamento do CdG, pois o entendimento da Ciência Política sobre o tema é de que o Centro de Governo varia de contexto a contexto a depender das relações do presidente com a coalizão, com a agenda de governo e outros fatores internos de cada país (Cavalcante e Gomide, 2020: 1).

Vale ressaltar que os organismos frequentemente publicam estudos e sugerem soluções ao Centro de Governo de diversos países. No caso do Brasil, a OCDE (2022) publicou recentemente uma revisão do Centro de Governo brasileiro com um diagnóstico das capacidades e recomendações de melhorias. Esse documento traz informações importantes sobre o que o organismo internacional mapeou sobre as condições do CdG brasileiro à época em que o documento foi produzido.

Ainda, Shostak et. al. (2023) publicaram uma revisitação ao CdG em complemento ao trabalho de Alessandro, Lafuente e Santiso (2013a) para aprimorar o conceito dessa unidade e se baseia nas mudanças históricas, institucionais, políticas e econômicas dos países latinos. Para os autores, o CdG é organizado em 3 níveis concêntricos na presidência, sendo o primeiro nível o apoio direto ao presidente; o segundo nível, alguns ministérios e unidades de comunicação, relacionamento com o legislativo e coordenação subnacional; e o terceiro, contextos mais específicos, como regulação, reforma da administração e outras unidades. O CdG, para eles, pode ser compreendido como:

“El CdG comprende a los líderes, las instituciones, las unidades y los asesores que llevan a cabo colectivamente las principales funciones transversales necesarias para lograr los objetivos prioritarios de políticas públicas.”

De todo modo, neste trabalho, prioriza-se a conceituação acadêmica sobre o CdG, ainda que pontuações sobre os trabalhos dos organismos multilaterais sejam relevantes e serão utilizadas à frente. Pensando no contexto brasileiro, dado que este trabalho abordará este país, será considerada a visão de Cavalcante (2018) sobre Núcleo de Governo. Essa construção conceitual não é novidade em outras partes do mundo e possui algumas variações, diversas formas de abordagem e diferentes definições, ou seja, diferentes modelos de análise enquanto organização composta por órgãos formais ou informais. Assim, na próxima seção, esse recorte analítico será tratado mais detalhadamente.

2.2. Modelos de Centro de Governo e estilos presidenciais:

Antes de tratar sobre os estilos presidenciais, é fundamental delimitar os modelos de CdG geralmente utilizados na literatura. De forma geral, embora com diferenças na nomenclatura, a literatura define duas perspectivas: estrutural, que diz respeito à análise exclusivamente voltada à estrutura formal da presidência, e funcional, que foca nos demais órgãos do executivo que podem ou não apresentar funções de CdG ainda que não estejam diretamente ligados à estrutura presidencial (Moe, 1985; Rhodes, 1995). Alessandro, Lafuente e Santiso (2013a) também trazem essas perspectivas à tona para apontar uma sistemática de classificação similar, classificando a primeira abordagem como estreita e a segunda, como expandida.

Segundo Cavalcante e Batista (2018), delimitar os modelos de CdG é essencial para conseguir estabelecer conceituação e critérios de mensuração do objeto. Os autores mencionam a proximidade que o aspecto estrutural tem com a investigação sobre as funções estritas das unidades mais próximas da presidência, ao passo que o aspecto funcional permite analisar o CdG sob a perspectiva da administração pública e das políticas públicas. Para a finalidade deste trabalho, serão consideradas ambas as perspectivas estrutural e funcional do CdG, pois o que interessa na análise são as unidades com as quais o presidente Bolsonaro designa formalmente e interage no cotidiano.

O aspecto da institucionalização e expansão dessa estrutura também está relacionado à composição do CdG estrutural ou funcional. Sobre a expansão do CdG, existem diferentes abordagens em relação aos motivos que levam à expansão ou retração. Peters, Rhodes e

Wright (2000) defendem que os CdG foram expandidos em tamanho e importância na mesma medida em que os funcionários são politizados. Na mesma direção, Mejía-Guinard et. al. (2018) avaliam que novos governos modificam as estruturas do CdG, seja expandindo ou retraindo suas competências, para ajustar as equipes às suas agendas. A institucionalização, por outro lado, é percebida pelos fatores históricos anteriormente citados, com os autores corroborando a visão de que o Executivo cada vez mais tem ganhado relevância em contextos presidencialistas e parlamentaristas (Relyea, 2008).

Outra forma de separação da análise dos CdG diz respeito aos aspectos *de jure* e *de facto* que formam as dinâmicas do processo decisório. Ainda no trabalho de Cavalcante e Batista (2018), os autores colocam que, para analisar o papel das instituições no CdG a partir dessa separação, deve-se realizar uma análise documental para identificar aspectos formais (*de jure*) e um mapeamento de interações para identificar aspectos informais não necessariamente documentados ou institucionalizados (*de facto*).

Em uma análise do caso brasileiro, Inácio (2018) afirma que não há, desde a redemocratização, previsão constitucional de quais órgãos são responsáveis pela coordenação das atividades do Executivo. Isso permite que cada presidente adapte as competências das unidades conforme julgar necessário. A autora traz um recorte histórico do período militar até a redemocratização para explicar que as novas instituições e dinâmicas políticas impactaram a competência presidencial, tais como a alta fragmentação partidária no parlamento e na própria coalizão do executivo. Dessa forma, para ela, os modelos predominantes de centro de governo no Brasil são:

Quadro 1: Modelos de centro presidencial

		Coordenação do gabinete	
		Descentralizada	Centralizada
Processo de <i>policymaking</i>	Compartilhado	Gabinete	Gabinete centralizado na Presidência
	Concentrado	Ministério dominante	Presidência hipertrofiada

Fonte: Inácio (2018). Elaboração e tradução própria.

Segundo a autora, o primeiro modelo, do Gabinete, tem a coordenação governamental parcialmente centralizada na presidência e a formulação de políticas é compartilhada com os ministérios, com uma lógica de fluxo de informações competitiva e não colegiada. No modelo

do Gabinete centralizado na Presidência, tem-se a coordenação organizativa concentrada no presidente e a formulação de políticas, apesar de compartilhada com os ministérios, é submetida ao controle do gabinete presidencial. Nesse caso, as políticas mais relevantes ficam centralizadas na presidência e o processo de monitoramento é aprimorado. Já o modelo da Presidência hipertrofiada, tanto a coordenação do gabinete quanto a formulação de políticas ficam concentradas em estruturas da Presidência, com a expansão organizacional dos órgãos que a compõem. Por fim, o modelo do Ministério dominante diz respeito à delegação de competências aos ministérios tanto do poder decisório quanto da formulação de políticas.

Ainda segundo Inácio (2018), no Brasil, desde o governo Figueiredo até Dilma, não foi observada a presença do modelo de Ministério dominante. No caso de Lula e Dilma, houve também uma expansão considerável no tamanho tanto do CdG quanto na quantidade dos ministérios, fruto do que a autora considera processos da coalizão e antecipação de riscos relacionados à coordenação das políticas, com os presidentes buscando autonomia e capacidade de manejar a estrutura presidencial conforme seus interesses e sem criar uma burocracia rígida no CdG.

A autora considera que existem três tipos de núcleo dentro do CdG: órgãos especializados nas funções de coordenação do governo, assessoramento presidencial e órgãos de *policymaking*. No entanto, não aborda explicitamente sob as perspectivas estrutural e funcional. A utilização dessas perspectivas pode alterar o enquadramento de um órgão do governo em cada um dos quadrantes acima.

Até aqui, foi trazida a abordagem dos modelos de Centro de Governo. Já a abordagem dos estilos presidenciais tem origem nos EUA, nos estudos a respeito da operação da estrutura presidencial da Casa Branca e dos processos decisórios sob sua responsabilidade. Em outras palavras, diz respeito a como os presidentes interagem com as pastas do seu gabinete e presume que o estilo presidencial impacta o processo decisório (Cavalcante e Batista, 2018). Inicialmente, os estilos presidenciais foram desenvolvidos por Johnson (1974) ao analisar os estilos dos ex-presidentes Roosevelt, Eisenhower e Nixon. Atualmente, as nomenclaturas idealizadas por este autor ainda são utilizadas para tratar das interações.

Contudo, o próprio autor e a literatura corrente alertam para possíveis limitações dada a simplificação demasiada dos tipos de estilos e como aplicá-los, isto é, é necessário levar em conta se o estudo se trata de uma análise de estilo presidencial aplicada em cada uma das políticas públicas de um governo, ou de uma análise dos governos em geral. Nesse último caso, há ainda a dificuldade em fazer a generalização considerando que as estratégias da presidência podem variar individualmente em cada política. Essas limitações também se

aplicam ao modelo de Inácio (2018). O quadro abaixo sintetiza os estilos e suas características:

Quadro 2: Estilos presidenciais segundo Johnson (1974)

Estilos	Características
Formalista (hierárquico)	O Presidente estabelece procedimentos sistemáticos e racionais para a tomada de decisão de forma hierárquica.
Colegiado	O Presidente mantém uma relação horizontal com os subordinados, com um ambiente que permite maior fluxo de informações e resolução conjunta dos problemas.
Competitivo	O Presidente interage bilateralmente com as pastas de modo que promove competição entre elas à medida que coloca posições divergentes para dialogarem entre si.

Fonte: Johnson (1974). Elaboração própria.

Os modelos de CdG e os estilos presidenciais são abordagens que se interligam porque ambas permitem a compreensão da composição do CdG, isto é, da forma como os presidentes o constituem e como se dá a interação das pastas com os ministérios.

Vale destacar que os resultados a que Cavalcante e Batista (2018) chegaram apontam para um entendimento altamente variado sobre o funcionamento do CdG a depender do tipo de classificação feita para analisá-lo. Concluem ainda que a importância do CdG tem aumentado ao longo dos governos e, apesar da composição variada, alguns órgãos permanecem e concentram mais poder decisório do que outros. Para cada uma das classificações, os autores fizeram uma seção analisando e classificando as estruturas do CdG.

Em relação aos estilos presidenciais, os autores consideraram, com base nos resultados encontrados, que FHC adotou estilo competitivo, com presidente promovendo competição entre as unidades; Lula adotou estilo colegiado, com a principal característica sendo a troca de ideias harmoniosa e a resolução de problemas em grupo; e Dilma, hierárquico, com a racionalização do processo de formulação de políticas e estabelecimento de fluxo de canais de comunicação para alcançar níveis inferiores na hierarquia.

Uma lacuna que a literatura deixa nesses casos é qual o impacto do estilo presidencial sobre o CdG e sobre as políticas públicas, isto é, quando em uma mesma política, em

diferentes gestões, são observados diferentes estilos presidenciais e diferentes resultados, o que necessita de uma investigação. Outra lacuna diz respeito a se o estilo presidencial deriva de características pessoais ou ideológicas do presidente, ou se varia conforme o ambiente impõe necessidade de adaptação do próprio presidente. Vale ressaltar que ainda há a possibilidade de outros fatores influenciarem, mas que ainda não foram identificados pela literatura.

De todo modo, o primeiro caso é precisamente a proposta que esta pesquisa tenta aproximar: o estilo presidencial e o centro de governo. Dado que o governo em estudo é o de Jair Bolsonaro, é relevante trazer a literatura que já foi produzida sobre o perfil e comportamento do ex-presidente frente à Presidência da República, bem como o enquadramento do ex-presidente nas vertentes de análise sobre a nova direita e o populismo. Trazemos, também, um pouco da literatura sobre espetacularização da política e estilo espetacular.

2.3. Espetacularização e Estilos Presidenciais Midiáticos:

A eleição de Jair Bolsonaro em 2018 é resultado de expressões de insatisfação popular com o sistema político de modo geral e está associada ao antipetismo. Vale destacar que há vertentes de autores que defendem a existência de uma polarização ideológica, afetiva e/ou circunscrita que pode ter moldado as preferências dos eleitores e, assim, redirecionado o comportamento político dos atores e dos partidos para um espectro mais conservador (Borges e Vidigal, 2023). Assim, Bolsonaro representou a eleição de um político ligado à direita com traços autoritários, inserido em um contexto global de crise da democracia liberal (Miguel, 2021).

Segundo Rennó (2023), há um conjunto de elementos que formam o bolsonarismo e o apoio ao ex-presidente que podem o caracterizar como uma liderança populista autoritária: a adoção de uma plataforma política populista no período eleitoral, rejeição às questões de gênero e aos direitos de minorias LGBTQIA+, pauta anticorrupção, neoliberalismo nas pautas econômicas e, durante o mandato, o autoritarismo e o negacionismo despontaram como características do próprio presidente na condução da agenda política do país. Na mesma linha, Maitino (2020), utilizando o entendimento de Ernesto Laclau sobre o populismo de classes dominantes, identifica que Bolsonaro utiliza de um embate moral e dualista para articular o seu apoio, uma construção de narrativa de “nós contra eles” para se referir a tudo aquilo que não deve existir no modelo de sociedade que idealiza.

Inserindo o debate no âmbito global, a agenda de pesquisa da ciência política também mostra o avanço do populismo autoritário em democracias liberais de outros países como EUA, Hungria, Polônia e Itália. Levitsky e Ziblatt (2018) afirmam que as instituições democráticas sofrem investidas autoritárias por parte de líderes com esse tipo de característica e são levadas a um enfraquecimento lento e gradual de suas normas, como uma espécie de golpe silencioso. Em linha com essa tendência que os autores alertam, Bauer *et. al.* (2021) demonstram que, nesses países, incluído o Brasil sob gestão de Bolsonaro, foram implementadas reformas que afetaram a burocracia estatal e a administração pública. O livro destaca a importância de se institucionalizar valores democráticos na burocracia estatal weberiana para fortalecer sua resiliência contra tentativas de erodir as instituições democráticas.

Gamboa (2022) ressalta que existem diferentes *outcomes* em países que viveram ou vivem contextos similares ao do Brasil da gestão Bolsonaro. Segundo a autora, que analisou o contexto venezuelano e colombiano, além de trazer casos como o da Turquia, Hungria e Bolívia ao final, o papel da oposição e a estratégia levada a cabo por ela é fundamental para que o golpe silencioso às instituições democráticas se concretize ou não.

Em outra face da caracterização dessas lideranças com traços autoritários ou que fogem ao comportamento esperado de um presidente, existe uma corrente que classifica o estilo de alguns ex-presidentes como um estilo espetacular de liderança. Essa corrente se baseia em Guy Debord (1967, *apud* Campbell, 2019), que teorizou uma “sociedade do espetáculo”, que seria uma sociedade constituída e operando em meio a um fluxo constante de imagens que definem a vida das pessoas, argumentando que quanto mais as pessoas consomem essas imagens, mais vivem, principalmente, como espectadores.

Na concepção do autor, a sociedade do espetáculo também falha em prover as necessidades essenciais das pessoas, como moradia, saúde, segurança e bem-estar. No entanto, ela é muito eficiente em criar necessidades artificiais e em satisfazê-las com um fluxo interminável de novos produtos e pseudo eventos. Segundo Kellner (2017), os Estados Unidos contemporâneos são o retrato perfeito da sociedade do espetáculo e os ex-presidentes Reagan e Obama souberam utilizar, cada um à sua maneira, uma mistura de performance/atuação e política. No caso de Trump, Kellner (2017) e Campbell (2019) o consideram o presidente espetacular por excelência, isto é, uma celebridade que atuou na televisão, em eventos de autopromoção, e já era uma figura conhecida por seus empreendimentos; na presidência, passou a ser remunerado por interpretar uma imagem de si mesmo. A presidência de Trump representou a união da política e da economia por meio do espetáculo.

O que, então, caracteriza o cotidiano de um presidente espetacular? Segundo Jones (2018), em sua caracterização do espetáculo da presidência americana moderna, o presidente incita reações sentimentais da opinião popular por meio da extrema simplificação do debate político, “criando um ambiente onde apelos retóricos míticos dramatizam, em vez de explicar, questões políticas importantes”.

Ainda de acordo com Jones (2018), o fenômeno do estilo espetacular não é tão recente: os federalistas conceberam a ideia do Poder Executivo separado de impulsos passionais e demagogia, mas o próprio presidente Woodrow Wilson questionava isso, colocando que a presidência deve ser retórica, com o presidente atuando como líder/intérprete para facilitar a deliberação em larga escala e elevar as discussões políticas a debates de princípio. Para impactar as massas, é essencial que o presidente simplifique o discurso político. Ambas as visões, segundo a autora, contribuíram para o surgimento da presidência espetacular, com o primeiro caso centralizando o poder no executivo de forma que, a longo prazo, tende a personalizar a concepção da presidência e, no segundo caso, com o presidente deliberadamente propondo um comportamento de impacto de massas que reduz o diálogo político ao consumo em vez da reflexão.

A autora ainda contrapõe duas definições sobre o espetáculo: a de Bruce Miroff (2013, *apud* Jones, 2018), como eventos selecionados e unilaterais que dependem do valor da persona pública do presidente e da centralidade da presidência na vida moderna americana, e a de Guy Debord anteriormente trazida aqui. No entanto, em sua concepção, as visões não são capazes de definir o que ela nomeia de “espetáculo Trump”. Em suas palavras:

“The Trump spectacle also differs from the subliminal features of Debord’s theory. His hyper visible actions place him at the forefront of public attention, replacing unconscious mass passivity with intense reactions from both his supporters and detractors. Further, Trump’s undisguised spectacle is not a complete anomaly detached from the American political system, but rather a twisted manifestation of the mythos surrounding the modern American presidency. He creates a caricature of executive leadership, revealing the inauthenticity and virulent masculinity beneath the presidency’s naturalized mythic conception” (Jones, 2018: 65-66).

Ainda sobre o estilo espetacular, Lynch (2017) pontua que, na política americana, houve vários presidentes e outros mandatários em cargos regionais que já estiveram presentes na vida pública, como o ex-governador da Califórnia Arnold Schwarzenegger, que já esteve no cinema e na prática esportiva. No caso de Trump, o ex-presidente se difere em relação ao fato de que sua carreira iniciou como grande empresário, antes da televisão. Mas, principalmente, os demais atores políticos tentaram separar a carreira artística da carreira

política como forma de demonstrar à sociedade um perfil de seriedade e compromisso com a coisa pública.

Trump, por outro lado, durante a campanha, aproveitou a fama e o capital social obtido no programa apresentado por ele no passado, *The Apprentice*. Dessa forma, Trump foi ilustrado como um *outsider* recém-transformado em político que utiliza da franqueza das palavras para expressar opiniões que geram algum tipo de identidade com os seus seguidores, formando uma personalidade híbrida famosa pela presença na televisão e pela presença na política americana (Lynch, 2017).

Os trabalhos que envolvem a classificação do estilo espetacular são muito recentes e majoritariamente descritivos. A grande questão trazida aqui diz respeito à atuação do ex-presidente Jair Bolsonaro e seu estilo, com potencial de classificação como espetacular, na articulação do Centro de Governo, o que será tratado no desenvolvimento teórico. Na próxima seção, retomando a discussão sobre populismo autoritário e políticas públicas, demonstramos que, no caso brasileiro, já foram realizados trabalhos sobre como os burocratas resistiram às investidas autoritárias e como tentaram proteger políticas públicas específicas, isto é, como resistiram ao desmonte institucional promovido por lideranças com traços autoritários em outras partes do mundo e no Brasil também. Busca-se identificar, portanto, se isso também atingiu o Centro de Governo no Brasil.

2.4. Centro de Governo, políticas públicas e desmonte de políticas:

A administração pública lida com problemas de alta complexidade e deve propor soluções igualmente complexas. O Brasil, segundo Gomide e Pires (2014) possui particularidades que geram efeitos centrífugos devido à fragmentação do poder estatal causada pelos seguintes fenômenos: presidencialismo de coalizão, o federalismo tripartite, a garantia de direitos individuais e coletivos difusos e a participação social no controle das políticas. Para o chefe do executivo, a articulação e a negociação de seus interesses tornam-se desafios ainda maiores ante esses fenômenos. Desse modo, urge ainda mais o papel do CdG em apoiá-lo nas decisões sobre as pautas prioritárias.

Tendo em vista a importância da gestão coordenada das políticas públicas, Almeida (2006) analisa a evolução do processo de descentralização e centralização da gestão das políticas no Brasil. Ela argumenta que a descentralização é uma característica-chave da democracia brasileira, mas também que foi acompanhada por um processo de recentralização, principalmente durante os anos 2000. O artigo descreve as mudanças nas relações federativas

entre os níveis federal e subnacionais de governo no Brasil, bem como os desafios enfrentados pelo país na tentativa de equilibrar a descentralização e centralização de políticas públicas. A autora conclui que essa relação é um processo contínuo e dinâmico, e que o sucesso de uma política pública prioritária do governo central depende de uma combinação eficaz desses dois elementos.

Trazendo esses elementos para o CdG e retomando o debate da centralização *versus* politização no contexto desta estrutura, até aqui foi mencionado que, para alguns autores, pode haver uma relação de complementaridade ou causalidade entre os dois fenômenos, sendo que um aumentaria à medida que o outro também aumentaria (MOE, 1985). No entanto, na literatura, também há uma corrente que defende a relação de substituição entre uma e outra estratégia, considerando que o presidente pode adotá-las em diferentes momentos conforme for mais conveniente, especialmente no que concerne à formulação de políticas. Essa visão é corroborada por Nathan (1983) e Rudalevige e Lewis (2005). Fato é que, segundo Rudalevige e Lewis (2005), os estudos acadêmicos ainda carecem de análises sistemáticas entre as duas estratégias e, assim, os autores trazem uma contribuição relevante ao testar hipóteses que relatam quando as preferências dos presidentes tendem a seguir a centralização ou a politização.

Em que pese a relevância desse debate da centralização *versus* politização, Mello (2018) analisa a execução do programa Brasil Sem Miséria durante o governo Dilma Rousseff a partir da perspectiva do CdG expandido e funcional. Ela demonstra essa perspectiva na estrutura de gestão do programa, que foi executado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O MDS não é parte do Centro de Governo na perspectiva estrutural, mas, na época, possuía atribuições características de Centro de Governo e poderia ser momentaneamente classificado como órgão do CdG funcional, dada a priorização das políticas dessa pasta no âmbito da presidência. Assim, dado o papel descentralizador do CdG nesse caso, o que ocorreu não foi uma politização do gabinete no sentido de diversificar a coalizão, pois a ministra à época, Tereza Campello, era do mesmo partido da presidente e permaneceu durante todo o governo Dilma. Nesse caso, houve uma centralização dessa política, pois, mesmo com a autonomia do ministério para tomar decisões, o processo estava ligado à presidência da república.

Ainda assim, esse fenômeno de descentralizar atribuições a um órgão fora do CdG existe independentemente da politização. Ou seja, ainda que esses conceitos possam se relacionar, as causas para que um presidente adote uma ou outra estratégia podem se justificar por diversas situações, tais como pelo dinamismo e pelo volume de responsabilidade que o

centro presidencial precisa lidar. Nesse sentido, Costa (2008) pontua que um Centro de Governo amplo e com competências concorrentes com outras pastas pode ser também uma estratégia de gestão do Presidente, assim como pode servir de componente institucional para o *enforcement* da execução de políticas prioritárias nas unidades onde os resultados não estão saindo conforme o esperado.

Corroborando com essa tese, em um estudo comparado a respeito dos governos Lula e Dilma, Cavalcante, Gomide e Barbosa (2018) investigaram como os programas sociais foram implementados nessas gestões e concluíram que, ainda que houvesse um arcabouço de procedimentos e estruturas para gerir as políticas, o que prevaleceu foi o arranjo informal e a criação de outros instrumentos voltados para a particularidade de cada política, o que coaduna com a visão de que a centralização/descentralização/politização são estratégias adotadas política a política, ou seja, varia conforme o presidente encontrar maior conveniência. Outro achado relevante foi uma divergência em relação ao que a literatura coloca como característico da coordenação: a hierarquização das decisões. Neste trabalho, foi constatado que a gestão dos programas sociais nos dois governos teve caráter mais colaborativo (colegiado) e foi pautada na confiança, atributos ligados ao mecanismo de redes.

Além disso, Cavalcante, Gomide e Barbosa (2018) encontraram evidências que sugerem que o Ministro da Casa Civil e demais ministros com autoridade de CdG atuam em uma espécie de “coordenação negativa” quando se trata da coordenação de políticas, isto é, o papel que mais desempenham é o de arbitrar conflitos no gabinete. Ainda que haja conflito, a definição de prioridades, ou seja, a última palavra geralmente é do gabinete presidencial.

Considerando, ainda, que há uma dinâmica de trocas entre o presidente e o parlamento na coalizão (indicação para ministérios e apoio legislativo, por exemplo), é relevante destacar o papel da coalizão no CdG, em especial nas políticas prioritárias do governo.

Batista (2013) sugere que a centralização aumenta à medida que a distância ideológica, o número de ministros envolvidos no processo decisório e a institucionalização da Presidência também aumentam. Já nos processos em que os partidos dos ministros representam uma força significativa no poder legislativo, o presidente tende a reduzir a centralização e a formulação de políticas tende a ser descentralizada. Na mesma linha, Batista (2014) pontua que, quanto maior a distância ideológica do presidente e seus ministros, menor a influência deles em decisões do governo. Em situações nas quais as ideias convergem, há o oposto: maior convergência gera maior participação dos ministros nos processos decisórios. O principal achado da autora é de que o presidente costuma centralizar decisões legislativas no próprio partido ao mesmo tempo em que distribui o orçamento com os partidos da coalizão.

Por outro lado, Rennó e Wojcik (2015) investigam as pastas ministeriais que participam ativamente da produção de políticas públicas, especificamente da elaboração da agenda do Poder Executivo e como atuam na aprovação junto ao Legislativo. Para isso, utilizam a técnica de análise de redes e estatística descritiva. Os autores desenvolveram uma teoria dos membros do gabinete na participação da agenda legislativa no Congresso Nacional, na qual identificaram que há um amplo compartilhamento da construção da agenda com os partidos da coalizão. Além disso, outro achado indica que a formulação da agenda frequentemente segue um padrão *bottom-up*, com reduzido controle do presidente. Outro fenômeno identificado é o “copatrocínio” de projetos de lei entre os ministérios da coalizão. Segundo os autores, com a diversidade ideológica do gabinete, a aprovação da agenda do governo se torna mais fácil no Legislativo se houver uma ampla composição da base governista.

Lopez, Silva e Borges (2018) se dedicaram a pesquisar o papel da presidência, enfatizando a Casa Civil, na delegação e no controle de políticas sob responsabilidade da coalizão entre 2003 e 2014. Os achados apontam para uma formação dual de agenda, considerando o interesse prioritário do presidente e os interesses dos ministros de Estado. Mesmo com a dualidade, a formulação das propostas foi descentralizada para os ministérios com o acompanhamento da Casa Civil em ambas as formações de agenda, dos governos Lula e Dilma. A Casa Civil atuou de forma reativa com base em informações relevantes da própria agenda de coalizão para proteger a presidência de possíveis conflitos de interesse. Assim, diferente do que pontuam Rennó e Wojcik (2015), a formação de agenda, para esses autores, tem se caracterizado pela formação dividida entre os ministérios e ao mesmo tempo centralizada na presidência para aprovação do chefe do executivo antes de seguir para o parlamento. Essa perspectiva se aproxima mais da visão de Batista (2014).

Em síntese, observa-se algumas divergências entre os autores no debate sobre o compartilhamento da agenda com a coalizão. Eis algumas considerações a respeito de como a ideologia pode afetar a relação do presidente com a coalizão e, por conseguinte, a sua agenda.

Lanzaro (2016) demonstrou que, na contemporaneidade, o Uruguai, país de seu objeto de estudo, contrasta com o Brasil e o Chile, cujos casos demonstram um crescimento e expansão do CdG em função das amplas coalizões, pois, no caso uruguaio, mesmo quando houve governos de coalizão entre 1990 e 2005, a estrutura do gabinete era reduzida e havia pouca capacidade institucional para centralizar as decisões sobre as políticas. Dessa forma, em diferentes contextos de coalizões, fortes ou fracas, a coordenação política ficou a cargo do presidente, seguido de alguns ministros. A questão ideológica, segundo o autor, aparece como

evidência das pautas defendidas pelos presidentes na condução das políticas, como no caso do governo de José Mujica, que priorizou uma agenda social de habitação para a população mais carente e essa era uma pauta pessoal do presidente.

Segundo Zucco (2009), no âmbito das relações executivo-legislativo, a ideologia se tornou uma variável que, ao longo do tempo, passou a influenciar cada vez menos o comportamento dos legisladores caso eles façam parte da base governista. Isso se dá, por exemplo, pela coalizão que se forma em torno da agenda presidencial. Assim, partidos não alinhados ideologicamente com o presidente que fazem parte do gabinete presidencial ou dos ministérios não tentam preservar sua ideologia. No entanto, para o autor, a ideologia presidencial exerce influência sobre o comportamento dos legisladores sempre que os presidentes têm controle unilateral sobre importantes recursos políticos enquanto carece de uma maioria disciplinada na legislatura, mas, quando há a distribuição dos recursos, o comportamento dos legisladores muda. O autor utiliza o caso brasileiro e afirma que espera haver tipicidade dessa influência em outros casos. Anterior a esse estudo, Sussman e Daynes (1995) também chegaram à mesma conclusão ao estudarem o caso dos Estados Unidos¹.

A participação da coalizão, de todo modo, coloca em perspectiva o interesse prioritário do presidente e as propostas dos ministérios. No trabalho de Lopez *et. al.* (2018), os autores identificaram que o controle do CdG é mais reativo, com a presença do Chefe de Gabinete na conciliação dos conflitos e no controle das propostas enviadas ao Congresso. Mas, dada a diversidade de atores e ideias, a pluralidade partidária presente no contexto brasileiro, é relevante pensar a formação do centro de governo sob a ótica da ideologia e do estilo do presidente que perpassa essas condições, por mais diluídas que estejam as ideologias da coalizão, ou seja, cabe questionar se o estilo de gestão do presidente varia conforme sua ideologia, e, ainda, se o presidente, quando está mais divergente da coalizão, tende a aumentar a centralização das decisões no CdG e a quantidade das suas unidades. A primeira ainda é uma questão ainda não testada diretamente na literatura, mas para a segunda já existem alguns trabalhos conforme demonstraremos a seguir.

O trabalho mais próximo que investigou a relação da ideologia e da coalizão com o tamanho do CdG foi o de Cavalcante e Gomide (2020). Embora não expliquem se existe maior centralização do processo decisório no CdG, os autores analisam a evolução do CdG entre 1995 e 2014, considerando somente o período contínuo sem turbulências políticas no Brasil pós-redemocratização. Os dados em relação ao tamanho do CdG chamam a atenção

¹ Os autores identificam que a ideologia não é um fator dominante para identificar o comportamento do voto dos legisladores.

para a correlação com a posição ideológica do presidente em relação à coalizão: FHC tinha apenas 5 partidos, segundo os autores, na base governista e em seu CdG havia 8 unidades gestoras no primeiro mandato (1995-1998) e 10 no segundo (1999-2002). Já nos governos Lula I e II (2003-2010) e Dilma (2011-2016), a coalizão era maior e mais diversa ideologicamente, o que gerou um aumento no número de ministérios e de unidades integrantes do CdG, passando para 14, 15 e 16 unidades a cada governo, além de conselhos que, embora estivessem no CdG, não tinham status ministerial. Esse aumento das unidades, para além da explicação da diversidade ideológica da coalizão, também se deve ao aumento da complexidade da gestão e da capacidade coordenativa de políticas pelos governos.

De Toni (2018) busca compreender a formação de prioridades do governo. Segundo o autor, o presidente busca traduzir sua plataforma eleitoral em políticas públicas considerando as negociações com a coalizão e os cenários dos momentos nos quais a adoção das políticas podem ser mais ou menos oportunos (logo, não há linearidade temporal sobre qual política deverá ser adotada primeiro). Já quando testadas as hipóteses sobre os aspectos formais que poderiam influenciar a formação de agenda, como a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e estudos técnicos de cenários de longo prazo, o autor não as corroborou, mostrando que ambos os objetos não afetam as prioridades do presidente por diversos fatores. Isso demonstra o dinamismo do CdG na tomada de decisão em contextos incertos e restritos em relação a orçamento. De Toni demonstrou que as propostas eleitorais, comumente carregadas de aspectos ideológicos, afetam a formação da agenda prioritária do presidente.

Já adentrando ao aspecto ideológico do presidente, Vieira (2017) encontrou o seguinte fenômeno: o tamanho do CdG sofre impactos com o extremismo ideológico à esquerda e à direita, isto é, quanto mais distante o presidente está da mediana dos partidos da coalizão ideologicamente, mais o centro de governo permanece centralizado no presidente e maior a tendência do presidente em criar órgãos ligados diretamente à presidência. Outro aspecto que influencia o tamanho do CdG também está relacionado à entrada e saída de novos governos. Mejía-Guinand *et. al.* (2018) destacam que governos entrantes buscam e são incentivados a alterar as estruturas da presidência para lidar melhor com as suas agendas conforme seus interesses. Por outro lado, Inácio e Llanos (2016) não corroboram essa hipótese. Assim, cabe questionar se o estilo de gestão dos presidentes com seus gabinetes afeta a condução das políticas que os presidentes priorizam, pois esta é uma questão não respondida pelos autores.

Gomide *et. al.* (2023) organizaram e publicaram um livro derivado de um projeto de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Trata-se de uma obra que

elencam processos de mudanças e desmontes de políticas públicas entre 2016 e 2022, que pode ser definido por palavras-chave como remoção de objetivos, diminuição ou redução do escopo e das capacidades burocráticas de implementação.

No trabalho de Gomide *et. al.* (2023), foram identificadas 6 grandes áreas afetadas pelo retrocesso democrático do período, marcado, na Era Temer e Bolsonaro, pelo discurso antissistema, pelas práticas neoliberais que tomaram corpo na Emenda Constitucional nº 95/16, do Teto de Gastos. São essas áreas: Desenvolvimento Social, Meio Ambiente, Infraestrutura e Ciência e Tecnologia, Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e, por fim, Instituições, Governança e Gestão. Algumas menções também são feitas às áreas de educação e saúde, apesar de não haver especificamente uma grande área no livro. O livro traz artigos que abordam não só o desmonte e a reconfiguração das políticas ligadas a esses segmentos, como também traz a resiliência burocrática para resistir aos impulsos autoritários e antidemocráticos.

Avritzer *et. al.* (2021) organizaram um conjunto de artigos que explicam o retrocesso democrático e o desmonte institucional que o governo Bolsonaro orquestrou em diversas áreas, como: administração pública, justiça, políticas públicas, valores democráticos e veículos digitais/de imprensa. Os autores demonstram como esses valores herdados da Era Temer foram radicalizados no governo Bolsonaro.

Estes livros nortearão as políticas a serem estudadas neste trabalho e, na próxima seção, do desenvolvimento teórico, demonstraremos a ligação dos conceitos até aqui trazidos.

3. DESENVOLVENDO UMA TEORIA SOBRE CDG, ESTILO PRESIDENCIAL ESPETACULAR E POLÍTICAS PÚBLICAS:

Conforme trazido até aqui, o Centro de Governo é um objeto de estudo acadêmico da ciência política e da administração pública que teve avanços significativos na Europa e nos EUA. No contexto da América Latina, os estudos são mais recentes e, no caso brasileiro, datam da última década. Este trabalho visa contribuir com essa literatura em desenvolvimento.

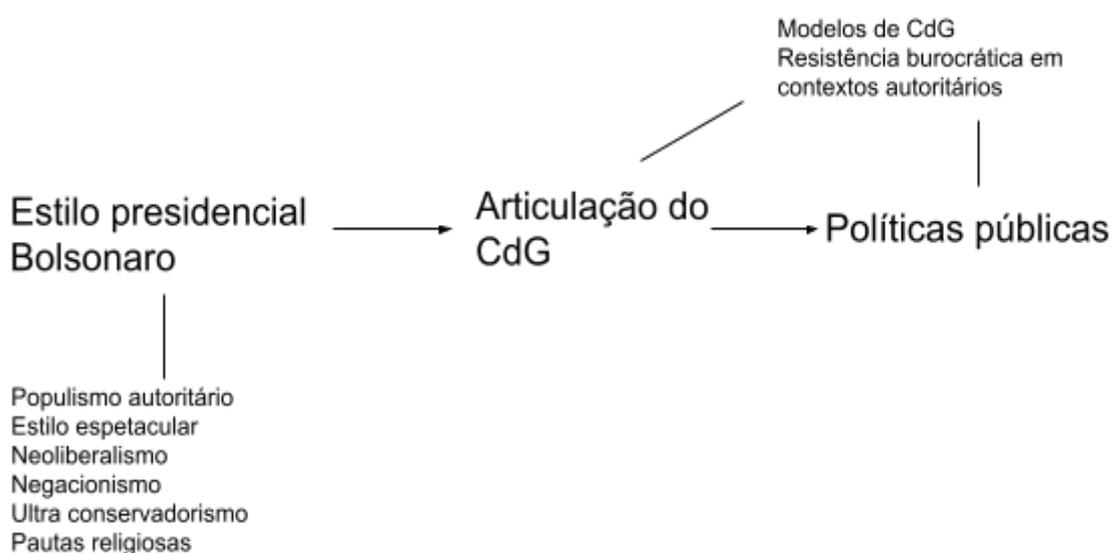
Ainda que existam limitações em relação à realidade, os estilos presidenciais permitem a análise da gestão presidencial dentro do contexto acadêmico. Na literatura, observamos que os principais autores afirmam ser necessário olhar para o estilo de gestão como variável que impacta a composição do Centro de Governo. Entretanto, não há observação sobre como o

estilo presidencial afeta a articulação das prioridades em políticas públicas no âmbito do Centro de Governo em um contexto de governo com traços autoritários e antidemocráticos como ficou demonstrado ser o caso do governo Bolsonaro.

Além disso, Bolsonaro utilizou das mídias de comunicação, como participação em programas de televisão, para se promover antes de ser candidato à presidência. Ainda, Bolsonaro foi o primeiro presidente eleito que utilizou fortemente suas redes sociais para atingir e criar grupos de apoio a nível nacional, tanto na eleição quanto durante o seu mandato. Também, a literatura reforça a defesa de políticas neoliberais e a presença do negacionismo nas falas do ex-presidente durante o seu mandato.

A figura abaixo ilustra a relação dessas variáveis:

Figura 1: relação das variáveis



Fonte: elaboração própria.

Sendo assim, a primeira hipótese deste trabalho é:

H1. O estilo presidencial espetacular de Jair Bolsonaro está relacionado negativamente com a formação de prioridades em políticas públicas no âmbito do Centro de Governo.

Além disso, durante o seu mandato, Jair Bolsonaro partiu de um contexto em que era contrário à troca de cargos por apoio político no Congresso Nacional para outro em que passou a negociar com o grupo político chamado Centrão. Antes disso, o governo teve início com uma quantidade reduzida de ministérios em comparação com o final do mandato e

contava com ministros determinados a implementar uma agenda de desmonte das políticas com as quais não concordava.

Com a chegada do Centrão ao governo, existem correntes que defendem um enfraquecimento do presidente na ala política, mas de forma proposital, isto é, o presidente não estava disposto a assumir importantes responsabilidades atinentes ao seu cargo e o grupo do Centrão assumiu o comando informalmente. Dessa forma, em linha com os achados de Rennó e Wojcik (2015), busca-se testar se Bolsonaro passou a compartilhar a formação de agenda amplamente com a coalizão mesmo em um contexto de elevada politização, ao invés de centralizá-la. Para o caso de Bolsonaro, entretanto, argumentamos que o presidente estaria focado na espetacularização do seu cotidiano, dialogando com apoiadores na área externa do Alvorada e alimentando as discussões sobre instabilidade institucional em suas redes sociais, e menos envolvido com os temas estratégicos. Sendo assim, a segunda hipótese deste trabalho é:

H2. Mesmo em um contexto de maior politização do gabinete, Bolsonaro descentralizou e compartilhou a formação de agenda com a coalizão para se desvincular dos compromissos típicos do presidente com a coordenação governamental, em especial, no âmbito da Casa Civil.

Por fim, é amplamente difundido, seja na literatura acadêmica, seja por organismos multilaterais, que o CdG representa um conjunto de unidades importantes para dar suporte ao chefe do Executivo na gestão das políticas públicas prioritárias, seja na formulação, coordenação, monitoramento ou avaliação. A última hipótese visa identificar o quão necessária essa unidade é para alcançar as metas traçadas, em sentido comparativo entre presidentes midiáticos e presidentes não midiáticos. No contexto do governo Bolsonaro, mencionamos anteriormente o choque exógeno que foi a pandemia. Sendo o CdG uma unidade necessária na coordenação das políticas públicas, entendemos que, naquele momento, essa unidade, corroborando com a literatura, deveria estar fortalecida. Sendo assim:

H3. Maior capacidade coordenativa do Centro de Governo influencia positivamente o atingimento de metas nas políticas públicas.

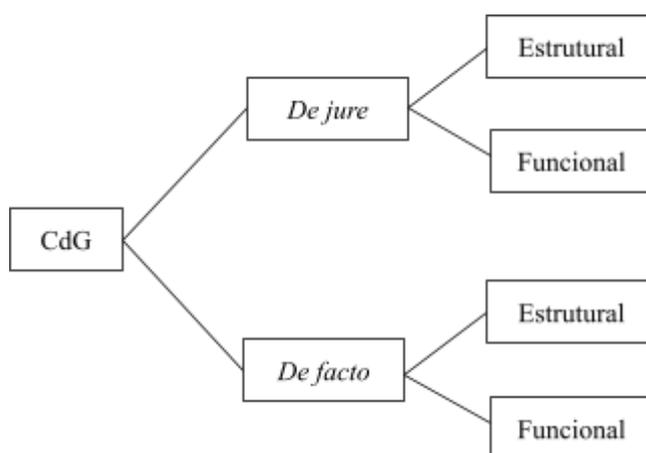
4. METODOLOGIA:

Nesta seção, descrevemos como o estudo foi conduzido e quais métodos foram utilizados. A pesquisa utilizou métodos mistos, ou seja, quali e quantitativos e tem caráter exploratório-descritivo e quase-experimental.

Para montar o Centro de Governo de Bolsonaro, utilizamos como referência a metodologia de classificação de Cavalcante e Batista (2018). Os autores utilizam diversas tipologias para analisar os governos FHC a Dilma 1 (1995-2014). Nesse trabalho, o foco de análise foi: classificar o CdG como estrutural ou funcional, classificar os aspectos *de jure* e *de facto* e classificar os estilos presidenciais desses governos. Vale ressaltar que, devido à dificuldade com a disponibilidade de dados, os aspectos *de facto* apenas incluíram as gestões FHC e Dilma, pois a base de dados (agenda presidencial) dos governos Lula não estava disponível.

Essas classificações podem ser sintetizadas na figura abaixo:

Figura 2: classificação do Centro de Governo



Fonte: Cavalcante e Batista (2018). Elaboração própria.

Para classificar aspectos *de jure* estrutural, realiza-se uma consulta, por ano, às leis, medidas provisórias e decretos que criaram ou alteraram órgãos ligados à presidência. Para classificar aspectos *de jure* funcional, é realizada uma busca por trechos na legislação com palavras-chave nas competências atribuídas pela legislação, tais como “coordenação” e “controle” tanto das unidades ligadas à presidência quanto dos ministérios. Nos aspectos *de facto*, tanto estrutural quanto funcional, os autores utilizam as agendas presidenciais para identificar as interações do presidente com os membros do executivo. Embora os instrumentos de análise desses fatores tenham suas limitações, são as alternativas mais viáveis e utilizadas nos estudos sobre CdG funcional.

Em relação à identificação do estilo presidencial, o presidente Bolsonaro é classificado, conforme demonstrado na literatura, como um caso específico de presidente do Brasil da era democrática com características autoritárias e negacionistas em diversos momentos relevantes da política nacional (Rennó, 2023). Propomos uma classificação com base na pesquisa bibliográfica sobre estilo espetacular segundo Jones (2018).

Para mensurar essa variável, realizamos uma pesquisa documental nos principais canais de comunicação - Folha de São Paulo, Estadão e O Globo - para elaborar uma retrospectiva com os principais acontecimentos do governo na dimensão política, como as negociações com a coalizão e as divergências públicas entre Bolsonaro e ministros, com a finalidade de identificar os acontecimentos potenciais de simplificação do debate por parte do presidente. Ao mesmo tempo, investigamos seus posicionamentos públicos a respeito de tais eventos com base na pesquisa documental, bem como utilizamos os dados da Revista Piauí sobre 181 lives semanais realizadas pelo ex-presidente entre março de 2019 e setembro de 2022 sobre outras situações que envolvem a sua caracterização enquanto presidente espetacular. Outros trabalhos que analisam o discurso de Bolsonaro (Maitino, 2018; Seibt e Dannenberg, 2021) antes e durante a presidência foram importantes para subsidiar a classificação, uma vez que o presidente espetacular segue construindo e reforçando a imagem midiática em período anterior e posterior à assunção do mandato. Ademais, as entrevistas e a pesquisa bibliográfica sobre a construção do próprio gabinete de Bolsonaro serão relevantes para essa análise.

Para a escolha das políticas públicas, foi realizada uma análise documental e bibliográfica, além de entrevistas. Por meio de entrevistas com o alto escalão do governo, pudemos mapear políticas consideradas prioritárias pelo então presidente e as dinâmicas cotidianas do Centro de Governo. Escolhemos aquelas que foram simultaneamente citadas pelos três entrevistados e utilizamos os livros *Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas (2016-2022)*, de Gomide *et. al.* (2023), *Políticas Públicas e Uso de Evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*, de Koga *et. al.* (2022), e *Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política*, de Avritzer *et. al.* (2021) como referências bibliográficas, além de outros trabalhos de avaliação de políticas públicas, para subsidiar a análise. A escolha dessas obras se dá pela relevância acadêmica dos autores e das pesquisas conduzidas sobre políticas públicas que estão sob administração federal e o que permite uma análise estatística descritiva. Para identificar estatisticamente as mudanças das políticas selecionadas a partir das obras supracitadas, utilizamos a base de dados do catálogo de políticas públicas do IPEA, que traz estudos de avaliação de políticas, informações

longitudinais sobre políticas de diversos segmentos, com as suas alterações legais e de escopo.

Para testar a H1, foram coletados e analisados os dados das agendas presidenciais para identificar padrões de interações, frequência de reuniões ou eventos relacionados ao Centro de Governo *de jure* e *de facto*. Também realizamos entrevistas com ex-integrantes da estrutura da presidência no teste das 3 hipóteses. No caso da H2, as entrevistas, junto da pesquisa bibliográfica, ajudarão a mapear tanto o nível de autonomia da coalizão em relação à formação de agenda quanto as políticas prioritárias da presidência.

Para testar a H3, além das entrevistas feitas por nós, realizamos uma pesquisa bibliográfica sobre a coordenação política da presidência em relação à formulação e implementação da agenda. Existem trabalhos como o de Lopez, Silva e Borges (2018) que trazem entrevistas com agentes públicos e ex-ocupantes de cargos relevantes na estrutura da presidência dos governos FHC, Lula e Dilma. Os autores também complementam a sua pesquisa com entrevistas de outros trabalhos (Silva *apud* Lopez, Silva e Borges, 2018). Utilizaremos, então, os achados desses autores para comparar com os nossos achados em relação ao governo Bolsonaro e utilizaremos a estatística descritiva para comparar resultados das políticas anteriores e contemporâneas ao governo, quando for o caso.

Para analisar as entrevistas deste trabalho, utilizamos o software IRaMuTeQ (Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires), que é uma ferramenta estatística de análise textual que se concentra em técnicas como o Método de Reinert e Análise Fatorial de Correspondência (AFC). Essas técnicas são associadas à análise de dados textuais por meio da identificação de padrões e associações em grandes conjuntos de dados textuais.

5. PRINCIPAIS RESULTADOS E DISCUSSÃO:

5.1. O Centro de Governo de Bolsonaro:

5.1.1. O Centro de Governo *de jure* estrutural:

Nesta subseção, apresentamos a organização *de jure* estrutural do Centro de Governo do presidente Bolsonaro. São consideradas todas as unidades que integram o organograma da Presidência da República, sendo essa estrutura composta por órgãos que exercem funções transversais de coordenação, isto é, que afetam toda a estrutura do executivo, como a Casa

Civil, além de órgãos de assessoria, como a Assessoria Especial do Presidente da República (Cavalcante e Batista, 2018).

Segundo Cavalcante e Batista (2018), a partir do segundo mandato de FHC, observou-se um fortalecimento das dimensões de coordenação e implementação de políticas públicas no Centro de Governo, com os presidentes FHC, Lula e Dilma incluindo secretarias temáticas na estrutura formal da presidência, como a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e a Secretaria de Portos. O número de unidades presentes na estrutura da presidência também robusteceu, passando de 7 órgãos no 1º mandato de FHC para 13 no 2º mandato de FHC e 1º de Lula. No 2º mandato de Lula e 1º de Dilma, esse número saltou para 15 unidades, fora os conselhos deliberativos. Para os autores, essa mudança pode ser entendida como um fortalecimento do poder do presidente para controlar as dinâmicas políticas do presidencialismo de coalizão.

Em Bolsonaro, observamos que houve uma pequena redução nessa estrutura, mas mantendo a mesma quantidade a maior parte do tempo, passando de 14 unidades entre 2019 e 2020 para 15 unidades entre 2020 e 2021 e reduzida novamente para 14 unidades em 2022. Além disso, diferentemente dos demais presidentes, não houve, em momento algum, a inclusão de secretarias temáticas na estrutura da presidência que pudessem sugerir algum tipo de priorização do presidente em políticas públicas específicas sob essa perspectiva, ainda que a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos estivesse, até 2020, na Casa Civil da Presidência da República antes de ser alocada para o Ministério da Economia. Nesse caso, a secretaria como órgão integrante da Casa Civil e não da Presidência não a inclui na categoria de CdG *de jure* estrutural. O Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos também estava na estrutura da presidência, mas se reuniu apenas 17 vezes ao longo dos 4 anos de mandato, segundo a agenda oficial do presidente. Abaixo, segue o quadro com todos os órgãos pertencentes à estrutura da Presidência do Governo Bolsonaro:

Quadro 3: Órgãos da estrutura da Presidência do Governo Bolsonaro

Governo Bolsonaro (2019-2022)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Casa Civil 2. Secretaria de Governo 3. Secretaria-Geral da Presidência 4. Gabinete Pessoal do Presidente da República 5. Gabinete de Segurança Institucional 6. Comissão de Ética Pública 7. Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais (até 2022)

8. Conselho de Governo
9. Conselho Nacional de Política Energética
10. Advocacia-Geral da União
11. Assessoria Especial do Presidente da República
12. Conselho da República
13. Conselho de Defesa Nacional
14. Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos
15. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (a partir de 2020)

Fonte: elaboração própria a partir das leis e decretos que organizam as unidades.

Ademais, a partir de fevereiro de 2020 a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) saiu da Secretaria-Geral e passou para a subordinação direta da Presidência da República por meio do Decreto nº 10.244/2020 e a Assessoria Especial da Presidência da República perdeu, para esta Secretaria, a competência de “assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições e, especialmente, na realização de estudos e contatos que por ele sejam determinados em assuntos que subsidiem a coordenação de ações com organizações estrangeiras.” Desde a constatação de Cavalcante e Batista (2018), a SAE tem como responsabilidade a coordenação do planejamento estratégico nacional, assim como a coordenação de programas e projetos também estratégicos.

Em meio a essas alterações sobre a alocação dos órgãos, vale mencionar que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais esteve ligada diretamente à Presidência da República até 2022, quando passou a ser uma autarquia do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Em relação à Casa Civil, a Assessoria Especial e a Subchefia de Articulação e Monitoramento foram unidades chave da Casa Civil para coordenar ministérios e secretarias “na formulação de projetos governamentais considerados prioritários e estruturantes pelo Presidente” e “coordenar e monitorar os resultados dos programas e dos projetos considerados prioritários pelo Presidente da República”, de acordo com o Decreto nº 9678/19. A Secretaria Especial de Relações Governamentais ficou responsável por articular com a Subchefia de Articulação e Monitoramento para organizar a priorização orçamentária e financeira das prioridades do Presidente da República. Em atribuição similar, a Secretaria de Relações Institucionais da Secretaria-Geral da Presidência da República teve como atribuição monitorar e avaliar a execução orçamentária obrigatória de emendas parlamentares.

Ainda, o Decreto nº 9979/19 acrescentou ao Decreto nº 9678/19 que a Casa Civil deveria atuar como um órgão avaliador e monitorar a ação governamental e gestão dos órgãos e entidades da administração pública. Ainda, incumbiu a este ministério a coordenação e

acompanhamento dos Ministérios na formulação de projetos e políticas públicas, o que coaduna com os achados anteriores de Lopez, Silva e Borges (2018) e Cavalcante, Gomide e Barbosa (2018) sobre o papel da Casa Civil em governos anteriores, ao menos no aspecto legal previsto.

Sobre o relacionamento com o Congresso Nacional, tanto a Casa Civil quanto a Secretaria de Governo (SEGOV) possuíam essa atribuição nos termos da legislação que organiza a estrutura da Presidência, seja na Lei, seja nos decretos presidenciais. No caso da SEGOV, essa tarefa era feita em conjunto com a Casa Civil e em articulação com a Secretaria de Assuntos Federativos. Contudo, na prática, como será visto adiante, a Secretaria de Governo era, de fato, a responsável por essa tarefa, cabendo à Casa Civil maiores atribuições de coordenação ministerial.

Uma última consideração sobre o Centro de Governo *de jure* estrutural diz respeito à Secretaria Especial de Articulação Social da SEGOV. Essa Secretaria esteve responsável por coordenar e acompanhar o processo de participação social nas políticas públicas em nível federal. No entanto, grande parte dos conselhos participativos foram esvaziados ou extintos durante o governo. Nas agendas do presidente, não foram localizadas reuniões com conselhos além daqueles previstos na estrutura da Presidência da República.

5.1.2. O Centro de Governo *de jure* funcional:

A seção a seguir se dedica a explorar o Centro de Governo sob a perspectiva dos descritores presentes na legislação para demonstrar quais são aquelas unidades voltadas para as funções típicas de Centro de Governo, isto é, que coordenam e atuam de forma transversal para avançar com as prioridades da Presidência. Os descritores utilizados foram os mesmos propostos por Cavalcante e Batista (2018): controle; gerenciamento; direção; comando; supervisão; articulação; monitoramento; planejamento; formulação; administração; acompanhamento; e elaboração. Uma competência que vale destacar é a do Ministério da Justiça e Segurança Pública com relação à assistência ao presidente em matérias não ligadas à pasta ministerial. Este ministério não possui os descritores propostos, mas essa competência pode indicar maior interesse do presidente na pasta em questão, o que deve ser explorado nas próximas seções.

Os quadros abaixo sintetizam as unidades classificadas na perspectiva *de jure* funcional e as unidades que estão fora desse enquadramento:

Quadro 4: Centro de Governo *de jure* funcional

Governo Bolsonaro (2019-2022)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Advocacia-Geral da União 2. Casa Civil 3. Secretaria de Governo 4. Secretaria-Geral da Presidência 5. Conselho de Governo 6. Assessoria Especial do Presidente da República 7. Conselho da República 8. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (<u>a partir de 2020</u>) 9. Controladoria-Geral da União 10. Ministério da Economia 11. Ministério da Infraestrutura 12. Ministério da Cidadania 13. Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria de Governo da Presidência da República (<u>até 2021</u>) 14. Secretaria de Comunicação Institucional do Ministério das Comunicações (<u>a partir de 2022</u>)

Fonte: elaboração própria a partir das leis e decretos que organizam as unidades.

Quadro 5: Unidades não classificadas no Centro de Governo *de jure* funcional

Governo Bolsonaro (2019-2022)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Gabinete Pessoal do Presidente da República 2. Gabinete de Segurança Institucional 3. Comissão de Ética Pública 4. Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais (<u>até 2022</u>) 5. Conselho Nacional de Política Energética 6. Conselho da República 7. Conselho de Defesa Nacional 8. Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos 9. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento 10. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações 11. Ministério da Defesa 12. Ministério do Desenvolvimento Regional 13. Ministério da Educação 14. Ministério da Justiça e Segurança Pública 15. Ministério do Meio Ambiente 16. Ministério de Minas e Energia 17. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos 18. Ministério das Relações Exteriores 19. Ministério da Saúde 20. Ministério do Turismo 21. Ministério das Comunicações (<u>a partir de 2021</u>) 22. Ministério do Trabalho e Previdência (<u>a partir de 2021</u>)

Fonte: elaboração própria a partir das leis e decretos que organizam as unidades.

A primeira observação relevante é que algumas unidades de assessoramento da estrutura da presidência não possuem atribuições típicas do Centro de Governo, por isso, não estão enquadradas como Centro de Governo *de jure* funcional. Da mesma forma, alguns ministérios possuem as atribuições, mas não estão na estrutura, ou seja, exercem funções mas não estão ligados diretamente ao presidente. De maneira geral, os órgãos que exercem funções transversais e de coordenação se mantiveram na classificação, o que corrobora com o histórico traçado por Cavalcante e Batista (2018) para FHC, Lula e Dilma.

A inclusão do Ministério da Economia no CdG *de jure* funcional se justifica não somente pela forte presença dos descritores, mas, principalmente, porque os recursos para a execução de políticas públicas e a gestão da política fiscal afetam todo o Executivo (Cavalcante e Batista, 2018). Vale ressaltar que esse ministério acumulou as funções dos antigos Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, tipicamente observados nas estruturas do CdG *de jure* funcional de governos anteriores.

Em relação aos mandatos anteriores, Cavalcante e Batista (2018) demonstram que o CdG *de jure* funcional cresceu durante a gestão FHC em relação ao tamanho do gabinete do Presidente e, após isso, os mandatos de Lula e Dilma reduziram o CdG *de jure* funcional com o aumento da presença de secretarias focadas em políticas públicas específicas. Dessa forma, o crescimento de órgãos na presidência se deu mais pela presença firme de órgãos voltados para políticas públicas e menos para atividades típicas do CdG.

Se compararmos com a estrutura demonstrada acima na gestão Bolsonaro, o presidente não criou secretarias temáticas como Lula e Dilma fizeram, embora dois ministérios ligados à implementação de políticas públicas estejam no CdG *de jure* funcional: infraestrutura e cidadania. Por outro lado, Bolsonaro manteve o elevado número de órgãos de coordenação sem possuir secretarias temáticas que não exercessem funções típicas de CdG. Ademais, é o presidente que mais possui unidades ligadas ao CdG *de jure* funcional, isto é, considerando que a Secretaria de Comunicação apenas foi transferida de pasta, o presidente teve 14 órgãos nessa perspectiva, sendo a maior parte deles órgãos de coordenação e atuação transversal. O presidente que teve mais órgãos até então era Lula em seu primeiro mandato, com 12 órgãos. Há de se investigar se o presidente Temer manteve esse padrão, mas, neste trabalho, consideramos os mandatos contínuos de 4 anos. O quadro abaixo compara as unidades do CdG *de jure* funcional de FHC 1 a Dilma 1 e Bolsonaro:

Quadro 6: Comparação entre os CdG *de jure* funcional de FHC 1 a Dilma 1 e Bolsonaro

FHC 1	FHC 2	Lula 1
<ol style="list-style-type: none"> 1. Advocacia-Geral da União 2. Casa Civil 3. Secretaria-Geral da Presidência 4. Secretaria de Assuntos Estratégicos 5. Secretaria de Comunicação Social 6. Conselho de Governo 7. Ministério do Planejamento, Orçamento e Coordenação 8. Ministério da Fazenda 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Advocacia-Geral da União 2. Casa Civil 3. Secretaria de Relações Institucionais 4. Ministro de Estado Extraordinário de Projetos Especiais 5. Secretaria de Estado de Comunicação de Governo 6. Conselho de Governo 7. Corregedoria-Geral da União 8. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 9. Ministério da Fazenda 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Advocacia-Geral da União 2. Casa Civil 3. Secretaria-Geral da Presidência 4. Secretaria de Relações Institucionais 5. Assessoria Especial do Presidente da República 6. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica 7. Secretaria de Imprensa e Porta-Voz 8. Conselho de Governo 9. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social 10. Corregedoria-Geral da União 11. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 12. Ministério da Fazenda
Lula 2	Dilma 1	Bolsonaro
<ol style="list-style-type: none"> 1. Advocacia-Geral da União 2. Casa Civil 3. Secretaria-Geral da Presidência 4. Secretaria de Relações Institucionais 5. Assessoria Especial do Presidente da República 6. Secretaria de Comunicação Social 7. Conselho de Governo 8. Secretaria de Assuntos Estratégicos 9. Controladoria-Geral da União 10. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 11. Ministério da Fazenda 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Advocacia-Geral da União 2. Casa Civil 3. Secretaria-Geral da Presidência 4. Secretaria de Relações Institucionais 5. Assessoria Especial do Presidente da República 6. Secretaria de Comunicação Social 7. Conselho de Governo 8. Secretaria de Assuntos Estratégicos 9. Controladoria-Geral da União 10. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 11. Ministério da Fazenda 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Advocacia-Geral da União 2. Casa Civil 3. Secretaria de Governo 4. Secretaria-Geral da Presidência 5. Conselho de Governo 6. Assessoria Especial do Presidente da República 7. Conselho da República 8. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos 9. Controladoria-Geral da União 10. Ministério da Economia 11. Ministério da Infraestrutura 12. Ministério da Cidadania 13. Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria de Governo da Presidência da República 14. Secretaria de Comunicação Institucional do Ministério das Comunicações

Fonte: Cavalcante e Batista (2018), elaboração própria a partir da legislação.

De maneira geral, a variação na composição do CdG é uma regra e um evento esperado de acordo com a literatura mencionada anteriormente, dado que o presidente tem a liberdade de desenhar o gabinete e atribuir competências da maneira que for mais conveniente. Uma observação importante é que a perspectiva do CdG *de jure* estrutural demonstrou que o presidente Bolsonaro manteve um elevado número de órgãos ligados à sua hierarquia direta, ao passo que a perspectiva do CdG *de jure* funcional, conforme visto também nos mandatos anteriores dos presidentes analisados por Cavalcante e Batista (2018),

apresentou outras unidades mais voltadas às ações transversais, mas, no caso de Bolsonaro, há dois ministérios temáticos nessa estrutura.

Ainda, os resultados apontam para uma convergência do governo Bolsonaro com o que Vieira (2017) pontua: os presidentes cujos aspectos ideológicos são mais extremos se comparados com a coalizão tendem a centralizar poder no CdG e ter mais órgãos ligados diretamente a eles. No caso de Bolsonaro, e isso será explorado mais à frente, ele manteve um CdG *de jure* funcional com um número de unidades um pouco maior se comparado ao dos demais presidentes da história recente, assim como o número de interações como demonstraremos nas próximas seções. A diferença é que o CdG de Bolsonaro era independente para conduzir os temas e o presidente só passou a ter uma coalizão na segunda metade do mandato. Com uma coalizão fisiológica e pragmática, e sendo ele um presidente de extrema-direita, ao invés de centralizar ainda mais o processo decisório no CdG, compartilhou-o com a coalizão mesmo estando em um espectro ideológico mais extremo.

No caso do Ministério da Cidadania, especialmente entre 2020 e 2021, durante a pandemia de covid-19, a implementação do auxílio emergencial e o redesenho do Programa Bolsa Família para Auxílio Brasil foram dois projetos altamente impactantes para o governo. Por sua vez, o Ministério da Infraestrutura abrigava forte relação com a Secretaria de Parcerias de Investimentos e políticas de infraestrutura prioritárias para o presidente, acompanhadas pela Casa Civil conforme veremos à frente. No entanto, a mera presença de um órgão no CdG *de jure* funcional ou estrutural não é suficiente para indicar a atuação ou não desses órgãos em funções típicas ou atípicas de CdG. Por esse motivo, exploraremos as agendas do presidente para identificar quem, de fato, estava atuando no CdG.

5.1.3. O Centro de Governo *de facto* estrutural:

Esta seção explora as interações do Presidente da República com os órgãos do Centro de Governo estrutural. A ideia de trazer a agenda oficial para a investigação acadêmica deste tema é que permite inserir o cotidiano no limite dos registros oficiais, pois alguns compromissos podem ter ou não ocorrido, assim como podem haver outros que não foram registrados oficialmente e que não entraram na nossa base de dados. Todavia, com esse elemento, temos a possibilidade de entender quais unidades realmente estavam mais próximas do presidente no processo decisório e permite ir além do que é apresentado na perspectiva formal/legal. Embora não saibamos os temas tratados nas reuniões, essas informações

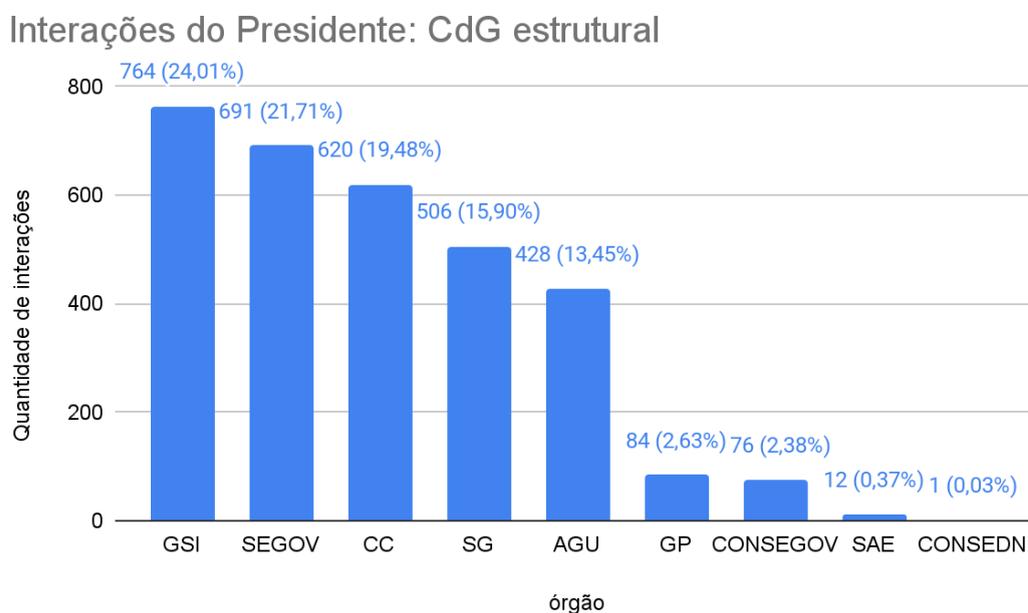
sugerem maior ou menor participação de cada órgão no processo decisório (Cavalcante e Batista, 2018).

Traçando novamente um comparativo com os mandatos anteriores de FHC e Dilma e lembrando que não há informações sobre a agenda oficial dos governos Lula 1 e 2, Cavalcante e Batista (2018) pontuam que ambos os presidentes analisados apresentaram elevado número de interações com a Casa Civil (CC), muito além dos demais órgãos, tendo FHC 1 interagido com esse órgão 66,67% das vezes, ante 11% com a Secretaria de Assuntos Estratégicos, a segunda colocada. FHC 2 esteve com a CC 37,5% das vezes e a segunda unidade foi a Secretaria-Geral, com 25%. Em Dilma 1, as reuniões com a CC representam 38% e a segunda unidade com mais interações é a Secretaria de Comunicação, com 14,61%.

Conforme demonstrado no gráfico abaixo, Bolsonaro esteve com a Casa Civil em 19% das vezes, ante 24,01% com o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e 21,71% com a Secretaria de Governo. Apesar dessa diferença percentual, identificamos que as interações do GSI, da SEGOV e da CC, comumente, envolviam a presença de outros órgãos ministeriais, o que demonstra a presença do elemento coordenador para essas unidades. Ainda, a SEGOV preserva atribuições relacionadas ao gerenciamento do relacionamento com o Congresso Nacional, o que pode ter contribuído para o aumento das interações ao longo dos anos.

No caso do GSI, os dois primeiros anos de mandato representaram a maior quantidade de interações, com 342 e 322 em 2019 e 2020, respectivamente. Após esse período, houve uma queda vertiginosa entre 2021 e 2022, com apenas 86 e 14 reuniões em cada um desses anos. Dentre as atribuições do GSI, palavras-chave como “segurança da informação”, “assuntos militares e de segurança”, “prevenção de crises” e “acompanhamento de questões de risco à estabilidade institucional” estão presentes. Com a chegada da pandemia de covid-19, é esperado que o elevado número de reuniões se mantivesse em 2020 dadas essas atribuições sobre gerenciamento de crises. Em 2019, no entanto, algumas das possíveis explicações do elevado número de reuniões estão ligadas à segurança do próprio presidente, visto que em 2018 ocorreu o episódio do esfaqueamento de Bolsonaro durante a campanha eleitoral. Ainda, ao longo dos 4 anos, foi comum encontrar reuniões envolvendo o GSI, o Ministério da Defesa e os comandantes das Forças Armadas, além de outros militares não necessariamente ligados ao governo. O presidente também participou de eventos militares com frequência, demonstrando a relevância que dava à presença dos militares em seu governo e às pastas associadas à segurança e defesa nacional.

Gráfico 1: Interações do Presidente: CdG estrutural



Fonte: elaboração própria a partir da agenda oficial do presidente.²

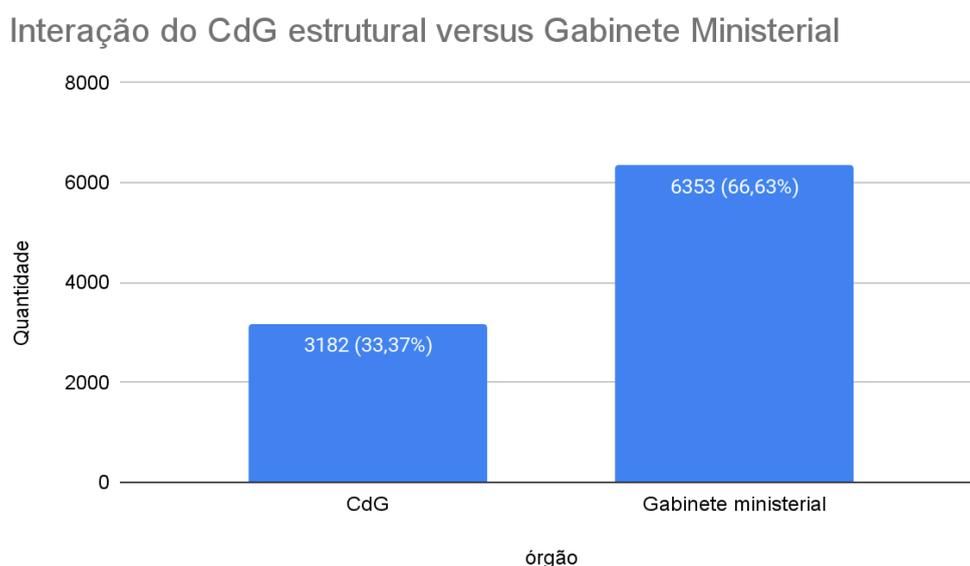
Em relação à quantidade de órgãos, conforme Cavalcante e Batista (2018) demonstram, FHC teve uma estrutura enxuta no CdG *de facto*, com 5 e 6 órgãos em seus respectivos mandatos. Dilma, ao contrário, teve 15 órgãos com os quais realmente interagiu dentro dessa estrutura. Bolsonaro está próximo da média, com 9 órgãos dentro do contexto do CdG *de facto* estrutural. A principal característica observada é que Bolsonaro interagiu muito além dos demais com o GSI. A AGU também merece destaque no governo Bolsonaro, pois este órgão não integrou a lista de interações de FHC e teve consideravelmente menos interações no governo Dilma, cerca de 4,22%, aparecendo na 7ª posição. A AGU possui relevantes atribuições relacionadas à assessoria jurídica do Presidente e, considerando as crises que o governo enfrentou ou esteve presente, seja a pandemia, sejam crises institucionais, é razoável supor que o apoio da AGU fosse relevante para contornar situações de risco processual pela via jurídica.

Ademais, as interações comparadas entre o presidente com os órgãos do CdG e entre o Presidente com o gabinete ministerial demonstram que, ao longo do tempo, ainda que os

² Significado das siglas: GSI - Gabinete de Segurança Institucional; SEGOV - Secretaria de Governo; CC - Casa Civil; SG - Secretaria-Geral; AGU - Advocacia-Geral da União; GP - Gabinete Pessoal; CONSEGOV - Conselho de Governo; SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos; CONSEDN - Conselho de Defesa Nacional.

presidentes se reúnam mais com os demais ministérios, dado que, em números, são maiores em quantidade, as interações dos presidentes com o CdG *de facto* estrutural subiram, saindo de 10% com FHC 1 e chegando a 30% com Dilma (Cavalcante e Batista, 2018). Com Bolsonaro, houve um aumento para 33,37% dessas interações, mas ainda mantendo o padrão já observado pelos autores no que tange ao processo decisório ser institucionalizado, hierarquizado e os canais de comunicação canalizados pelo presidente com seu CdG e essas unidades sendo responsáveis pela coordenação transversal.

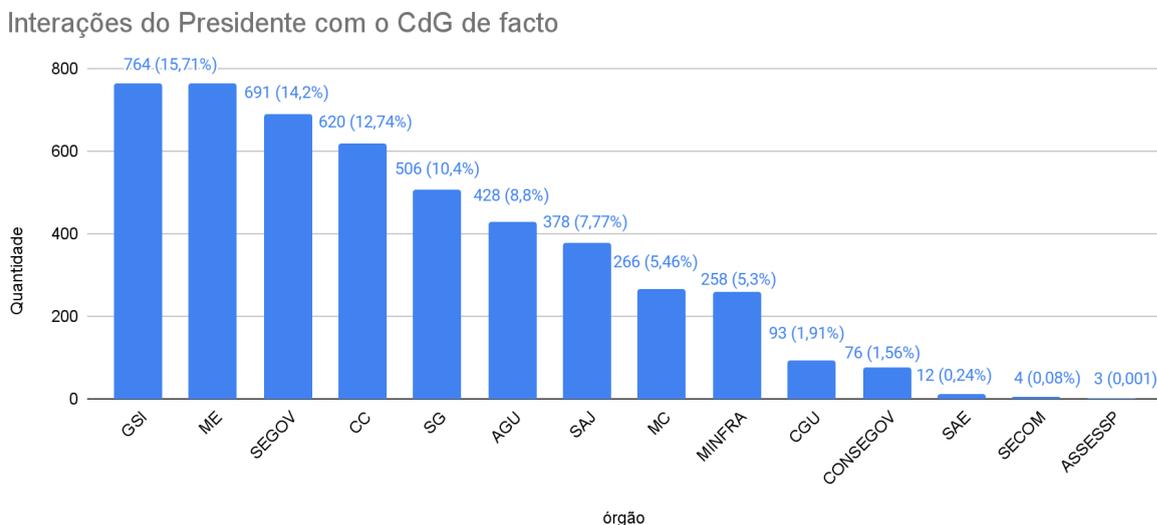
Gráfico 2: Interações do presidente com CdG estrutural *versus* Gabinete Ministerial



Fonte: elaboração própria a partir da agenda oficial do presidente

5.1.4. O Centro de Governo *de facto* funcional:

Nesta seção, exploraremos as interações do Presidente com aqueles órgãos anteriormente classificados no âmbito do Centro de Governo *de jure* funcional. Nesse contexto, a ideia é identificar as unidades com quem, de fato, o presidente interagiu para além da alocação do órgão ou não na estrutura da Presidência e para além da presença de descritores na legislação. Assim, as reuniões podem indicar um caminho sobre quais unidades são centrais no processo decisório.

Gráfico 3: Interações do Presidente com o CdG *de facto* funcional

Fonte: elaboração própria a partir da agenda oficial do presidente.³

No governo Bolsonaro, conforme mencionado anteriormente, há a maior concentração de órgãos no CdG funcional. Ao observar as interações do presidente, chama a atenção o fato de que o Gabinete de Segurança Institucional tem exatamente o mesmo número de interações que o Ministério da Economia: 764 cada um. Em conformidade com o que a agenda oficial mostra, é possível notar que os assuntos de segurança e defesa estiveram em destaque, tanto que o Ministério da Defesa é um dos ministérios que Bolsonaro mais se reuniu dentre os órgãos de dentro e de fora do CdG, e este ministério, juntamente com o GSI e as Forças Armadas, frequentemente se reunia com o presidente mesmo não estando no CdG. Embora não se possa ter acesso aos assuntos tratados, as atribuições do GSI incluem o gerenciamento de crises, o que reforça o argumento anterior de que, principalmente durante a pandemia de covid-19, esse órgão era central para o presidente. Nos dois últimos anos, o GSI foi um dos órgãos que menos interagiu com o presidente, mesmo quando comparado com aqueles fora do CdG. De fato, com o foco de Bolsonaro, nos últimos dois anos, voltado às eleições gerais e a

³ Significado das siglas: GSI - Gabinete de Segurança Institucional; ME - Ministério da Economia; SEGOV - Secretaria de Governo; CC - Casa Civil; SG - Secretaria-Geral; AGU - Advocacia-Geral da União; SAJ - Secretaria de Assuntos Jurídicos; MC - Ministério da Cidadania; MINFRA - Ministério da Infraestrutura; CGU - Controladoria-Geral da União; CONSEGOV - Conselho de Governo; SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos; SECOM - Secretaria de Comunicação Social; ASSESP - Assessoria Especial do Presidente da República.

participação de uma coalizão mais consistente no governo, 2021 e 2022 são anos com menos registros na agenda oficial e demonstraremos isso nos próximos capítulos.

Nos governos FHC e Dilma, a Casa Civil sempre foi um órgão central na coordenação política dos ministérios. Os dados apontam para este órgão como sendo o primeiro ou o segundo com o qual os presidentes mais interagiram. No caso de Bolsonaro, a Casa Civil aparece um pouco atrás da Secretaria de Governo, do Ministério da Economia e do GSI. É compreensível que o Ministério da Economia esteja à frente, pois esse órgão reuniu as pastas da Fazenda e Planejamento em um só lugar e ambas são indicadas como importantes elementos de coordenação financeira e orçamentária pelos governos anteriores (Cavalcante e Batista, 2018). Por outro lado, a CC ter menos registros de interação pode indicar o que os entrevistados mencionaram sobre excessiva autonomia do órgão para gerenciar o governo, elemento que será discutido mais à frente.

No caso da Secretaria de Governo, as interações de Bolsonaro explodiram em 2020, sendo o único ano com mais de 300 reuniões com essa unidade, frente aos demais anos com menos de 200. Uma possível explicação para isso está associada, também, à pandemia e à necessidade de aprovação de projetos e medidas provisórias no Congresso Nacional em um volume bastante elevado (e a Secretaria de Governo era a responsável pela articulação política com o Congresso). Em um movimento similar, conforme apontado por um dos entrevistados neste estudo, a Secretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ), que era responsável pela redação de todo e qualquer ato normativo ou proposta a ser enviada ao Congresso, era um órgão da Casa Civil e passou para a Secretaria-Geral ainda em agosto de 2019, mas só a partir do final de 2020 passou a ser uma unidade priorizada pelo Presidente para assessorá-lo, tendo sido o órgão com o qual o presidente mais se reuniu em 2022, seja dentro ou fora do CdG.

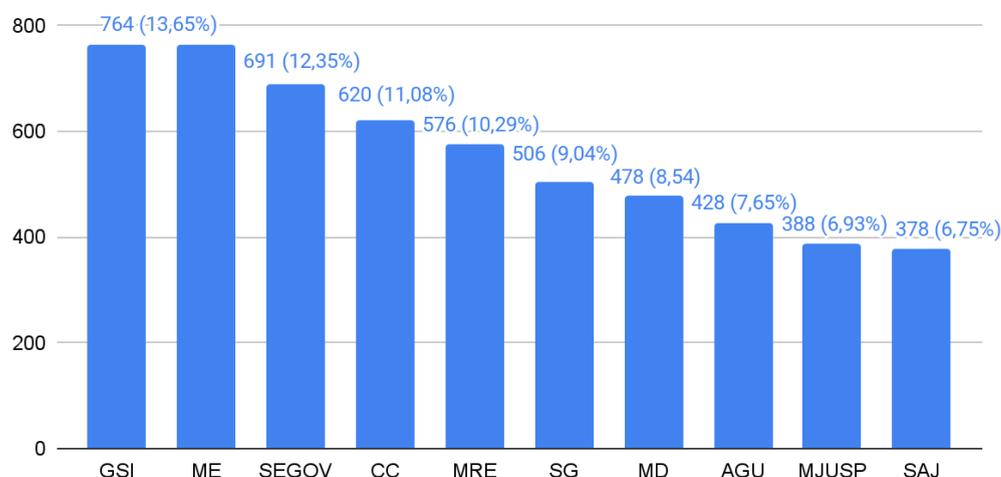
Mesmo com outros órgãos à frente em número de interações, todos os entrevistados apontaram a Casa Civil como o principal órgão de coordenação ministerial. Na literatura, encontramos evidências quanto ao papel da Casa Civil em outros governos e os achados se complementam. Conforme citado anteriormente, Cavalcante, Gomide e Barbosa (2018) sugerem que a Casa Civil é um órgão de “coordenação negativa” que atua como um mediador de conflitos entre os ministérios. Lopez, Silva e Borges (2018) mencionam a formação dual da agenda, isto é, a Casa Civil é responsável por gerir e conciliar as prioridades de cada ministério e da presidência. Nossos resultados, com base nas entrevistas, apontam para ambas as atuações durante o governo Bolsonaro, isto é, a Casa Civil foi um órgão de coordenação negativa, mas também de formação dual de agenda, mas há algumas considerações importantes sobre a condução dos processos que detalharemos nas próximas seções.

Faremos, agora, algumas considerações sobre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJUSP). Evidentemente ambos não se encontram nas classificações de CdG *de jure* estrutural e/ou funcional devido à ausência, na legislação dessas unidades, dos critérios pré-estabelecidos de descritores. No caso do MRE, embora a agenda internacional do governo seja controversa, com forte alinhamento à agenda de Trump nos EUA, abdicação da autonomia da diplomacia brasileira e priorização de uma agenda bilateral segundo Vidigal (2019), tanto os entrevistados consideram o órgão parte integrante do CdG, quanto a OCDE (2022), pois esta organização considera a coordenação da política internacional parte da atribuição do Centro de Governo. Após o Ministério da Economia, o Ministério das Relações Exteriores é o segundo ministério da Esplanada com o qual Bolsonaro mais se reuniu.

Em relação ao MJUSP, mencionamos anteriormente a presença da atribuição, na legislação, de assistência ao presidente em assuntos não relacionados ao ministério, mas não há um rol taxativo sobre o tipo de assistência que se espera. Esse descritor não foi um critério para colocar o MJUSP como um órgão do CdG, pois este trabalho seguiu a metodologia de Cavalcante e Batista (2018) à risca. De todo modo, este ministério está entre os 10 órgãos que mais se reuniram com o Presidente da República em números absolutos. A pauta da segurança pública, o discurso anticorrupção e, principalmente, a pauta armamentista, todas sob o guarda-chuva deste ministério, foram importantes catalisadores da campanha de Bolsonaro em 2018. Portanto, consideramos aqui que houve priorização dessas agendas por parte do Presidente com base nas interações dele com o MJUSP e com base nas propostas de campanha voltadas ao armamento, visto que de Toni (2018) demonstrou que as propostas apresentadas no período eleitoral afetam significativamente a agenda presidencial.

Gráfico 4: 10 órgãos que tiveram mais interações com o Presidente da República

10 órgãos que tiveram mais interações com o Presidente da República



Fonte: elaboração própria a partir da agenda oficial do presidente.⁴

Ainda, sabe-se que o CdG pode ser alterado ao longo dos anos pelo governo a depender de uma situação de crise. No caso de Bolsonaro, embora tenha ocorrido a pandemia de covid-19, esses órgãos se mantiveram como aqueles que mais tiveram interações com o presidente em 2020, alguns com mais interações que outros nesse período. Curiosamente, o Ministério da Saúde teve 76 reuniões com Bolsonaro em 2020 e 80 em 2021, crescimento considerável em relação a 2019, que registrou 30 reuniões. Mas, se compararmos com os ministérios da Cidadania, Minas e Energia e Educação, que são temáticos, mas não os principais responsáveis por gerenciar a crise de saúde vivida à época, a quantidade de reuniões no período da pandemia foi paritária ou superior nesses outros ministérios. No âmbito da Presidência, a criação de um Comitê de Coordenação e Combate à Covid-19 ocorreu tardiamente, em 2021, e registrou apenas 7 reuniões, o que evidencia o distanciamento do presidente em relação às ações governamentais de combate à pandemia. Com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Bolsonaro esteve 78 vezes em 2020 e 160 em 2021, ante apenas 2 em 2019. Em 2021, é evidente que a liberação e compra de vacinas estava em voga, o que pode justificar o aumento da frequência de reuniões.

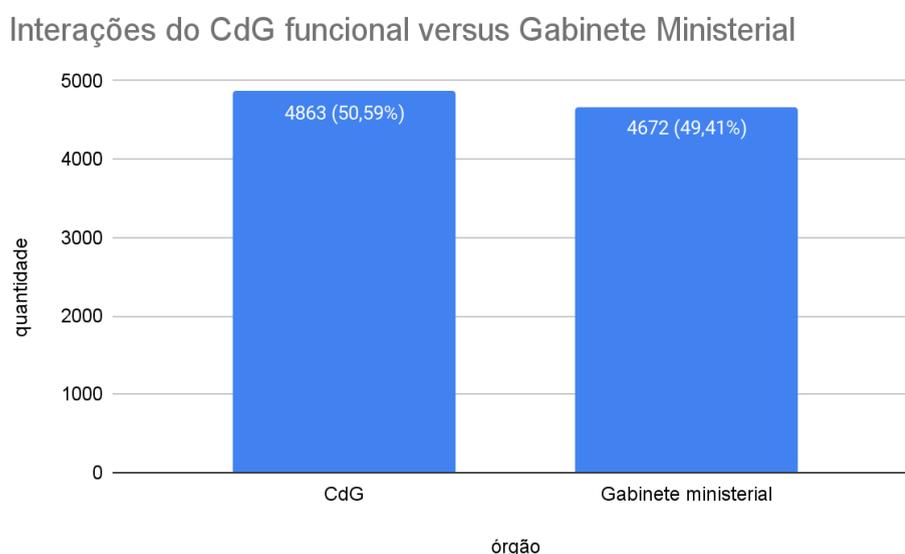
Por fim, comparamos também as interações do presidente com CdG *de facto* funcional e do presidente com o restante do gabinete ministerial. A comparação anterior do CdG *de*

⁴ Significado das siglas: GSI - Gabinete de Segurança Institucional; ME - Ministério da Economia; SEGOV - Secretaria de Governo; CC - Casa Civil; MRE - Ministério das Relações Exteriores; SG - Secretaria-Geral; MD - Ministério da Defesa; AGU - Advocacia-Geral da União; MJUSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública; SAJ - Secretaria de Assuntos Jurídicos.

facto estrutural mostrou um índice de 33,37%. Nesta, o índice sobe para 50,59%, acima das interações de Dilma Rousseff (45%), e também acima de FHC 1 e 2 (20%). A elevada interação com órgãos transversais sugere a permanente institucionalização do processo decisório por meio da coordenação governamental desses órgãos por parte do presidente (Cavalcante e Batista, 2018). Nas próximas seções, entretanto, os elementos trazidos pelos entrevistados e as evidências encontradas propõem uma leitura diferente para o caso de Bolsonaro, algo que será salientado nas próximas seções.

Vale destacar que ter mais da metade das interações registradas voltadas para unidades do CdG e o restante para o Gabinete Ministerial não significa que as reuniões do CdG tratam de temas relacionados ao CdG. Dentro das frequências observadas em CdG, há reuniões ocorridas em conjunto com o Gabinete Ministerial. Evidentemente que, ao retirar as reuniões conjuntas, pode ocorrer a perda de dados de reuniões conjuntas que ocorreram apenas entre os órgãos do CdG, as quais podemos inferir que trazem pautas associadas ao CdG. Por isso, optamos por manter a contabilização total geral de encontros de cada uma das unidades, seja do CdG, seja do Gabinete Ministerial. Mas, para esclarecer essa diferenciação, o Presidente se reuniu 2630 vezes de maneira conjunta com órgãos do CdG. Essas reuniões podem ou não incluir unidades do Gabinete Ministerial. Em contrapartida, as reuniões individualizadas dos órgãos do CdG com o presidente representam 1217 encontros, menos que a metade das reuniões conjuntas. Logo, é possível inferir que as interações do CdG funcional comparadas ao Gabinete Ministerial representam um percentual menor do que 50,59%.

Gráfico 5: Interações do CdG *de facto* funcional versus Gabinete Ministerial



Fonte: elaboração própria a partir da agenda oficial do presidente.

5.2. Entrevistas - considerações sobre o cotidiano do Centro de Governo de Bolsonaro e seu estilo presidencial:

Na literatura, ficou demonstrado que há uma diversidade de conceitos e nomenclaturas para o que estamos chamando de Centro de Governo neste trabalho (Guedes-Neto, 2021). Apesar disso, há amplo entendimento de que o Centro de Governo é composto por unidades e atores diretamente ligados ao presidente na estrutura formal, ou por serem a instância máxima de ministérios que possuem políticas prioritárias em acompanhamento no CdG e lidam com o direcionamento estratégico do país (Dunleavy e Rhodes, 1990; Peters, 2011; Inácio e Llanos, 2015; Cavalcante e Batista, 2018).

Dessa forma, foram selecionados 3 membros que estiveram presentes no alto escalão e no próprio Centro de Governo do governo de Jair Bolsonaro.

Membros do alto escalão, especialmente aqueles que estiveram presentes no Centro de Governo, têm uma perspectiva mais direta e próxima das operações e decisões que ocorrem nesse nível. Suas experiências podem fornecer uma visão mais detalhada do funcionamento interno do Centro de Governo por serem percebidos como fontes mais legítimas de informações, o que aumenta a confiança na qualidade dos dados coletados. Ademais, têm acesso a informações internas e a uma compreensão mais profunda das dinâmicas de poder, processos decisórios e articulação de políticas que ocorrem no Centro de Governo (Lopez, Silva e Borges, 2018). Também podem oferecer *insights* sobre mudanças específicas, desenvolvimentos estratégicos ou eventos que moldaram a atuação do Centro de Governo durante o governo de Jair Bolsonaro.

Portanto, a escolha desses entrevistados contribuiu para uma pesquisa mais abrangente e detalhada sobre o Centro de Governo, pois eles compartilharam experiências, percepções e informações que não seriam facilmente acessíveis por meio de outras fontes, ou mesmo não seriam acessíveis por quaisquer outras fontes. A experiência prática desses membros no Centro de Governo enriquece a análise, permitindo uma compreensão mais holística e contextualizada das dinâmicas e desafios enfrentados nesse nível de tomada de decisões.

Referimo-nos aos entrevistados como E1, E2 e E3 para diferenciá-los e preservar suas identidades, visto que acordamos um termo de sigilo para este fim. Ao final deste trabalho, incluímos, como Anexo A, o roteiro das entrevistas semi-estruturadas. Trouxemos questões que envolvem os três momentos distintos deste trabalho: o estilo presidencial de Bolsonaro; o cotidiano do Centro de Governo, bem como a presença da coalizão no CdG estrutural; e as políticas prioritárias do presidente.

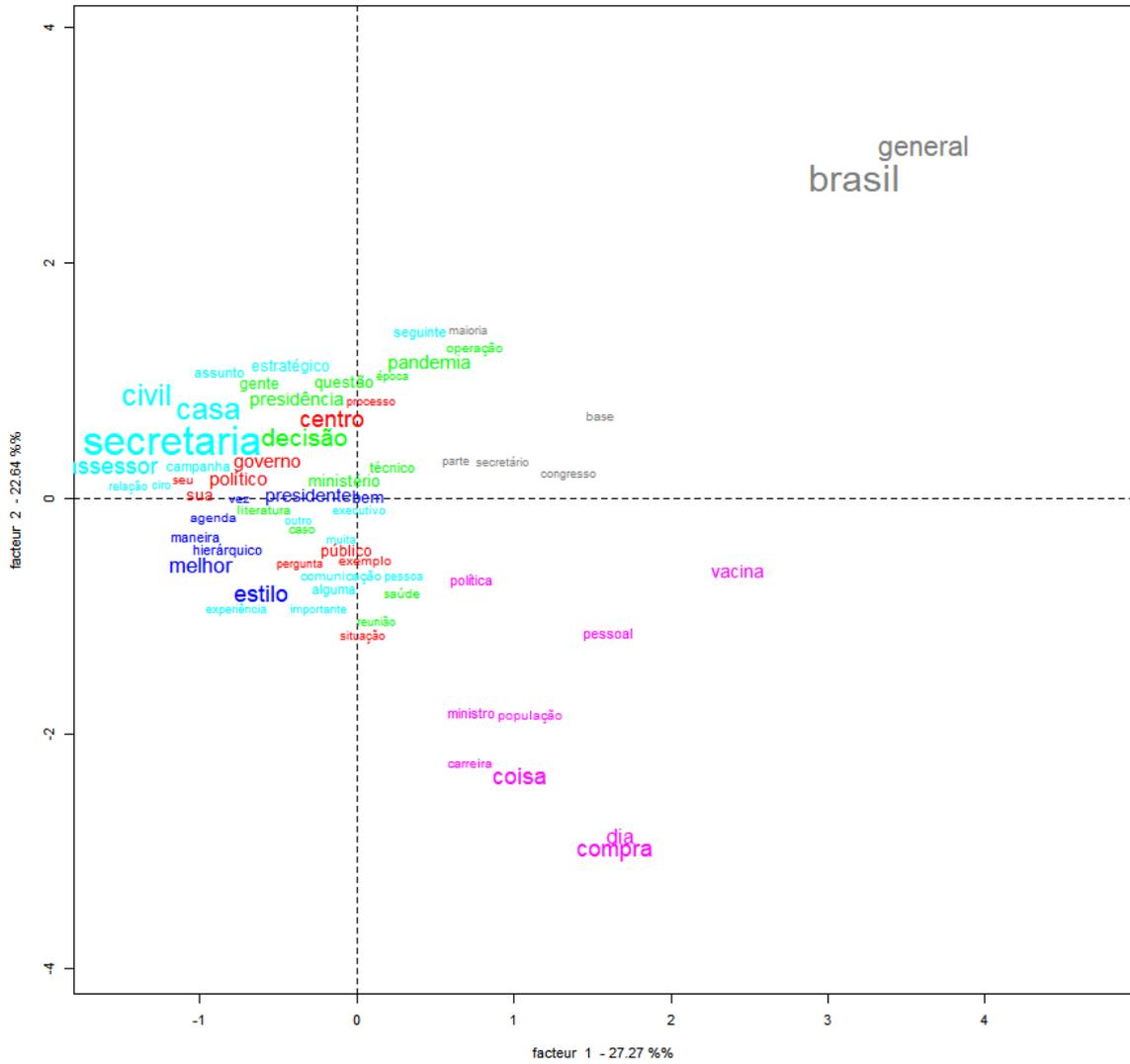
Utilizamos o *software* Iramuteq para identificar, por meio da Análise Fatorial de Correspondência (AFC) e do método de Reinert, como as palavras citadas pelos entrevistados são utilizadas em um mesmo contexto e se agrupam em classes separadas pelo próprio programa. Abaixo, demonstramos esses resultados. No caso do E2, devido ao material de respostas ter sido menor em virtude da não autorização para gravação da entrevista, não foi possível gerar o dendrograma dentro do Iramuteq, mas o *software* permitiu a geração da AFC.

No método de Reinert, cada cor representa uma classe de segmentos de texto e a análise se baseia na proximidade léxica das palavras, com o agrupamento e hierarquização em dendrogramas. Conforme o Manual do Aplicativo Iramuteq de Salviati (2017, pp. 46):

“Esta análise é baseada na proximidade léxica e na ideia de que palavras usadas em contexto similar estão associadas ao mesmo mundo léxico e são parte de mundos mentais específicos ou sistemas de representação. Nessa análise, os segmentos de texto são classificados de acordo com seu respectivo vocabulário e o conjunto de termos é particionado de acordo com a frequência das raízes das palavras. O sistema procura obter classes formadas por palavras que são significativamente associadas com aquela classe (a significância começa com o qui quadrado = 2).”

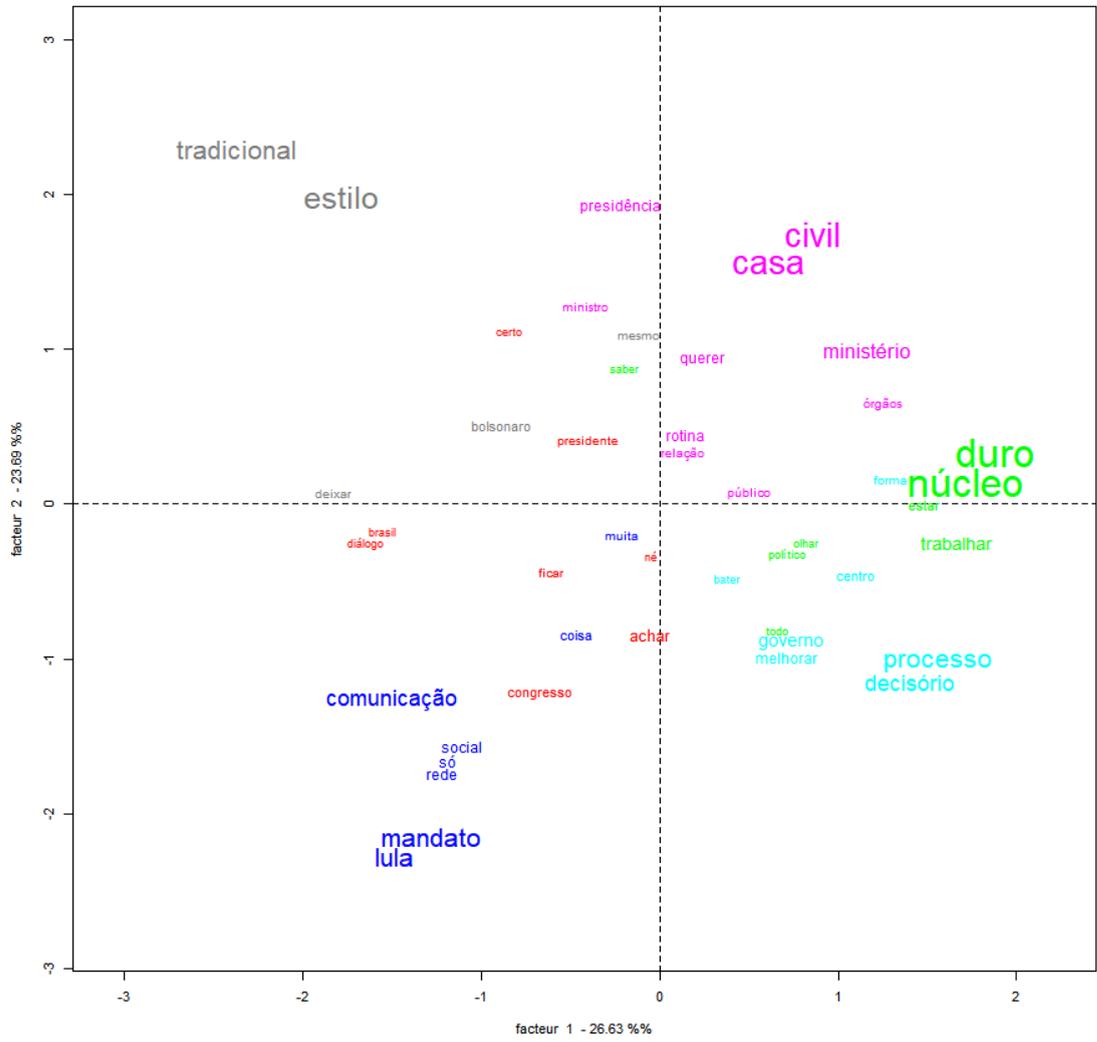
Trazendo os achados a respeito dessa associação de palavras, todos os entrevistados ressaltaram a importância da Casa Civil na rotina do Centro de Governo, sendo este órgão o grande coordenador ministerial. Na AFC do E1, a Casa Civil aparece fortemente associada à estratégia governamental, à assessoria ao Presidente e à Comunicação Governamental. Na AFC do E2, é ressaltada a presença deste órgão na rotina dos ministérios e dos órgãos da presidência. No caso da AFC do E3, muitas palavras-chave que envolvem o CdG aparecem associadas à Casa Civil, como “coordenador” e “coordenação”, “prioritário” e “centro”.

Gráfico 6: Análise Fatorial de Correspondência - E1



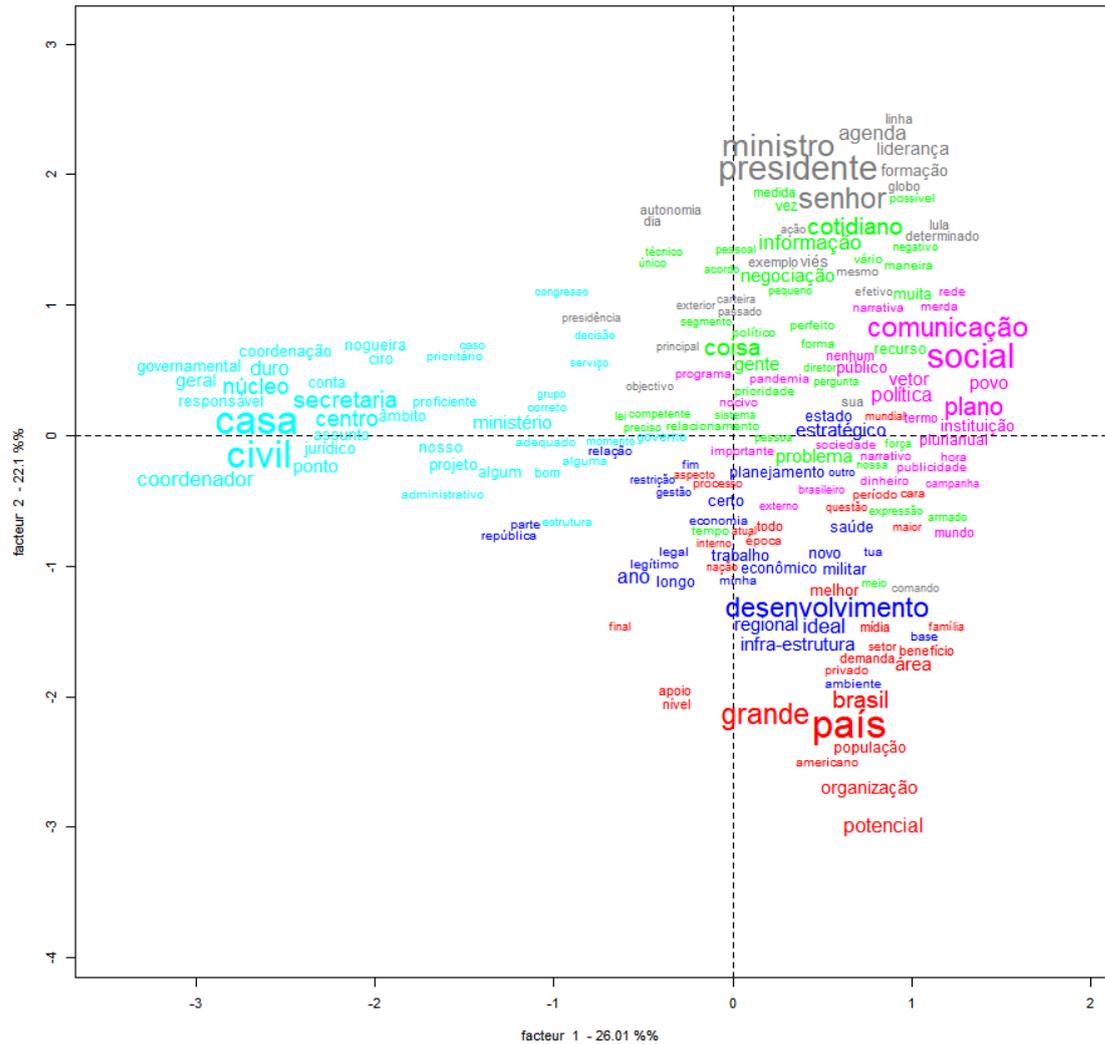
Fonte: E1. Elaboração própria.

Gráfico 7: Análise Fatorial de Correspondência - E2



Fonte: E2. Elaboração própria.

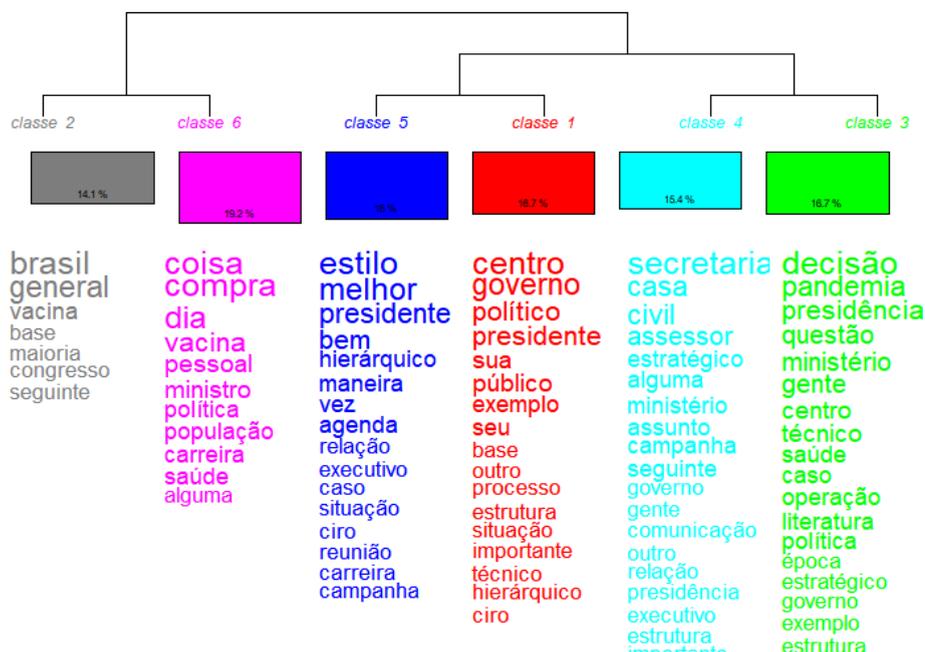
Gráfico 8: Análise Fatorial de Correspondência - E3



Fonte: E3. Elaboração própria.

Os dendrogramas dos entrevistados E1 e E3 trazem o agrupamento de palavras por classes, sendo, cada uma, inserida em um contexto temático distinto. No caso do E1, as classes 2 e 6 estão em uma mesma classificação descendente que sugere a temática da pandemia e o entrevistado trouxe detalhamentos sobre o processo decisório nesse período. As classes 1 e 5, agrupadas em outra hierarquia, dizem respeito a palavras que envolvem o estilo e a organização do Centro de Governo, com menções à hierarquização dos processos e à formação de agenda, principalmente após a entrada do Centrão na base do governo, centrada na Casa Civil de Ciro Nogueira. As classes 3 e 4 agrupam termos correlatos às classes mencionadas acima e à gestão do Centro de Governo.

Quadro 7: Dendrograma E1



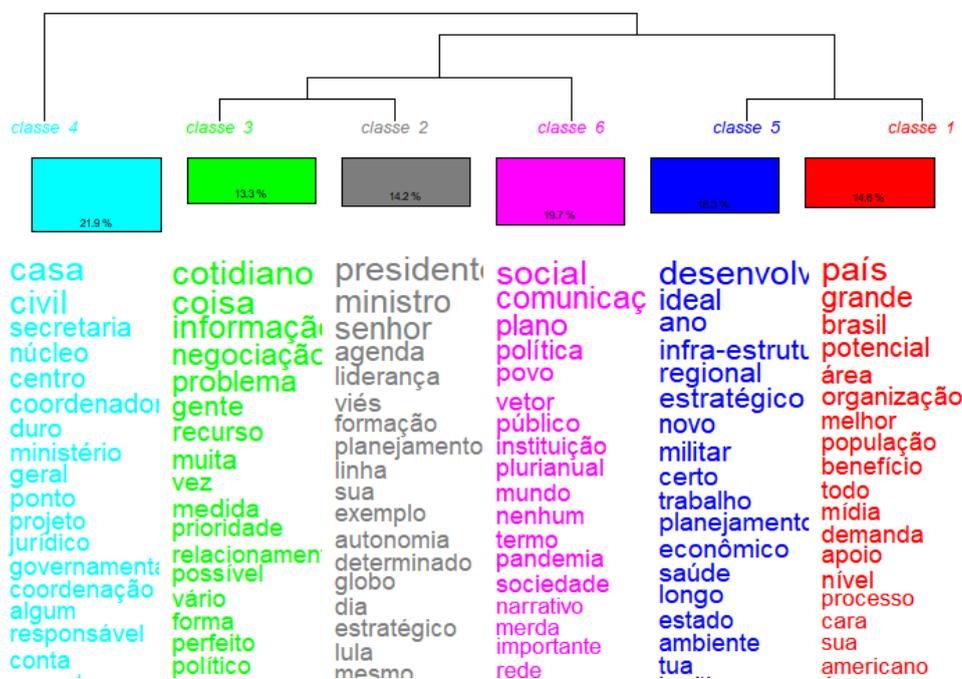
Fonte: E1. Elaboração própria.

Diferentemente dos dados do E1, o dendrograma do E3 traz uma classificação descendente da classe 4, a qual destaca várias palavras-chave que relacionam a Casa Civil às atribuições de CdG, e conta com todas as demais classes associadas a esta. Na classe 2, há palavras-chave que remetem ao planejamento estratégico e formação de agenda ligados à presidência e aos ministros, com autonomia para esses agentes, ao passo que a classe 3 reforça termos sobre a gestão política e administrativa, com palavras destacadas como “negociação” e “política”, além de “prioridade”, “gente” e “recurso”. A classe 6, também da mesma hierarquia descendente dos dados dessas últimas duas classes, reforça a importância da comunicação institucional, especialmente durante a pandemia, e o planejamento de longo prazo no Plano Plurianual.

As duas últimas classes, 1 e 5, trazem, no caso da classe 1, menções ao potencial do Brasil a ser explorado de forma genérica, mas, na entrevista, é citado como país rico e abundante em matérias-primas, e palavras como “população”, “apoio” e “mídia” reforçam o papel das instituições da sociedade civil na legitimação do Estado para o desenvolvimento nacional; no caso da classe 5, há menções ao desenvolvimento do país e, ao longo da entrevista, houve comparações com termos e práticas militares, assim como com o próprio período da Ditadura Militar. Essas classes fazem referência a um perfil de gestor que prioriza

a agenda desenvolvimentista, mas, como veremos à frente, a agenda neoliberal foi o que norteou as ações do governo.

Quadro 8: Dendrograma E3



Fonte: E3. Elaboração própria.

A seguir, detalharemos as contribuições das entrevistas para este trabalho e, ao longo da explicação, os resultados apontados pelas AFCs e pelos dendrogramas ficarão mais claros. Consoante com o que mencionamos anteriormente, as perguntas do roteiro da entrevista semi-estruturada podem ser separadas em três momentos diferentes. Começaremos, então, pelo estilo presidencial de Bolsonaro. Os três entrevistados foram unânimes ao dizer que Bolsonaro tinha um estilo único. Entretanto, cada um o descreve de uma maneira diferente. Em resumo, o E1 considera o estilo como único, o E2, estilo não tradicional, e E3, estilo tático e natural.

O E1 classifica o estilo de Bolsonaro como colegiado e hierárquico por dois motivos: no primeiro caso, ele não necessariamente falava diretamente com os ministros ou com a Casa Civil quando se tratava da tomada de decisão sobre algum tema importante da pasta ministerial de um assunto prioritário, por exemplo, no caso das vacinas para a covid-19, procurava o Secretário-Executivo do Ministério da Saúde, que era quem operacionalizava a compra, o que caracteriza um “furo” na hierarquia. O segundo caso está mais relacionado à comunicação presidencial, isto é, Bolsonaro hierarquizou suas aparições públicas em um

primeiro momento, colocando um porta-voz para falar com a mídia diretamente e de maneira organizada, com posicionamentos definidos por ele próprio. Entretanto, conforme o entrevistado trouxe, o porta-voz poderia trazer um tom mais “político” para as respostas e tentava gerir da melhor maneira possível o entendimento com a imprensa, algo que trouxe problemas para a relação de Bolsonaro com o próprio porta-voz, com posicionamentos contraditórios. O presidente entendeu que manter o porta-voz não fazia sentido, então se colocou na posição de protagonista ao fazer reuniões no cercadinho do Palácio da Alvorada. Naquele momento em diante, ele adotou outro estilo, mas seria o próprio, o estilo único do Bolsonaro, entendido pelo entrevistado como o jeito pessoal dele de se expressar.

O E2 trouxe a ideia de estilo não tradicional e atribuiu a essa unicidade a responsabilidade pela ascensão de Bolsonaro à presidência. A liderança não tradicional está associada à deixar de lado a liturgia do cargo de Presidente da República, isto é, o distanciamento que um eleito a esse nível teria do eleitorado, para assumir um papel de presidente com apelo popular e próximo dos apoiadores. Em comparação com o ex-presidente Collor, ressalta que Bolsonaro era mais “povão” e Collor, mais “atlético”. Dentro do governo, sua liderança era cortante e objetiva, ressaltando que, quando os assuntos chegavam a ele, ele se posicionava, mas ao mesmo tempo dava autonomia aos ministros para conduzirem os temas como acharem melhor.

Já o E3, com a ideia de liderança tácita e natural, ressaltou que isso se deve à experiência de vida de Bolsonaro, algo também citado pelo E1 ao mencionar que Bolsonaro somente esteve presente na arena legislativa até se tornar presidente. E3 citou a trajetória de vida de Bolsonaro desde a carreira militar até a controversa entrada na política, com posicionamentos ideológicos à extrema-direita, para classificar a visão de Bolsonaro sobre gestão como alguém preocupado em conciliar responsabilidades de trabalho com bom relacionamento organizacional. Tanto o E1 quanto o E3 mencionam a lealdade como algo presente no governo.

O presidente se cercou, segundo o E1, de pessoas próximas e que já tinham experiência no executivo ou legislativo. Segundo o E3, o Presidente priorizou construir um ambiente de trabalho respeitoso, que evitasse a competição e permitisse que os ministros tivessem autonomia para conduzir o planejamento estratégico e suas pastas com liberdade, colocações reforçadas também pela visão do E2. Vale destacar, também, de acordo com o E3, que Bolsonaro se cercou de pessoas de confiança e não necessariamente entendedoras dos assuntos de suas respectivas pastas, isto é, como requisito técnico, a experiência em cargos de

liderança e gestão poderiam ser suficientes para a nomeação do primeiro e do segundo escalão, mas, no caso do primeiro escalão, priorizava-se a familiaridade com a pasta.

Em relação à rotina do Centro de Governo, os entrevistados foram unânimes nas menções à Casa Civil. Segundo Silva (2015), a Casa Civil de Lula atuou como uma espécie de secretaria-executiva da Presidência e o presidente, assim como Dilma, pessoalmente utilizava os produtos da Subchefia de Articulação e Monitoramento da CC para a tomada de decisão e participava ativamente desse processo. Os entrevistados E1, E2 e E3 mencionaram a autonomia da CC para coordenar a ação ministerial e não só desse órgão, mas também dos demais ministérios, para construir uma agenda propositiva das políticas públicas do governo. No entanto, a autonomia cedida por Bolsonaro era excessiva e, diferentemente dos mandatários anteriores, o presidente se absteve de discussões, delegando à Casa Civil o papel de árbitro final dos conflitos. Nas palavras do E3:

Bolsonaro naturalmente é descentralizador. Às vezes de forma excessiva. Tanto é que, se a gente tiver que falar de algo negativo do governo do Bolsonaro, eu citaria como opinião pessoal essa, muitas vezes ele foi excessivamente descentralizador e aí nós tivemos ministérios extremamente competentes, andaram dando umas varadas, priorizavam algo que não era para ser priorizado, certo? Gastaram tempo, esforço, recurso em coisas que não eram prioritárias, por motivo político, talvez? (E3).

Naquilo que estava em voga na mídia, contudo, Bolsonaro tomou o protagonismo para si, como nos episódios de demissões de ministros da Saúde durante a pandemia por discordâncias na condução da política de saúde. Outro episódio mencionado pelos três entrevistados foi a questão da compra de vacinas. Na avaliação deles, o presidente se expôs de forma negativa e excessiva em um assunto que estava trabalhando a favor, isto é, publicamente aparecia com falas controversas sobre a vacinação contra a Covid-19, mas, dentro do governo, incentivava a compra de vacinas, apenas solicitando ao Ministério da Saúde a avaliação de questões de segurança com relação a efeitos colaterais.

Em relação à agenda, Bolsonaro não estabeleceu uma agenda a ser conduzida pelos ministros, ao contrário, ele poderia passar diretrizes de maneira simplória, mas o planejamento e desenho de uma política eram feitos no âmbito de cada ministério. Segundo o E3, fazendo referências ao meio militar, Bolsonaro fornecia a diretriz do comandante, poderia ser uma frase ou ideia totalmente solta, mas as pastas deveriam traduzir aquilo em metas e políticas públicas a serem avaliadas pela Secretaria de Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral e pela Casa Civil.

Essa forma de conduzir, de acordo com o E3, deriva, dentre outras coisas, da ausência de metas claras no Plano Plurianual, documento que deveria nortear as políticas do país e

poderia ter preparado o poder público para lidar com a pandemia de forma mais efetiva e deveria ter sido melhor desenvolvido em termos de estrutura normativa e organizado pelas gestões anteriores. Na visão dele, essa deficiência de um planejamento adequado de longo prazo acaba fortalecendo o papel do núcleo duro, ou seja, do CdG e essas unidades que o compõem devem variar de acordo com a personalidade do mandatário. De acordo com o entrevistado, o CdG é composto por: coordenador de ministérios (a Casa Civil), Secretaria de Governo para relações institucionais com o Congresso, Ministério das Relações Exteriores para política internacional, Secretaria-Geral para suporte e assuntos administrativos, e Economia para assuntos fiscais, de planejamento e recursos, pois quase todas as ações envolvem operações financeiras.

Trazemos, agora, a descrição do E3 sobre como se dava o processo decisório: ele destaca que essa dinâmica é comum em todos os governos, porém, no caso específico do presidente Bolsonaro, observa-se que, no início de cada ano, ele dirigia-se à Casa Civil para expressar as prioridades do seu governo para o período vigente. Nesse contexto, os Ministérios deveriam elencar suas prioridades e apresentá-las à Casa Civil. Na Casa Civil, era realizada uma organização das prioridades para apresentar ao presidente e ele, por sua vez, indicava quais gostaria de acompanhar mais frequentemente. Por vezes, o presidente poderia alterar as prioridades e essa alteração era repassada aos Ministérios. Esse fluxo demonstra um estilo hierárquico, com processos bem definidos no que diz respeito à formação de prioridades e acompanhamento. Se houvesse necessidade, o presidente interagia diretamente com o órgão responsável pela política, atravessando o papel da Casa Civil e rompendo a hierarquia, mas sempre ressaltando a autonomia dos órgãos, conforme o E3 cita:

“Exatamente, mas é aquele negócio, ele nunca foi contundente, ele ele diz assim ‘não, eu quero que dê uma atenção especial a esses aqui’ e o ministério, ele tinha plena capacidade de dizer ‘não, espera aí o presidente não deu prioridade a esse aqui mas esse aqui é meu eu considero importante então eu vou...’ então a coisa saía do mesmo jeito, certo?” (E3).

De forma geral, o acompanhamento desses projetos específicos era realizado de perto pelo presidente, por meio da Casa Civil, que mantinha uma equipe na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais para gerenciar o relacionamento direto com os ministérios responsáveis por cada projeto. Esse processo permitia que Bolsonaro não apenas monitorasse o desenvolvimento, mas também interagisse quando necessário, ajustando direcionamentos e fornecendo orientações estratégicas.

Outros projetos, por sua vez, eram descentralizados e gerenciados pelos respectivos ministérios, mantendo uma abordagem mais tradicional. Os ministérios conduziam suas

pautas, estabeleciam ligações com outros ministérios para obter apoio por meio da CC e prestavam contas à Casa Civil, que exercia o papel de coordenador geral e, por conseguinte, prestava contas ao Presidente.

Uma peça-chave no Centro de Governo era o assessoramento jurídico constante à Presidência da República, desempenhado pela Secretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ), na estrutura da Secretaria-Geral. Essa análise jurídica envolvia a avaliação de cada projeto, política pública e ação estratégica propostos pelo governo. Em conjunto com as Consultorias Jurídicas (CONJUR) de cada ministério, a SAJ garantia que, ao sair do ministério com mérito técnico e avaliação jurídica favoráveis, o projeto fosse refinado pela Casa Civil e, se necessário, pela Secretaria de Governo, antes de ser encaminhado para aprovação no Congresso, quando dependia da aprovação do Legislativo.

A Casa Civil, incontestavelmente, ocupava uma posição central como coordenadora no âmbito do CdG. Ela analisava a importância de cada projeto prioritário, acionando os ministérios pertinentes conforme necessário. Por exemplo, ao identificar a necessidade de recursos para um projeto de infraestrutura solicitado pelo Ministério responsável, a Casa Civil poderia acionar o Ministério da Economia para garantir o apoio financeiro e, no caso de restrições, atuava no sentido de superar possíveis obstáculos legais por meio da intervenção jurídica da Secretaria de Assuntos Jurídicos. Essa intervenção poderia se dar na forma, por exemplo, de elaboração de emenda ao orçamento em articulação com a SEGOV para aprová-la no Congresso Nacional.

Nesse contexto, o Centro de Governo desempenhava o papel crucial de um coordenador abrangente, garantindo uma abordagem sinérgica entre os diversos ministérios e órgãos envolvidos. Isso se tornava particularmente relevante em um governo com a característica descentralizadora de Bolsonaro, que, por vezes, exigia ajustes para otimizar a eficiência e a priorização de recursos em projetos estratégicos.

Apesar da excessiva descentralização de Bolsonaro citada anteriormente, a lealdade também já mencionada era imperativa para todos no governo. Bolsonaro estava a par do que ocorria e acompanhava semanalmente as prioridades junto à Casa Civil, à Secretaria-Geral e à Secretaria de Governo, e, por vezes, incluía o GSI nas reuniões de alinhamento, ao menos até 2021. Em 2022, devido à campanha eleitoral, o ano foi excessivamente reduzido em agendas oficiais. O que difere a lealdade do acompanhamento mais incisivo das prioridades pelo presidente é justamente a tomada de decisão. Bolsonaro opinava, mas a Casa Civil tomava a decisão, levando em consideração o que o Presidente sugeria. Os E1 e E3 destacam que a

ideia de lealdade está ligada tanto ao fato de que Bolsonaro ainda era o Chefe do Executivo, mas também a uma doutrina militar de respeito à hierarquia.

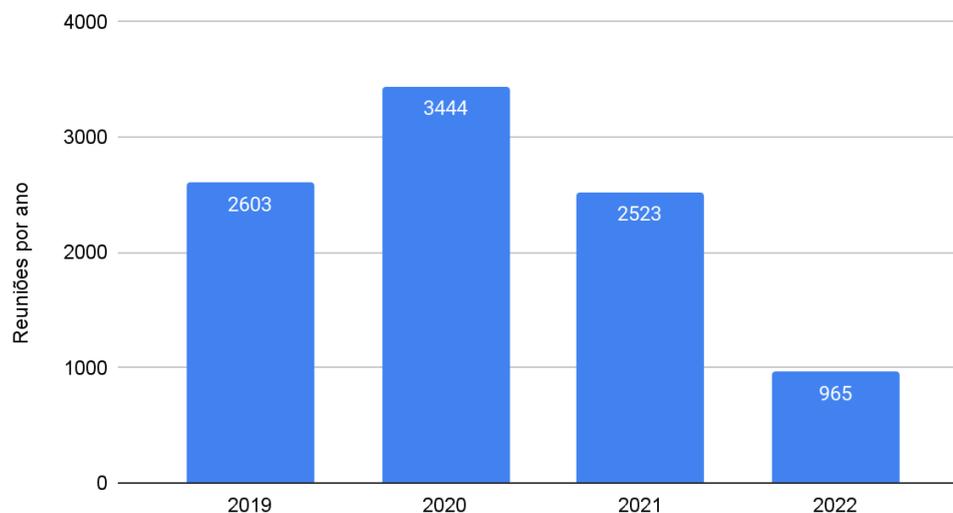
Observa-se que o presidente participava do processo decisório de forma tímida, algo criticado pelos E2 e E3. Nos primeiros anos de mandato, Bolsonaro tentou governar sem uma base clara no Poder Legislativo e com muita dificuldade de avançar com suas propostas, especialmente na área econômica. A Reforma da Previdência foi um exemplo de articulação do Congresso e não do Governo. Com a crise da pandemia, o perfil de Bolsonaro, na avaliação dos entrevistados, se tornou ainda mais incisivo em se tratando da exposição midiática. Sem perspectivas de condução da agenda, passou a governar de forma reativa, justificando a inação e, principalmente, a dificuldade de coordenação das ações na pandemia como sendo responsabilidade do Supremo Tribunal Federal ao determinar que Estados e Municípios também poderiam ter autonomia para tomar decisões a esse respeito.

Nos dois últimos anos, após a entrada do Centrão, todos os entrevistados avaliaram que o presidente compartilhou amplamente a agenda com a nova coalizão, permitindo uma melhoria política e técnica no desenho das políticas e ações mais pragmáticas nas negociações com o Congresso. Ele se manteve afastado das decisões, permitindo a mesma autonomia cedida aos ministros correligionários/técnicos para os ministros do Centrão, além de ter introduzido dois deles em órgãos do CdG: Ciro Nogueira na Casa Civil e Flávia Arruda na Secretaria de Governo. Isso confirma a nossa segunda hipótese.

Para os entrevistados, a diferença de condução é nítida, visto que, nos anos de 2019 e 2020, anteriores a esses ministros, houve militares ocupando esses cargos e, como não possuíam habilidades políticas, enfrentaram maiores dificuldades para negociar com o Congresso e em convencer o Presidente a tomar alguns direcionamentos. Com o Centrão, Bolsonaro adotou uma postura ainda mais distante da tomada de decisão segundo os entrevistados e isso se refletiu também nas suas agendas. Em 2021, a frequência de reuniões reduziu se comparada com 2019 e 2020, mas em 2022 temos os menores índices registrados conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 9: Reuniões do Presidente por ano

Reuniões do Presidente por ano

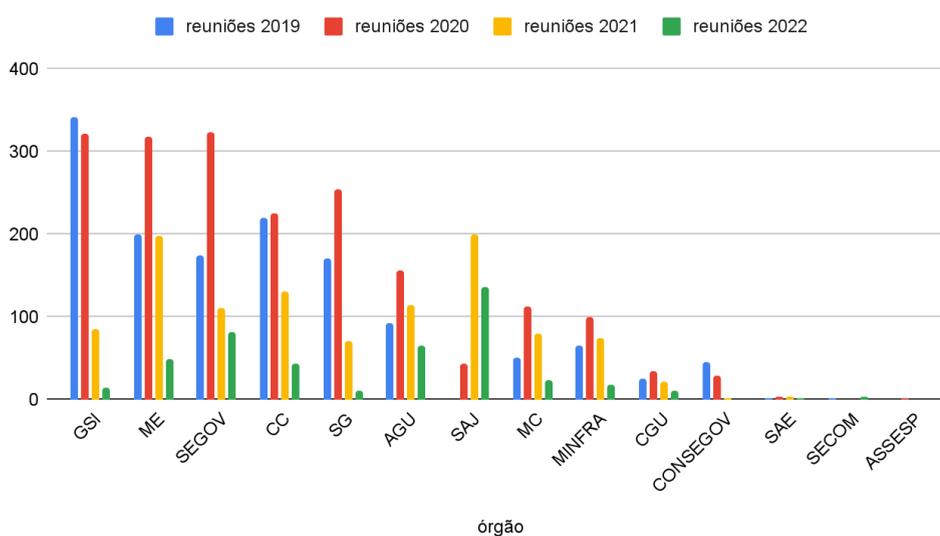


Fonte: elaboração própria a partir dos dados da agenda oficial do presidente.

Abaixo, trazemos outros gráficos que comparam as reuniões ano a ano dos órgãos do CdG funcional e sua respectiva comparação com o Gabinete Ministerial. As reuniões, em 2022, foram impulsionadas, no CdG, pela Subchefia de Assuntos Jurídicos, órgão muito destacado pelos entrevistados devido ao assessoramento jurídico prestado ao Presidente, algo que exigiu uma postura mais pragmática na elaboração de propostas legislativas ou normativas e na relação com o Congresso no final do mandato.

Gráfico 10: Reuniões CdG *de facto* funcional e Gabinete Ministerial

Reuniões CdG *de facto* funcional - ano a ano



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da agenda oficial do presidente.

Aqui cabe destacar o modelo de centro presidencial que Inácio (2018) delineou para distinguir as dinâmicas de coordenação interna do CdG e o processo de *policymaking*. No caso do governo Bolsonaro, dada a descrição anteriormente trazida na subseção 2.2. deste trabalho sobre o modelo da autora, podemos compreender que se enquadra tanto no modelo de Gabinete quanto no modelo de Ministério Dominante. No caso do modelo Gabinete, a presidência exerce, em parte, a coordenação governamental e compartilha a elaboração de políticas com os ministérios. Embora o presidente estivesse mais distante do papel de coordenador, os entrevistados mencionaram a sua participação de maneira tímida e simplória na elaboração de políticas junto aos ministérios e a prestação de contas a ele ainda imperativa.

A partir da entrada do Centrão no governo, podemos enquadrar o governo no modelo Ministério Dominante, no qual os ministérios detêm autonomia para tomar decisões e para formular a agenda. O fato de Bolsonaro ser descentralizador e não preocupado em estar envolvido no processo decisório, aliado ao fato de que a nova coalizão passou a integrar importantes pastas do CdG e de outros ministérios, como o das comunicações, com uma abordagem de “política tradicional”, os anos de 2021 e 2022 foram marcados, de um lado, pelo presidente preocupado em garantir a permanência no cargo por meio de ataques a instituições, e, por outro lado, pela coalizão assumindo o controle da gestão governamental.

Com relação à pandemia, cabe destacar que o Governo instituiu tardiamente um Comitê de Coordenação Nacional da Covid-19 no âmbito do Palácio do Planalto, com a primeira reunião ocorrendo apenas em 31/03/2021. Ao todo, na agenda oficial, foram registrados 7 encontros entre março e junho de 2021. Na literatura, a ausência da coordenação federal na pandemia em 2020 é um assunto explorado por pesquisadores, especialmente no que diz respeito à desarticulação da atenção primária à saúde, de ações não farmacológicas e, principalmente, do isolamento social, recomendação duramente criticada pelo governo à época (Fernandez *et. al*, 2022).

Segundo o E1, o presidente estava demasiadamente preocupado com a economia e as ações nesse sentido foram priorizadas, com a distribuição do auxílio emergencial pelo Ministério da Cidadania e aprovação de Medidas Provisórias de apoio aos diversos setores econômicos e, posteriormente, houve melhora de alguns indicadores macroeconômicos. Mas as medidas de saúde, como será explicado mais à frente, foram equivocadas e os óbitos e contaminações, pelas estatísticas oficiais, explodiram, levando o Brasil à 2ª colocação dos países com mais mortes registradas segundo o Painel de Monitoramento da Covid-19 da Organização Mundial da Saúde (OMS). Para efeitos de comparação, a Alemanha teve,

oficialmente, 38 milhões de pessoas infectadas e pouco mais de 100 mil mortes, contra 37 milhões de pessoas infectadas no Brasil e mais de 700 mil mortes.

Em relação às ações de combate à pandemia, os entrevistados mencionaram a criação de um Centro de Operações de Emergência (COE), composto por secretários e técnicos do Ministério da Saúde, liderado pelo secretário-executivo. De acordo com o E1, o COE, quando necessário, repassava as decisões deliberadas ao Comitê instituído pela Presidência para outra rodada de deliberação ou ratificação. Mesmo assim, o entrevistado reforça a autonomia do Ministério da Saúde para conduzir as ações.

Por outro lado, pesquisas recentes sobre a atuação da burocracia frente à crise da pandemia reforçam que os profissionais técnicos do Ministério não foram consultados e ouvidos. As evidências científicas apontam para uma condução de crise marcada pela desconsideração das recomendações de cientistas e organizações da saúde. Com isso, vimos a troca do cargo de Ministro da Saúde, apenas em 2020, 3 vezes, dadas as divergências entre o ministério e os interesses do presidente, e a crescente politização do órgão, isto é, a cada troca, Bolsonaro permitiu que ministros mais próximos ao seu alinhamento ideológico sobre como gerir a crise da pandemia pudessem tocar o comando da pasta (Fernandez, 2022).

Para finalizar a contribuição dos entrevistados, falamos sobre quais políticas públicas foram consideradas prioritárias pelo presidente. As respostas foram variadas conforme a tabela abaixo apresenta, o que pode indicar a dificuldade que o governo apresentou em construir metas prioritárias de longo prazo. Selecionamos, para análise nos próximos capítulos, aquelas que foram mencionadas pelos três entrevistados simultaneamente. Mais detalhes sobre as políticas selecionadas e suas respectivas análises estarão nos próximos capítulos.

Quadro 9: Políticas públicas prioritárias segundo os entrevistados

E1	E2	E3
1. Médicos pelo Brasil 2. Agentes comunitários 3. <u>Vacinação contra Covid-19</u> 4. Governo Digital 5. Desburocratização (abertura de empresas) 6. Casa Verde e Amarela 7. Transposição do Rio São Francisco	1. Política armamentista 2. Política de reforma agrária 3. Paz no campo 4. <u>Auxílio Emergencial/Auxílio Brasil</u> 5. <u>Vacinação contra Covid-19</u> 6. <u>Governo Digital</u>	1. <u>Auxílio Emergencial/Auxílio Brasil</u> 2. Modais de Transporte 3. <u>Vacinação contra Covid-19</u> 4. <u>Governo Digital</u>

<p>8. <u>Auxílio emergencial/Auxílio Brasil</u></p> <p>9. Infraestrutura de forma geral (projetos da Secretaria de Parcerias de Investimentos)</p> <p>10. Operação Acolhida (imigração venezuelana)</p> <p>11. Pautas econômicas</p>		
---	--	--

Fonte: elaboração própria a partir das entrevistas.

Assim, para concluir este capítulo, podemos compreender o presidente Bolsonaro como uma liderança descentralizadora que recebia a prestação de contas da Casa Civil e propunha mudanças na condução de alguma política de forma reativa, no sentido de esperar pela prestação de contas e não de buscá-la. Os entrevistados colocaram que a conjuntura nacional e internacional favoreceram uma postura reativa do presidente interna e externamente ao governo, mas também que a descentralização excessiva pode ter atrapalhado a condução governamental. O CdG de Bolsonaro era gerido pela Casa Civil e não pelo próprio presidente, o que levou a conflitos internos com frequência. Segundo o E2 e o E3, a ausência de um órgão intermediário na hierarquia, isto é, abaixo do presidente e acima dos ministérios, fez da Casa Civil um órgão coordenador, árbitro e, ao mesmo tempo, a última instância decisória.

A ausência do presidente também dificultou, em alguns momentos, a construção de um conjunto de metas prioritárias claras de longo prazo, isso associado às críticas que os entrevistados trouxeram sobre o PPA. Segundo a OCDE (2022), quando isso ocorre, a ação governamental “tende a ser desarticulada e menos eficiente”. É o que os entrevistados apontam, no sentido de que, caso o Presidente participasse mais proativamente dos processos, as entregas das políticas poderiam ter sido melhores, o que confirma parcialmente a nossa primeira hipótese.

5.3. Bolsonaro como presidente espetacular - acontecimentos marcantes e a tipologia de classificação:

Neste capítulo, discutiremos a tipologia de classificação do estilo presidencial de Bolsonaro como um presidente espetacular, reforçando o conceito delimitado por Jones

(2018), que considera espetacular o presidente que busca subverter o debate político para uma extrema simplificação e busca construir uma imagem mítica em torno de si.

A literatura deste tema reforça que as trajetórias pessoal e política são elementos importantes para investigar a projeção do presidente em meios midiáticos anteriores ou concomitantes à carreira política. Embora, muitas vezes, os líderes espetaculares são pessoas que não vieram da política, mas construíram uma imagem midiática que as beneficiou de alguma maneira na vida pública, vemos em Bolsonaro a segunda situação: é uma pessoa que já estava na política e conseguiu projeção nacional por meio de posicionamentos polêmicos amplamente difundidos por programas de televisão e, mais recentemente, por uso das mídias sociais.

Nesse caso, a carreira política de Bolsonaro foi construída no Poder Legislativo, inicialmente como vereador e, posteriormente, como deputado federal, cargo que ocupou por quase 28 anos. Estar à oposição dos governos desses anos, principalmente os petistas, é o que caracterizou a sua atuação parlamentar. Embora não nos propusemos a analisar as propostas legislativas do então deputado, Bolsonaro tinha uma agenda política ao menos no discurso. Aqui, focamos nos aspectos comportamentais e Bolsonaro foi, reconhecidamente, um parlamentar de baixo clero, ou seja, que não se preocupava em ocupar os espaços de liderança no Congresso e, conseqüentemente, não tinha grande impacto no processo legislativo. Sua agenda, portanto, foi composta por mero discurso.

Maitino (2018) demonstra que o parlamentar sempre se associou à direita no espectro político, mesmo em um contexto onde a “direita envergonhada” compartilhava um discurso comum. Nesse sentido, Bolsonaro criticava o regime democrático em saudosismo à ditadura militar, a qual ele considera uma “revolução” e uma referência a ser seguida, colocando em dúvida a Nova República. Em uma análise do discurso de Bolsonaro, o autor ressalta que seu discurso é limitado a duas esferas: às atividades militares, que são as mais citadas, e contrastam com citações negativas ao governo no que tange a questões morais e de segurança, ao invés de pautas econômicas, tema mais criticado pela oposição da época. Não só isso, como passou a colocar aquilo que não apoia, isto é, que faz oposição, como um inimigo a ser combatido. Em seu plano de governo quando candidato à presidência em 2018, Bolsonaro manteve seu discurso de apoio a militares e à ditadura, conforme o trecho abaixo:

“Dentre instituições, grupos, pessoas ou atividades, que tiveram sua imagem atacada pela doutrinação ideológica de esquerda, certamente as Forças Armadas do Brasil estão entre as que mais sofreram. Houve clara intenção de desconstruir a imagem desta espinha dorsal da Nação, afinal, elas são o último obstáculo para o socialismo. Saliente-se que as Forças Armadas do Brasil tem uma História que nos orgulha. Por exemplo, heróis

brasileiros lutaram contra o Nacional Socialismo na Segunda Guerra Mundial. Fomos o único país da América Latina a lutar contra os nazistas. Posteriormente, outros heróis impediram a tomada do poder por forças de esquerda que planejavam um golpe comunista no Brasil em 1964, conforme o editorial: Julgamento da Revolução – O GLOBO, 7 de outubro de 1984.” (Bolsonaro, 2018).

As críticas de Bolsonaro aos governos de Lula e Dilma quando ainda era parlamentar fazem parte do início do constructo do antipetismo. Ele compara as gestões com regimes comunistas, autoritários, e exalta a direita que defende: uma direita reativa que combate a agenda de políticas de proteção a minorias, que, na sua visão, causa uma divisão da nação (Maitino, 2018). Declarações nesse sentido são características de lideranças espetaculares e simplificam o debate político e as complexas desigualdades sociais que o país enfrenta. Nesse contexto, Bolsonaro teve espaço para dar diversas entrevistas ao longo dos anos de 2011 a 2017 para programas de televisão, o que permitiu uma projeção do nome do parlamentar a nível nacional, além dos discursos proferidos em Plenário, todos esses elementos analisados por Maitino (2018).

No ano eleitoral de 2018, segundo as pesquisas eleitorais, Bolsonaro se mostrou um candidato em potencial à presidência, inserido em um contexto pós-lavajato, pós-jornadas de junho de 2013 e em um momento de ascensão de um discurso de renovação política. Contraditoriamente, Bolsonaro se colocou como um candidato antissistema, contra “tudo o que está aí” e como alguém que não tem conchavos políticos. Ademais, criticava duramente o presidencialismo de coalizão, classificando a dinâmica como um “toma lá, dá cá”, afirmando que governaria com frentes parlamentares e não com troca de cargos em busca de apoio legislativo. Logo na primeira página de seu programa de governo, está destacado:

“Propomos um governo decente, diferente de tudo aquilo que nos jogou em uma crise ética, moral e fiscal. Um governo sem toma lá-dá-cá, sem acordos espúrios. Um governo formado por pessoas que tenham compromisso com o Brasil e com os brasileiros. Que atenda aos anseios dos cidadãos e trabalhe pelo que realmente faz a diferença na vida de todos. Um governo que defenda e resgate o bem mais precioso de qualquer cidadão: a Liberdade. Um governo que devolva o país aos seus verdadeiros donos: os brasileiros.” (Bolsonaro, 2018).

As redes sociais também já eram importantes instrumentos de aproximação do candidato com o eleitorado. Seu discurso já construído há décadas em defesa da moral, da família e dos costumes, em um alinhamento com líderes evangélicos, contrário a políticas progressistas como o Bolsa Família, defensor dos assuntos militares e com propostas de segurança voltadas à redução da maioria penal e o armamento da população, captou o eleitorado mais à direita. Embora no discurso ele tenha se portado como contrário a programas sociais, no caso do Bolsa Família, Bolsonaro, depois de afirmar que extingiria o

programa, recuou em apenas dois dias segundo a agência Aos Fatos. No dia 14 de agosto de 2018, reforçou o que previa seu plano de governo: ampliar o programa e manter sua existência. No dia seguinte, afirmou ser necessário reduzir dois terços dos beneficiários por fraude.

Bolsonaro é uma figura multifacetada. Nas mídias tradicionais, aparece como um parlamentar polêmico e um forte defensor de pautas militares. Nas redes sociais, Bolsonaro emplacou uma campanha fortemente ligada às pautas conservadoras e evangélicas segundo Cioccarelli e Persichetti (2019). Ademais, segundo os autores, a maior mudança no discurso se observa em relação às pautas econômicas: Bolsonaro tenta uma aproximação com a ideologia neoliberal.

A palavra “liberdade” aparece algumas vezes em seu plano de governo associada à nação e aos cidadãos, no sentido de libertá-los de uma doutrina à esquerda, e que remete a uma aproximação do individualismo liberal em detrimento da coletividade. Bolsonaro, entretanto, não demonstrava aproximação com o liberalismo quando parlamentar, ao contrário, suas pautas sempre estiveram mais alinhadas com o conservadorismo. Como mencionado, essa mudança se deu no período eleitoral de 2018.

Quando em campanha, Bolsonaro foi questionado sobre sua política econômica pela mídia e pelo mercado financeiro. Sem demonstrar tanto conhecimento, citava que Paulo Guedes, seu então futuro Ministro da Economia, teria total liberdade para tocar a pasta, porque ele entende do assunto. A aproximação eleitoral com o neoliberalismo de Paulo Guedes permitiria a Bolsonaro conquistar o eleitorado à direita mais preocupado com as pautas econômicas.

Contudo, na prática, ao longo dos 4 anos de mandato, a dificuldade do ministro em articular suas propostas com o Congresso e o afastamento de Bolsonaro da gestão das pautas econômicas fizeram com que o Ministro pudesse aprovar, das propostas mais significativas, a venda da BR Distribuidora e campos de petróleo da Petrobras, a Companhia Docas do Espírito Santo, a privatização da Eletrobras, e a Reforma da Previdência, sendo os dois últimos casos exemplo de articulação por parte do Congresso, não tanto do Governo. Bolsonaro, no entanto, historicamente sempre demonstrou antipatia por uma agenda privatista, sendo um político que defendia um ideal militar desenvolvimentista e estatizante na época do governo de Fernando Henrique Cardoso (Maitino, 2018). Ele sugeriu que o então presidente merecia ser “fuzilado por privatizar estatais”, em mais um exemplo de suas polêmicas midiáticas.

A aproximação com o neoliberalismo não seria tanto ideológica na economia, mas sim uma troca de apoio com investidores do mercado financeiro, isto é, ele receberia os votos e, em troca, deixaria essa pauta avançar. Tanto que, nas eleições de 2022, a qual foi derrotado, uma de suas propostas era avançar com a agenda privatista para contar com o apoio dessa parcela do eleitorado que acredita na privatização de bens e serviços públicos como solução para problemas econômicos de gestão e redução do tamanho do Estado. As implicações disso para o serviço público serão retomadas no próximo capítulo.

Avritzer *et. al.* (2021) pontuam que esse alinhamento com o mercado é contraditório, uma vez que quem prioriza as pautas econômicas busca estabilidade política, mas Bolsonaro não entregaria isso. Na perspectiva dos autores, o mercado trocou a estabilidade por uma agenda de reformas mal sucedida.

Retomando a construção imagética de Bolsonaro, ao longo da década de 2010, o então deputado federal colecionava uma série de polêmicas em entrevistas aos programas de televisão Superpop, CQC e Pânico. Ao programa CQC, por exemplo, Bolsonaro afirmou que os militares são o seu guru na política e que sente falta dos valores militares na política, em saudação à Ditadura Militar. Afirmou que não teria um filho gay por ter dado uma boa educação a ele e por ser um pai presente, e, ainda, chegou a responder a uma pergunta da cantora Preta Gil sobre o que faria se soubesse de um filho que se apaixonou por uma mulher negra. Em resposta, o presidente afirmou: “não vou discutir promiscuidades, não corro esse risco e meus filhos são muito bem educados” (CQC Blog, 2011). A ex-repórter do CQC Mônica Iozzi, antes das eleições em 2018, declarou ao jornal El País:

Nós as mostrávamos [as entrevistas com Bolsonaro] para que as pessoas vissem o péssimo nível dos parlamentares que estávamos elegendo, era uma denúncia. Jamais imaginaríamos que muitas pessoas se identificariam com ele”.

Quando eleito, Bolsonaro adotou uma postura ainda mais midiática. Sendo um presidente que adotou suas próprias redes sociais como o principal canal de comunicação, os entrevistados citaram a demissão do porta-voz como o primeiro movimento do Presidente em adotar um “estilo próprio” já exercendo o cargo. Nas palavras do E1:

“A comunicação do presidente, e aqui eu vejo que, num primeiro momento, a comunicação dele era hierarquizada, tinha o porta-voz dele no qual ele definia as posições dele e o porta-voz ia lá e defendia a posição do Presidente tal qual ele mandava, porém, começou a criar, às vezes, um conflito, porque o porta-voz às vezes era mais político nas respostas e tentava manobrar melhor o entendimento com a imprensa. Por fim, o presidente entendeu que não era a melhor coisa porque, se tem que alguém falar por ele, que seja ele mesmo que fale. Por isso ele começou a fazer aquelas reuniões lá do cercadinho para conversar, trazer, muitas vezes ele

era mal interpretado no que ele falava, mas era o estilo dele, era o que ele fazia, então entendo que era o jeito dele, assumiu o protagonismo.” (E1).

Bolsonaro, então, passou a ceder pequenas entrevistas na entrada do Palácio da Alvorada, local onde encontrava também apoiadores, mas a frequência de encontros a partir de meados de 2020 foi reduzindo, visto que o presidente frequentemente demonstrava hostilidade aos jornalistas, algo amplamente divulgado, e seus apoiadores se sentiam validados para fazer o mesmo. Grandes veículos de imprensa como O Globo e Folha de São Paulo retiraram suas equipes do acompanhamento do cercadinho (Marques, 2023).

Segundo a agência Aos Fatos, durante todo o mandato como presidente, Bolsonaro deu 6685 declarações falsas ou distorcidas. Em média, foram 4,58 afirmações duvidosas por dia. A agência reuniu todas as declarações falsas em uma base de dados. Segundo Marques (2023), as declarações falsas, especialmente no contexto da pandemia, foram adotadas de forma deliberada e estrategicamente planejadas, além de que serviram para engrandecer a imagem do presidente frente a uma ocultação dos erros da sua própria gestão. A tese do presidente espetacular é precisamente isso: a construção e a simplificação de debates que promovem a imagem de um presidente ao mesmo tempo em que falha em prover bens e serviços públicos, desviando o foco da sociedade sobre o que realmente importa.

Bolsonaro esteve comprometido com o desmonte institucional de diversas áreas como demonstraremos a seguir e os reflexos disso nos indicadores de democracia e liberdade de imprensa demonstram uma piora do Brasil. Papada *et. al.* (2023) avalia os impulsos da autocratização pelo mundo a partir da análise do V-Dem, índice que mede a qualidade da democracia de um país a partir de elementos como liberdade de imprensa e funcionamento das instituições. O V-Dem registrou quedas na qualidade da democracia brasileira a partir de 2016, no impeachment da presidente Dilma Rousseff, atingindo a maior queda em 2019, quando Bolsonaro foi eleito, e passando a uma leve melhora em 2023, ainda que tenha ocorrido os atos golpistas de 8 de janeiro no mesmo ano. Ainda, após a derrota de Bolsonaro, o Brasil passou à 92ª colocação, 18 posições acima no ranking mundial de liberdade de imprensa, anualmente realizado pela Organização Não Governamental Repórteres Sem Fronteiras que avalia cerca de 180 países de acordo com a CNN Brasil (2023).

Em 2020, ocorreu o choque exógeno da pandemia de covid-19 e Bolsonaro foi o primeiro presidente da história do Brasil pós-1988 a lidar com uma crise sanitária dessa magnitude. Todos os entrevistados mencionaram que o Presidente, de fato, publicamente, assumiu posições controversas durante esse contexto, ao mesmo tempo em que trabalhava para comprar as vacinas. Entretanto, esses posicionamentos controversos se traduziram em

espalhamento de informação falsa. Segundo Seibt e Dannenberg (2021), ao analisar os tuítes publicados pelo Presidente, um dos veículos de comunicação extraoficialmente estabelecidos para divulgar as ações do governo, identificaram traços de comportamento autoritário e presença de informações falsas em 80% das publicações, principalmente, quando não se tratava de agenda presidencial ou divulgação de ações. Ademais, os autores utilizam os conceitos de Levitsky e Ziblatt (2018) para analisar os traços de autoritarismo. Identificaram que Bolsonaro “ataca a imprensa, deslegitima outros poderes e desqualifica adversários políticos.” (Seibt e Dannenberg, 2021).

Na pandemia, Bolsonaro teve a sua pior performance em termos de apoio popular mesmo utilizando uma comunicação agressiva contra as principais medidas sanitárias sugeridas pela OMS. Segundo Pereira, Medeiros e Bertholini (2020), a nível estadual, os governadores e prefeitos tentaram manobrar os recursos escassos do sistema de saúde para evitar o colapso, e, a nível federal, Bolsonaro hiperfocou nas consequências da crise econômica que viria durante e após a pandemia, com fortes críticas ao isolamento social e defendendo o uso de medicamentos não comprovados cientificamente. Os autores identificaram por meio de um survey que, mesmo com a retomada gradual das atividades, as pessoas ainda tinham mais receio de morrer pela doença. Ideologicamente, ao contrário do esperado, aqueles que se identificaram como de direita ou centro-direita não concordaram com as recomendações de Bolsonaro, indicando uma redução na polarização política ao menos nesse período e nessas circunstâncias, afinal, em 2022, embora haja diversas explicações para um eleitor escolher um candidato, Bolsonaro foi derrotado nas eleições de forma apertada e, após o resultado, seus apoiadores mais radicais acamparam na frente dos quartéis ameaçando causar instabilidade que gerasse uma ruptura institucional que culminou na depredação do patrimônio público em 8 de janeiro de 2023.

Os resultados da projeção de Bolsonaro e suas ideias, conforme Rennó (2023), foram o fortalecimento e a consolidação do bolsonarismo, isto é, do espectro ideológico de extrema-direita e do apoio a Bolsonaro como o movimento conservador do Brasil atual que atinge cerca de 20% da população brasileira. Bolsonaro, segundo o autor, se consolidou como uma liderança negacionista e autoritária. Se, por um lado, Bolsonaro foi um parlamentar que utilizou da mídia para polemizar assuntos diversos e criar visibilidade a nível nacional, quando se tornou Presidente, reforçou sua posição de desacreditar da mídia tradicional, valendo-se de suas redes sociais para se comunicar com a sociedade mantendo uma postura negacionista e autoritária, em uma eterna campanha eleitoral em que não prestava contas do mandato, mas buscava se promover e ganhar votos. Mesmo questionando a mídia, suas falas

ainda eram repercutidas (e desmentidas) pela mídia tradicional, o que aumentava ainda mais a projeção de sua imagem segundo Lopez, Brito e Santos (2022).

Todos os entrevistados neste trabalho citaram um “estilo único” de Bolsonaro. O presidente do Partido Liberal Valdemar da Costa Neto, em entrevista ao Estúdio i, afirmou que Bolsonaro “não é uma pessoa normal, é um fenômeno por seu carisma e popularidade”. Mas essas menções não são em um sentido negativo, ao contrário: os entrevistados falam do estilo de Bolsonaro com orgulho e como algo positivo a se destacar, ainda que tenha ocorrido momentos em que as suas falas tenham sido controversas, subversivas, erráticas ou mesmo intimidadoras de instituições. A aproximação de Bolsonaro com os seus apoiadores foi colocada como uma atitude de muito valor pelos entrevistados ao longo dos 4 anos de mandato. Em 2022, ele lançou um aplicativo chamado “Bolsonaro TV” para que os apoiadores pudessem acompanhar suas transmissões ao vivo e notícias diversas sobre o governo.

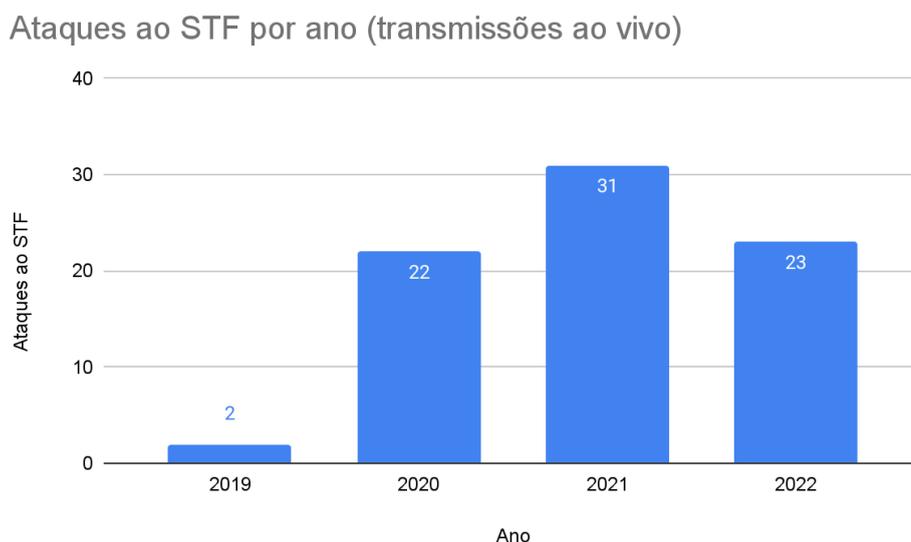
Segundo a revista Piauí, o presidente realizou transmissões ao vivo semanais em suas redes sociais nas quais atacava instituições, trazia desinformações e negacionismos sobre a pandemia e desacreditava do sistema eleitoral, sempre reforçando uma imagem de Presidente *outsider* que não se misturava com os demais políticos, utilizando-se de uma linguagem informal e da participação esporádica de seus ministros ou convidados externos. Na análise das 181 lives, Bolsonaro chegou a citar, ao menos três vezes, que era um homem comum, “foi escolhido por Deus e ninguém o tiraria dessa cadeira.”. Imagetivamente, as lives eram realizadas em ambientes que, ora passavam imagem de seriedade, ora passavam imagem de que o Presidente era uma pessoa simples e vivia em lugares simples.

Essa construção de um Presidente *outsider* deriva de uma retórica que o próprio Presidente utilizava para afirmar que “não o deixam governar”. Assim, ele poderia utilizar das suas mídias sociais e participar de manifestações de apoiadores vendendo esse discurso, ao mesmo tempo em que permanecia ausente para lidar com problemas reais de governo e Estado, como na pandemia quando afirmou 139 vezes que o Supremo Tribunal Federal tirou a autoridade do Executivo Federal para tomar decisões sobre a crise, o que não era verdade (Aos Fatos, 2022).

Para desacreditar das eleições, Bolsonaro repetia em suas lives que havia um sistema contra a sua reeleição. De acordo com a revista Piauí, o sistema a que Bolsonaro se referia é algo bastante genérico: poderia ser políticos em geral, a imprensa, institutos de pesquisa (que apontavam o Presidente como o segundo colocado em pesquisas e ele acreditava não ser possível pelo grande número de apoiadores nos eventos em seu apoio) e o Supremo Tribunal

Federal (STF), em especial os ministros Roberto Barroso, Alexandre de Moraes e Edson Fachin. Os ataques ao STF se intensificaram a partir de 2020, conforme gráfico abaixo, totalizando 78 registros apenas em lives transmitidas nas redes sociais:

Gráfico 11: Ataques ao STF por ano em transmissões ao vivo de redes sociais



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da revista Piauí.

Conforme as análises da revista Piauí apontam, Bolsonaro afirmava em suas lives que o STF tomava decisões para não permitir que ele governasse, especialmente na pandemia, mas, com a aproximação do ciclo eleitoral de 2022, passou a dizer que o Supremo estava comprometido em tirá-lo da presidência. Abaixo, trazemos registros literais do que Bolsonaro afirmou em algumas de suas lives, segundo os dados da revista Piauí:

“Vou falar baixinho aos senhores ministros do TSE: queremos transparência”

“Lula elogia TSE?. Precisa falar mais alguma coisa?”

“Quem é que essas pessoas querem eleito ano que vem? Eu preciso falar o nome dessa pessoa?”

“Por que essa bronca de não querer voto impresso?”

“Já acertaram a fraude para 2022?”

“Então tiraram do ladrão da cadeia. Tornaram o ladrão elegível. No meu entender, para ser presidente, sim, mas na fraude, porque no voto não ganha. Não ganha de ninguém.”

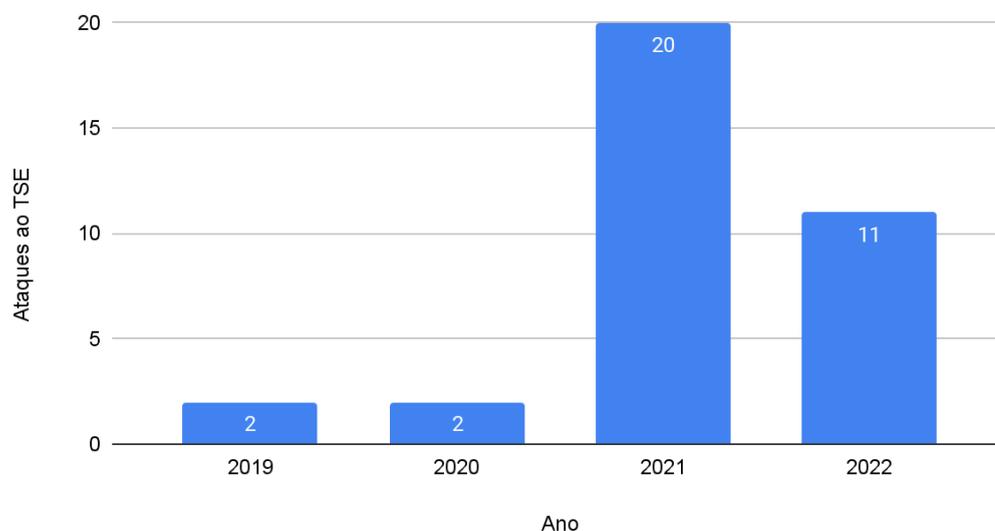
Os dados da revista Piauí reforçam o argumento de Rennó (2023) sobre Bolsonaro adotar uma postura negacionista ao longo do mandato. Segundo a revista, espalhar informação falsa é um método pensado e articulado, com Bolsonaro se valendo de afirmações com ar de dúvidas como “não tenho provas, mas...” para introduzir uma informação não verdadeira e desacreditar instituições. Um exemplo da aplicação desse método está na frase abaixo, dita por Bolsonaro em uma live no dia 11 de agosto de 2021 sobre as eleições de 2018:

“O acordo com esses hackers seria... sumir com 12 milhões de votos do candidato Jair Bolsonaro. Repito, não tenho provas e não sei se isso é verdade.”

Sem conseguir provar a suposta fraude que acusava no sistema eleitoral, Bolsonaro passou a requerer o voto impresso, que foi votado e rejeitado no Congresso Nacional, e pedir ao Tribunal Superior Eleitoral que provasse a inviolabilidade das urnas eletrônicas. Ao longo dos anos, o discurso de Bolsonaro se radicalizou, passando de uma live de novembro de 2019 na qual afirmou que sua diferença de votos em relação ao segundo colocado nas eleições de 2018 pode ter sido muito maior, para uma live de julho de 2022 em que insinuou que era necessário fazer algo antes das eleições, sugerindo não repetir o que ocorreu nos EUA com a invasão do Capitólio americano. Porém, no Brasil, o que vimos de resultado foram os atos golpistas de 8 de janeiro de 2023. O gráfico abaixo mostra a quantidade de ataques ao sistema eleitoral nessas lives de Bolsonaro. Vale ressaltar que, até setembro de 2022, segundo a revista Piauí, as lives de Bolsonaro sobre o sistema eleitoral tinham mais de 33 milhões de visualizações no Facebook e mais de 6,5 milhões no YouTube:

Gráfico 12: Ataques ao TSE por ano em transmissões ao vivo de redes sociais

Ataques ao TSE por ano



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da revista Piauí.

Após analisar as lives de Bolsonaro, é importante destacar também os principais acontecimentos políticos que envolveram o governo Bolsonaro segundo os veículos de imprensa mais acessados do país: O Globo, Folha de São Paulo, Veja, Estadão, CNN Brasil e Valor Econômico. No Anexo B, ao final deste trabalho, trazemos um quadro que reúne os fatos mais relevantes do governo e as falas do Presidente sobre cada um deles.

As falas de Bolsonaro que mais chamam a atenção dizem respeito a três assuntos: pandemia, aproximação com o Centrão e desgastes institucionais.

Sobre a pandemia, todos os entrevistados reforçaram que Bolsonaro nunca interferiu na compra de vacinas. O próprio Bolsonaro também reforça, quando, na verdade, interferiu na compra da CoronaVac ainda em outubro de 2020 como demonstrado no Anexo B deste trabalho. Não só isso, como chamou de “idiotas” pessoas que pediam pela compra das vacinas nas redes sociais em um evento de apoiadores ocorrido em Uberlândia, Minas Gerais.

Apesar de não estar ligado ao tema da pandemia, outro discurso similar ao do presidente que os entrevistados trouxeram é a afirmação de que a política passou a fazer parte do cotidiano das pessoas depois de Bolsonaro, isto é, as pessoas passaram a falar e discutir mais sobre os três poderes, sobre as atribuições de um mandatário de cada poder, como se Bolsonaro fosse, de alguma forma, responsável por uma espécie de educação política da população, por estar sempre presente na vida das pessoas como um “espetáculo” a ser comentado. O próprio presidente afirmou:

"Me desculpem, muitos de vocês não sabiam o que era política até eu chegar na presidência. Hoje quase todos sabem o que é o Poder Legislativo, Executivo, o que é o Supremo Tribunal Federal..."

Retomando os aspectos da pandemia, a divulgação da existência de um gabinete paralelo de prestação de apoio à pandemia, comprovada pelo registro de encontros na agenda oficial, trouxe questionamentos ao governo sobre quem, de fato, estava conduzindo as decisões nesse momento de crise. Segundo Fernandez (2022), as decisões do Ministério da Saúde foram pautadas em valores políticos em detrimento das evidências científicas. No caso do gabinete paralelo, essa característica não muda, pois a articulação das reuniões era feita pelo deputado federal Osmar Terra (MDB/RS), um ferrenho defensor de medicamentos não comprovados para tratar a Covid-19. Nesse aspecto da defesa de vias medicamentosas, publicamente, por meio de suas redes sociais, em postagens ou lives, o presidente defendia o uso da hidroxicloroquina no tratamento da Covid-19 e, em discurso na Organização das Nações Unidas (ONU), tornou essa defesa um assunto internacional. Abaixo, trazemos um exemplo de um tuíte publicado por Bolsonaro em 26 de março de 2020:

"Com o objetivo de facilitar o combate ao coronavírus, zeramos o Imposto de Importação da cloroquina e da azitromicina, para uso exclusivo de hospitais em pacientes em estado crítico. Essa redução também se estende a outros produtos e vai fazer toda a diferença em nossa luta!"

O combate à pandemia foi fortemente afetado pelo bolsonarismo. De acordo com Peixoto, Leal e Marques (2023), as regiões onde o apoio a Bolsonaro eram mais fortes foram negativamente afetadas pela cobertura vacinal, isto é, o discurso ideológico da extrema-direita bolsonarista atrapalhou a capilaridade da vacinação nos municípios. O presidente abertamente criticou a vacinação e, principalmente, a vacina com tecnologia vinda da China e adquirida primeiro pelo então governador de São Paulo, João Doria. O embate de Bolsonaro com João Doria tornou-se pessoal e afetou a confiança da população na vacina em específico. E não apenas isso, mas menções à "escolha individual" por vacinar ou não, assim como outras menções questionando a segurança das vacinas, também podem ter afetado a confiança da população:

"Lá no contrato da Pfizer, está bem claro nós (a Pfizer) não nos responsabilizamos por qualquer efeito colateral. Se você virar um jacaré, é problema seu."

O segundo tópico que chama a atenção dos assuntos políticos é a aproximação com o Centrão. Vale lembrar que, anteriormente, mencionamos que Bolsonaro se esforçou para construir uma imagem de *outsider* e reforçava isso ao longo dos quatro anos de mandato. Entendemos que Bolsonaro tem dois momentos em seu governo, algo também sinalizado

pelos entrevistados: os dois primeiros anos foram turbulentos em termos de relacionamento com o Congresso, com o presidente relutante em negociar da forma “tradicional”, também influenciado pelas alas ideológica e militar do governo a não fazer isso. O segundo momento veio a partir da entrada do Centrão.

Contudo, sem uma base firme no Congresso e com constantes atritos com o Poder Judiciário e com o então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM/RJ), Bolsonaro passou a negociar com o Centrão no segundo semestre de 2020 a partir da designação do deputado Ricardo Barros (PP/PR) como líder do governo. Antes disso, o próprio Ricardo Barros chegou a mencionar que o Congresso estava tranquilo e independente com Bolsonaro não negociando, sinalizando que o controle da agenda estava no legislativo e não no executivo, ao contrário, este poder estava enfraquecido.

Em 2021, com a mudança de estratégia, Bolsonaro chegou a dizer que sua origem é no Centrão, o que contradiz a personalidade antissistema que tanto dizia ser. Nos dois últimos anos, o governo adotou uma postura mais pragmática em relação ao Congresso, mas Bolsonaro adotou um discurso pessoal ainda mais radical de ataques às instituições, especialmente em 2021 conforme demonstramos acima quando tratamos das transmissões ao vivo em redes sociais. Ou seja, Bolsonaro entregou o governo ao Centrão a partir da entrada do Ministro da Casa Civil Ciro Nogueira para coordenar os ministérios e da entrada da Ministra da SEGOV Flávia Arruda para coordenar as relações com o Congresso, ambos com plenos poderes para conduzir a agenda governamental de acordo com os entrevistados por este trabalho, enquanto o presidente se manteve ainda mais distante dos assuntos de Governo e Estado para promover a sua imagem perante os seus apoiadores em eventos externos. Isso confirma a segunda hipótese deste trabalho.

Agora, em relação ao terceiro tópico, de desgastes institucionais, a radicalização do discurso do presidente a partir de 2021 mostrou episódios como xingamentos a ministros do STF e até uma convocação de embaixadores para atacar o sistema eleitoral do Brasil. Ao longo do mandato, Bolsonaro acumulou uma série de desgastes, além daqueles já mencionados com a imprensa, com o Congresso e com o STF, e destacaremos alguns deles a seguir.

A militarização para a construção do gabinete foi uma estratégia adotada por Bolsonaro. Os militares representavam 30% das ocupações de cargos comissionados do Executivo e, em alguns órgãos, chegaram a ocupar 90% dos cargos de direção, segundo Fernandez *et. al.* (2022). As reuniões com militares de dentro e de fora do governo também foi algo recorrente. O Ministério da Defesa, por exemplo, está entre os 10 órgãos com os

quais o Presidente mais interagiu, indicando elevado interesse nos assuntos militares. De acordo com Fernandez *et. al.* (2022), no entanto, a presença de militares foi algo sinalizado por burocratas de carreira como algo que intimidava a condução de políticas públicas e o seu próprio trabalho. O então governo levou ao ambiente de trabalho postura e valores de opressão aos servidores de Estado segundo eles.

O governo, no início, era dividido entre as alas militar e ideológica. Ambas, em algum momento, se complementavam pois carregavam os valores do governo para uma condução política das pastas ministeriais. A ala militar, por vezes, entrava em embates com o Ministério da Economia no que diz respeito à forma de desenvolvimento do país, isto é, o Ministério da Economia tinha uma perspectiva neoliberal de condução, enquanto a ala militar buscava um ideal desenvolvimentista, com fortes investimentos do Estado em infraestrutura. As diferenças nesse sentido entre os ministros Tarcísio de Freitas, da Infraestrutura e da ala militar, e Paulo Guedes, da Economia e mais independente, já eram públicas.

A ala ideológica era responsável pela pauta de costumes do governo. A ministra Damares Alves, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, era a principal representante dos valores conservadores. Pautas como a não legalização do aborto e o chamado combate à “ideologia de gênero” estavam sob sua responsabilidade.

Mas o que mais chama a atenção com relação à ideologia é que o Presidente da República, por vezes, tomava para si algumas pautas que se tornaram ideologizadas. Eis alguns exemplos: só em 2020, no meio da pandemia, tivemos 3 ministros da Saúde devido às trocas. O primeiro deles, Henrique Mandetta, esteve no ministério desde o início do governo. Com o início da pandemia, o ministro orientava as medidas em linha com as recomendações da OMS e, naquele momento, era o protagonista do Poder Executivo na imprensa. Bolsonaro, por outro lado, criticava as recomendações e contrariou as sugestões de distanciamento e isolamento. O ministro e o presidente tiveram embates públicos porque a pauta da pandemia foi ideologizada. A saída de Mandetta se deu em abril de 2020 e o ministro seguinte, Nelson Teich, não permaneceu um mês no cargo, saindo em maio do mesmo ano pelos mesmos motivos. O Brasil esteve sem um ministro oficialmente nomeado até setembro, quando o General Pazuello, que estava interino, assumiu e, assim, a ala militar tomou de conta de uma pasta que se adequava às recomendações ideologizadas do Presidente.

Outro exemplo de ideologização é a mudança de orientação nas relações exteriores do Brasil. Bolsonaro criticava as relações com a China e o Ministério das Relações Exteriores passou a priorizar uma agenda bilateral e de aproximação com os EUA em detrimento das relações regionais. Além disso, o ministro Ernesto Araújo era um aliado de Olavo de

Carvalho, um ideólogo conservador que orientou a ala ideológica do governo. Pautas como o combate ao chamado “globalismo”, que é uma teoria da conspiração sobre um projeto de ordem mundial, valorização de uma agenda cristã contra o que chamou uma vez de “teofobia” e negacionismos às pautas ambientais sobre mudanças climáticas e também sobre a pandemia caracterizaram a condução da agenda internacional. O Brasil mudou posições em temas relevantes na ONU, como a mudança de voto em favor da manutenção dos embargos dos EUA a Cuba, colocando apenas Brasil, Israel e EUA favoráveis a isso.

Mais um exemplo de pauta ideologizada é a relação de Bolsonaro com as questões indígenas e ambientais. Assim que assumiu a presidência, como forma de repúdio às questões indígenas e demonstrando ter aproximação com o garimpo e com o agronegócio, Bolsonaro colocou a demarcação de terras indígenas sob responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e não da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que costumeiramente era a responsável e estava vinculada ao MJUSP. No Congresso Nacional, a Medida Provisória que organizava a estrutura do Poder Executivo foi aprovada e alterada para deslocar essa atribuição ao MJUSP, mas, assim que a lei foi sancionada, o Presidente editou outra MP (886/19) refazendo a transferência ao MAPA. O texto foi suspenso por Ação Direta de Inconstitucionalidade.

No contexto indígena e ambiental, Bolsonaro atribuiu os problemas associados ao aumento do desmatamento em seu governo a Organizações Não Governamentais e aos indígenas, sem provas, como mostramos no quadro do Anexo B deste trabalho, colocando-os como “inimigos da pátria”. Indígenas e ambientalistas chegaram a denunciar o governo na ONU pelo aumento das áreas desmatadas e pela violência contra os povos indígenas. Vale lembrar que o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, ligado à ala ideológica, foi derrubado após denúncias por estar supostamente envolvido em um esquema de exploração de madeira ilegal.

O esvaziamento dos órgãos de fiscalização como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) também foi um acontecimento marcante do governo. Em 2020, segundo a Associação Nacional dos Servidores do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, havia um déficit de 4,5 mil servidores nos dois órgãos e, como solução, ao invés de chamar concurso público para o provimento de vagas, o então Ministro estudava fundir o IBAMA e o ICMBIO, demonstrando, mais uma vez, o descompromisso do governo com as questões ambientais. Nas palavras do próprio presidente, pouco depois das eleições em 1º de dezembro de 2018,

assumiu um compromisso de acabar com a “indústria da multa do Ibama, que pune o homem do campo”.

Pautas pessoais também marcaram as pontuais intervenções de Bolsonaro nos ministérios: a demissão do ministro Sérgio Moro do Ministério da Justiça quando atingiu um assunto pessoal - a investigação dos filhos - repercutiu bastante quando o ex-ministro sugeriu que o Presidente tentou interferir na direção da Polícia Federal. Ainda em 2022, o inquérito concluiu pela não interferência de Bolsonaro. No entanto, o desgaste político entre Bolsonaro e Moro expôs uma fragilidade do governo: o esvaziamento da pauta anticorrupção.

Quando Bolsonaro incluiu os membros do Centrão no governo, eles ficaram conhecidos como a ala política. Os ministros da ala ideológica, como o então ex-ministro Abraham Weintraub, da educação, e Ernesto Araújo, das relações exteriores, criticaram a aliança. O próprio ideólogo Olavo de Carvalho se afastou dos aconselhamentos aos ministros do governo e todos eles, além de terem saído do governo, passaram a criticar Bolsonaro, com exceção da ministra Damares Alves. No caso do MRE, o ministério passou ao ministro Carlos França, também ligado ao Centrão, com uma agenda menos radical e mais aliada ao histórico pragmático do Brasil.

Bolsonaro, como mencionado anteriormente, preferiu ceder autonomia aos ministros de Estado e, mesmo o papel de acompanhar o Centro de Governo esteve a cargo da Casa Civil. No entanto, os entrevistados mencionaram que o presidente deu preferência a viajar pelo Brasil e menos para o exterior na busca por demandas que pudessem ser repassadas, ainda que de forma simplória, aos ministros e posteriormente os técnicos exerceriam a função de destrinchá-las para seguir, na linguagem utilizada pelos entrevistados, a “diretriz do comandante”. Ainda que Bolsonaro não quisesse se envolver diretamente na formulação de políticas, ele exercia funções similares às de Prefeito e Governador ao viajar o Brasil para mapear demandas ou receber lideranças estaduais e municipais em Brasília. As viagens podem ter sido uma estratégia para se aproximar das bases eleitorais mesmo fora do período eleitoral.

De todo modo, a postura descentralizadora é marcada como algo negativo pelos entrevistados e atrapalhou a condução dos temas no CdG. Os ministérios às vezes se “perdiam” com a ausência de um punho mais firme do Presidente, mesmo com a Casa Civil exercendo a função de coordenação. A grande questão é que a CC não é um órgão hierarquicamente superior aos ministérios e, ao mesmo tempo, o Presidente não intervia nos assuntos ministeriais. Então, havia um vácuo no direcionamento das prioridades.

Por fim, o último tópico relevante a se destacar são as críticas dos entrevistados à falha da Secretaria de Comunicação do Governo, tanto institucional quanto externa. Na visão de todos os entrevistados, a SECOM falhou em estabelecer diretrizes aos ministérios, mas, principalmente, em direcionar o Presidente a fazer uma campanha focada em resultados do governo e divulgar as ações governamentais. Todos atribuem à SECOM a falha eleitoral de Bolsonaro. Segundo o E2 e o E3, uma característica da Secretaria era de ceder ao que o presidente queria fazer e, durante o período eleitoral, focou em diferenciar Bolsonaro de Lula. Bolsonaro esteve muito focado nas redes sociais e nas críticas ao oponente, mas, segundo os entrevistados, se esqueceu de mostrar o trabalho para as regiões remotas ou para quem acompanha a televisão. Na visão deles, o estilo de Bolsonaro pode ter atrapalhado o próprio sucesso eleitoral do Presidente em 2022.

5.4. Centro de Governo e políticas públicas no governo Bolsonaro:

Neste capítulo, falaremos sobre políticas públicas no âmbito do Centro de Governo do governo Bolsonaro. A literatura sobre o assunto aponta para uma tendência de hierarquização da coordenação das políticas prioritárias no CdG, com o presidente assumindo o posto mais alto dessa tarefa ao acompanhar e receber a prestação de contas (Mello, 2018; Lanzaro, 2018). No entanto, segundo a OCDE (2022), o Centro de Governo no Brasil carece de uma estrutura de coordenação de políticas e de governo e necessita de uma integração dos planos orçamentários, planos de governo e planos estratégicos, com uma visão de CdG orientada para a coordenação, monitoramento e avaliação das metas e resultados dos objetivos estratégicos do governo.

A coordenação de políticas públicas pode ser entendida, segundo Cavalcante, Gomide e Barbosa (2018), como um elemento que compõe as atividades do Centro de Governo voltada para a criação de tarefas que são executadas em conformidade dentro as unidades com o objetivo de atingir as metas estipuladas.

Até o momento, encontramos evidências de que, no governo Bolsonaro, a coordenação política esteve sob responsabilidade da Casa Civil, órgão que costuma desempenhar a função de coordenador ministerial, mas, nesse contexto, precisou assumir um vácuo de responsabilidade deixado pela presidência no âmbito do CdG. Paralelo a isso, há uma série de sobreposição de competências que, de acordo com a OCDE (2022), tornou o processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas fragmentado entre a Casa Civil e o Ministério da Economia durante o governo.

Na Casa Civil, há duas subchefias voltadas ao monitoramento. A OCDE (2022) e nossos entrevistados mencionaram que a Subchefia de Articulação e Monitoramento é a mais importante quando se trata do monitoramento e priorização de políticas direcionada ao presidente. Por sua vez, a Subchefia de Análise e Monitoramento de Políticas Governamentais é responsável pela análise e priorização de políticas entre os ministérios, promovendo mudanças quando necessário. Nesse último caso, os conflitos entre a CC e os ministérios são evidenciados pelos entrevistados, que mencionaram a necessidade de haver um órgão intermediário alternativo à Casa Civil que tome a decisão final no caso de divergências.

Ao mesmo tempo que a CC compartilha essas duas responsabilidades internamente em duas diferentes subchefias, ela também possui uma sobreposição de competência observada na legislação com a Secretaria de Governo. Mencionamos que ambas possuem atribuição de articulação política com o Congresso, muito embora a CC tenha exercido esse papel apenas no primeiro ano de mandato.

Outro caso de fragmentação dos processos e sobreposição de competências é a condução do processo orçamentário, que tem início no Ministério da Economia, mas deve passar também pela Casa Civil:

“Há escopo para o Ministério da Economia, com a Casa Civil, consolidar a avaliação e priorização dos gastos atuais para sustentar a seleção de iniciativas do orçamento no contexto de recursos escassos.” (OCDE, 2022).

Entretanto, conforme bem aponta a OCDE (2022), o Brasil possui obrigações legais no orçamento que o compromete em mais de 90% com despesas obrigatórias. Nesse sentido, segundo a organização, o governo dispõe de aproximadamente 6% do orçamento para acomodar suas prioridades que eventualmente não estejam no rol das despesas obrigatórias. Do ponto de vista da organização, o processo legislativo orçamentário é bem organizado, mas ter despesas obrigatórias torna o orçamento engessado de tal forma que, quando há uma crise iminente como foi o caso da pandemia, o risco fiscal se eleva devido à necessidade de aumento de gastos. O Ministro da Economia, com a sua agenda neoliberal de austeridade e redução do Estado, demonstrou resistência diversas vezes quanto ao aumento de gastos no período da pandemia, mesmo após a aprovação do decreto legislativo de declaração do estado de calamidade pelo Congresso.

Por outro lado, a sobreposição de competências, conforme citamos anteriormente em Costa (2008), pode ser uma estratégia adotada pelo presidente para garantir que a execução de uma determinada política ocorra dentro do escopo planejado, como um componente a mais para o *enforcement* das unidades responsáveis pela implementação. Nesse caso, os

entrevistados mencionaram que sempre há algum elemento na legislação que sobrepõe a competência de uma e outra unidade e é natural que o processo decisório se esbarre nessa situação, ou seja, não necessariamente é uma escolha do presidente. Mas aqui entra o papel da Casa Civil quanto à conciliação dessas situações. Veremos mais à frente este caso de competências compartilhadas entre unidades ligadas a diferentes órgãos do CdG gerindo a mesma política pública.

Em relação à própria gestão governamental, no plano de governo, são ressaltados diversos aspectos associados à pauta neoliberal, como a valorização do indivíduo enquanto agente promotor do desenvolvimento econômico e a redução do tamanho do Estado como um objetivo central. Segundo o próprio Bolsonaro (2018, pp. 54), em seu plano de governo, o setor público é “lento, aparelhado, ineficiente e repleto de desperdícios. Podemos fazer mais com muito menos [...], além do corte de privilégios.” A sua visão de redução do Estado incluía controle de custos associados à folha de pagamentos do Governo e a redução do número de ministérios, algo que se mostrou ineficiente, pois, além do presidente precisar criar mais ministérios no futuro para ceder ao que antes chamou de “toma lá, dá cá”, as pastas que viraram secretarias perderam informações quanto à gestão e governança de seus projetos e sofreram redução de pessoal.

Vale destacar que, durante os anos do governo Bolsonaro, o salário dos servidores de carreira foi congelado e não houve reposição com base na inflação. O déficit de servidores em diversas áreas estava elevado, sem perspectivas de realização de novos concursos, como no caso dos Auditores Fiscais do Trabalho, com quadro deficitário de mais de mil servidores e segue assim até o momento. Segundo Lotta *et. al.* (2023), houve burocratas que também abriram mão de seus cargos de carreira devido a diversos fatores, como perseguição política no governo, boicote ao trabalho exercido por eles, pressão e desgaste da saúde mental. Isso tudo contradiz o que o entrevistado 1 mencionou sobre uma diferença entre o estilo de Bolsonaro comparado a outros presidentes: o E1 citou que o presidente estava comprometido com a máquina pública de forma a enxugar os cargos comissionados e valorizar o servidor de carreira. Esses valores neoliberais de redução do Estado comprometeram a execução de algumas políticas públicas.

Agora, considerando as políticas prioritárias acompanhadas no âmbito do CdG de Bolsonaro, é relevante destacar que analisaremos apenas as políticas públicas que foram mencionadas, necessariamente, pelos três entrevistados. Também, independentemente da citação ou não por eles, consideramos a política de vacinação contra a Covid-19 na análise por entender que a campanha e a própria gestão da principal crise vivenciada pelo governo

necessitou de uma atuação, a nível federal, coordenada pelo Ministério da Saúde e acompanhada pelo Centro de Governo, ao menos em teoria. Assim, trataremos sobre: vacinação contra a Covid-19, Auxílio Emergencial/Auxílio Brasil e Governo Digital.

5.4.1. Centro de Governo e a vacinação contra a Covid-19:

Sobre o combate à Covid-19, os entrevistados sinalizaram que o presidente instituiu um comitê de coordenação da crise sanitária no Planalto, composto pelos ministros da Saúde, Casa Civil, SEGOV, Comunicações, Ciência e Tecnologia, além do secretário-executivo do Ministério da Saúde e dos presidentes da Câmara e do Senado. Contudo, conforme mencionamos anteriormente, o comitê teve apenas 7 reuniões, sendo que a primeira foi realizada em março de 2021. Considerando o *timing*, podemos entender que o foco do comitê naquele momento era discutir a questão vacinal, mas, em 2020, a ausência dessa unidade de coordenação e tomada de decisões, combinada com as mudanças e turbulências causadas pela ideologização da crise no Ministério da Saúde, levou a um cenário que alguns pesquisadores já constatarem: o fracasso da gestão da crise. Os resultados do Brasil foram desastrosos, com o segundo maior número de mortes no mundo e com o Ministério da Saúde omissivo na coordenação federal. Nas palavras de Fernandez, Fernandes e Massuda (2022):

“A estratégia de combate à pandemia do Brasil falhou em subestimar o papel da APS [Atenção Primária à Saúde]. Mesmo diante do apelo e dos parâmetros estabelecidos por entidades nacionais e internacionais, a ação foi descoordenada e pouco do previsto em notas técnicas foi implementado.” (pp. 2)

A predileção por medidas farmacológicas sem embasamento científico que o Presidente da República publicamente defendia fez com que o próprio Ministério da Saúde adotasse um protocolo clínico de recomendação do uso da hidroxiquina a partir da entrada do ministro Pazuello. Aliás, o protocolo de atendimento foi limitado a medidas clínicas. O aproveitamento do potencial da Atenção Primária à Saúde para o combate local à transmissão do vírus foi extremamente baixo (Fernandez et. al, 2022).

Embora tenhamos reforçado a postura de distanciamento do Presidente com relação às atribuições do Centro de Governo e tomada de decisões que envolvessem os ministérios, os ministros eram leais a ele, elemento frequentemente mencionado nas entrevistas. Ou seja, se houvesse algum momento em que o Presidente desejasse tomar um rumo diferente para algum ministério, o ministro poderia apresentar seus contra-argumentos. Caso não convencesse Bolsonaro, teria que acatar e defender a posição do Presidente, sendo ele a chefia imediata.

Mas isso se aplicou apenas nos casos em que o presidente decidiu politizar determinados assuntos, pois os entrevistados ressaltam que Bolsonaro não era contundente na maioria dos assuntos. O problema disso, no caso do Ministério da Saúde, é que decisões políticas tomaram o lugar das decisões baseadas em evidência a custo de muitas vidas. Tanto que, quando Bolsonaro se deparou com dois ministros da saúde contradizendo-o, com outras orientações nesse período, demitiu-os até colocar alguém leal àquilo que ele acreditava ser a forma certa de conduzir a pandemia, mesmo que essa lealdade implicasse um caminho politicamente ideológico e distante das decisões técnicas, que foi o ministro Pazuello (Oliveira e Fernandez, 2021).

Adentrando na questão da vacinação, ainda em 2020, houve ao menos quatro momentos em que o governo poderia ter garantido a compra de vacinas mais rapidamente, dado que, em 2021, a campanha de vacinação foi demasiadamente lenta. O primeiro foi a decisão de não aderir ao Covax Facility, um consórcio de 165 países que garantiria praticamente 200 milhões de doses de vacina ao Brasil. Posteriormente, o Brasil decidiu entrar, mas poderia encomendar apenas 42,5 milhões de doses, número preocupante, pois não seria suficiente nem para os grupos prioritários. O segundo momento foi quando a Pfizer ofereceu 70 milhões de doses, mas o governo não respondeu aos e-mails da fabricante. O terceiro momento foi a já mencionada desautorização que Bolsonaro deu a Pazuello, na época ministro da saúde, para comprar 46 milhões de doses da CoronaVac, alegando ser “a vacina chinesa de João Dória”. O quarto momento foi a não assinatura do contrato com a Janssen por parte do Ministério da Saúde, fabricante esta que realizou testes no Brasil e garantiria a entrega prioritária no país (Maciel *et. al.*, 2021).

A justificativa para isso, segundo os entrevistados, é que Bolsonaro apenas alertava ao Ministério da Saúde sobre a segurança das vacinas, mas não era contrário à vacinação, ressaltando a necessidade de liberação por parte da ANVISA. Também, o Bolsonaro defendia uma perspectiva individualista da vacinação, incentivando a escolha individual em detrimento da proteção coletiva, mas, de acordo com eles, o presidente se equivocou ao tornar pública uma posição individual sobre o que ele pensava, demonstrando ter uma postura contraditória sobre esse tema.

Entre o final de 2020 e início de 2021, a transferência de tecnologia da fabricante Astrazeneca foi financiada pelo Ministério da Saúde à Fundação Oswaldo Cruz, com fornecimento inicial de 100 milhões de doses. O governo de São Paulo fez o mesmo processo com o Instituto Butantan e a importação de insumos para produzir a CoronaVac. Ao longo da campanha de vacinação, outros fabricantes foram contratados e houve até recebimento de

doações de vacinas vindas dos EUA. Segundo Maciel *et. al.* (2021), se todo o potencial do Programa Nacional de Imunizações tivesse sido utilizado, aliado a uma gestão otimizada da pandemia, o país teria vacinado 78% da população em menos tempo, dado que poderia ter começado o ano de 2021 com mais de 300 milhões de doses à disposição em um sistema nacionalmente capilarizado e mundialmente reconhecido por ser eficaz em grandes campanhas de vacinação.

Com o risco de o governo federal não cumprir o plano de vacinação, o Supremo Tribunal Federal cedeu uma liminar que autorizou a importação de vacinas autorizadas pela ANVISA, em caráter excepcional, aos estados e municípios. Em seguida, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 14.125/2021, que permitiu estados, municípios e entidades privadas a comprar vacinas, desde que doassem integralmente ao Sistema Único de Saúde enquanto durasse a campanha de vacinação dos grupos prioritários. Posterior a isso, a compra poderia ser feita e as doações ao SUS passariam a 50%. Em setembro de 2021, dada a situação de atraso na distribuição das vacinas pelo governo federal, cinco estados firmaram acordo com o Instituto Butantan para a compra imediata de vacinas: Ceará, Espírito Santo, Piauí, Pará e Mato Grosso. Este último estado recebeu as doses e desistiu do acordo. Vale ressaltar que, de todos esses estados, apenas Mato Grosso tinha um governador alinhado ao Presidente da República.

No livro “Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas (2016-2022)”, Palotti *et. al.* (2022) ressaltam que o governo Bolsonaro promoveu um estilo de governança diferente daquilo que era pregado em se tratando da gestão de políticas de saúde. Confirmando o que dissemos acima a respeito do ministro Pazuello ser a representação da politização do Ministério da Saúde, os autores colocam que o ministro cristalizou a desmobilização das capacidades estatais promovida pelo governo. Isto é, o governo deliberadamente propôs um padrão de baixa coordenação governamental a partir de um discurso liberal de redução do Estado e isso reverberou na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), órgão no qual a coordenação das ações da pandemia deveria ter logrado êxito junto aos estados e municípios. Não só isso, como também as nove reuniões da CIT, com exceção das duas presididas por Mandetta em março e abril de 2020, abordaram temas diversos de acordo com as suas atas e registros em vídeo, como se a pandemia não fosse o assunto mais urgente a ser tratado, colocando-a em segundo plano (Palotti *et. al.*, 2022).

De acordo com os autores, Mandetta afirmou ter buscado o Presidente da República para firmar uma coordenação a nível federal seguindo recomendações baseadas na ciência sobre a contenção das contaminações, Bolsonaro seguiu insistindo em uma postura que

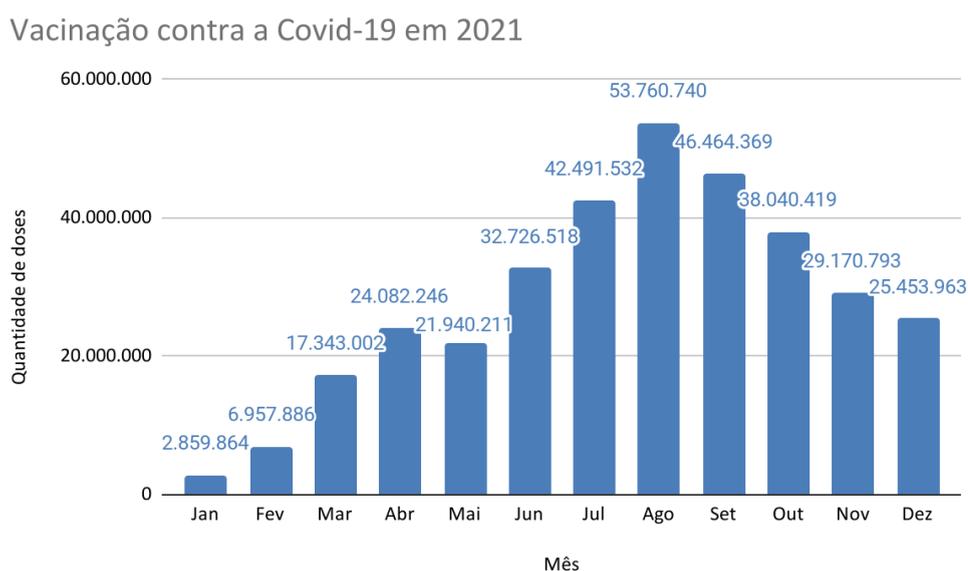
ignorava as recomendações de distanciamento e isolamento social, com receios de prejudicar a economia. A coordenação, naquele momento, era fundamental tendo em vista as diferentes capacidades estatais que os entes federados possuem, seja em recursos materiais ou humanos, conforme apontam Oliveira e Fernandez (2021). De fato, concomitante com o período da vacinação, o presidente passou a sugerir que a “imunidade de rebanho” seria uma saída viável e até mais eficaz que a vacinação (G1, 2021), uma recomendação vinda de integrantes do chamado gabinete paralelo, que aconselhou o presidente nesse período, mas sugerindo apenas recomendações que o agradassem. Segundo a agência Aos Fatos (2021), o deputado Osmar Terra (MDB/RS), aliado de Bolsonaro e apontado como um dos organizadores do gabinete paralelo, defendeu 135 vezes a imunização coletiva, ou “de rebanho”, por meio da contaminação da população.

Oliveira e Fernandez (2021) resumem, de forma certa, como Bolsonaro atuou em política de saúde no seu governo: antes de tudo, deixava claro que políticas sociais e correção de desigualdades não eram prioridade (o que contradiz duas das três políticas mais citadas pelos entrevistados como prioritárias). No primeiro ano de mandato, o desmonte institucional, não só em saúde, mas em diversas áreas foi um elemento marcante. No caso da saúde, houve desmonte em APS, programas de combate ao HIV e outras. Durante a pandemia, além do desmonte, o Presidente adotou a postura negacionista anteriormente colocada. Além disso, o Ministério da Saúde passou por uma redução de quadros técnicos em favor de interesses políticos.

Para finalizar, a lentidão no processo decisório, algo destacado negativamente pelo E2 devido às dificuldades de coordenação enfrentadas pelo CdG, aliadas aos efeitos centrífugos gerados pela fragmentação do poder do Estado e ao negacionismo do presidente durante toda a crise da pandemia, pode ter contribuído com as dificuldades para se atingir rapidamente alta cobertura vacinal. Além disso, como reflexo do estilo do presidente em estar o tempo todo aparecendo na imprensa e nas redes sociais desdenhando a gravidade do vírus e incentivando o não cumprimento de protocolos sanitários, no Brasil, tivemos baixas taxas de isolamento social. Para efeito de comparação, os especialistas recomendaram o isolamento de ao menos 70% da população para controlar a disseminação da doença, mas apenas 30% em média cumpriu a medida, ainda que 98% dos municípios brasileiros tenham adotado a medida em algum momento como regra (Estadão, 2021). No período em que esses dados foram coletados, o Brasil estava vivendo a pior onda de contaminação e mortes, com médias diárias de 3 mil falecimentos.

O gráfico abaixo ilustra a quantidade de pessoas vacinadas ao longo dos 12 meses de 2021, quando começou a campanha. Segundo a Agência FAPESP (2021), o epidemiologista Eduardo Massad estimou que o Brasil tem a capacidade de vacinar 2 milhões de pessoas por dia. Em 3 meses, portanto, todos já teriam tomado a primeira dose se o governo federal tivesse adquirido as vacinas na janela de oportunidade correta. Entretanto, o país levou quase o triplo do tempo para ter 50% da população vacinada com a primeira dose, atingindo essa marca apenas em agosto de 2021.

Gráfico 13: Vacinação contra a Covid-19 ao longo do ano de 2021



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Vacinômetro da COVID-19 do Ministério da Saúde.

5.4.2. Centro de Governo e o Auxílio Emergencial/Auxílio Brasil:

Os valores associados à política de redução do tamanho do Estado afetam diretamente a condução das políticas públicas sociais. O exemplo anterior foi o desmantelamento das políticas de saúde. Agora, trataremos das políticas de distribuição de renda.

Segundo Paiva *et. al.* (2021), a política fiscalista, aliada às pautas neoliberais e de cortes orçamentários, começou a ser adotada ainda no governo Temer, em contraponto às políticas sociais e distributivas. Com a constitucionalização do Teto de Gastos, ficou institucionalizado não só o subfinanciamento de políticas de saúde e educação, como também representou o desmonte do sistema de proteção social. Com a eleição de Bolsonaro em 2018,

relembrando que já mencionamos a fala de Bolsonaro contrária ao Programa Bolsa Família (PBF), a presença, no plano de governo, da proposta de modernização para estabelecer uma renda básica revela uma contradição do próprio governo então vindouro.

Adentrando as políticas selecionadas mencionadas pelos entrevistados, é evidente que, se compararmos com as propostas presentes no plano de governo, apenas a política social distributiva de renda aparece nas duas observações. O Auxílio Brasil foi mencionado pelos entrevistados como um legado, no caso, a remodelação do PBF. Entretanto, apesar de não ser a criação de um benefício de renda básica, essa política se originou do Bolsa Família e do Auxílio Emergencial distribuído durante a pandemia. Inclusive, a pandemia foi um choque exógeno que pressionou o governo a tomar decisões quanto à proteção dos mais vulneráveis, mas o período foi marcado pela inação da gestão.

Aqui, vale recapitular a ordem dos fatos. O Bolsa Família surgiu como uma política social que faz parte do Sistema Único de Assistência Social. Não só abrange a transferência de renda, como também amplia direitos sociais como o direito à saúde e à educação com a articulação do SUS e do Sistema Nacional de Educação (SNE) (Licio, 2020). O programa é caracterizado por ser altamente focalizado e bem-sucedido em atender a população que precisa.

Tomazini (2022) coloca que o Bolsa Família, no período anterior à crise de 2016, estava inserido em um contexto de crescimento econômico e de expansão do mercado de trabalho formal, o que facilitou para os agentes não tratarem das contradições internas do programa, como o seu reajuste não automático, por exemplo. Com a mudança política nesse período, em um contexto de elevação dos índices da inflação e do desemprego, bem como a chegada de uma política de austeridade, o programa, assim como outros programas de assistência social, teve uma redução de impacto: segundo o IBGE (G1, 2023), entre 2008 e 2009, 44% da população vivia em situação de pobreza, ante 22% entre 2017 e 2018. Em 2021, a pobreza atingiu 29% da população.

Com a chegada do governo Bolsonaro, a condução do Ministério da Cidadania seguiu a linha dura da política econômica de austeridade. O deputado federal Osmar Terra, na época, assumiu o comando dessa pasta como ministro e tinha o compromisso de revisar incorreções para manter a fila de espera zerada e reduzir os contemplados que estivessem em situação irregular; contudo, nesse processo, houve famílias que deveriam ter sido contempladas pelo benefício e não foram, assim como houve ocultação de dados da transparência por parte deste ministério não só à sociedade civil, mas também a parlamentares que questionaram esse problema (Paiva *et. al.*, 2022).

O governo, segundo Tomazini (2022), no primeiro ano de mandato, pagou o 13º do Bolsa Família prometido em campanha, mas não deu continuidade sob a justificativa de risco do não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal por não haver uma fonte de recursos disponível e nem previsão orçamentária para o ano seguinte. Embora tenha pago essa parcela em 2019, o governo utilizou desse feito para mascarar o fato de que havia famílias que cumpriam os requisitos excluídas do programa.

Para ilustrar, de janeiro a maio de 2019, conforme apontam os dados do Ministério da Cidadania, o compromisso de zerar as filas do Bolsa Família, herdado da era Temer, gerou um salto de 13,8 milhões para 14,3 milhões de famílias atendidas. No entanto, o compromisso com o corte do benefício por causa do “pente fino” que o Ministério da Cidadania buscou fazer reduziu esse número vertiginosamente entre junho de 2019 e março de 2020: em junho, já houve a redução para 14,1 milhões de famílias beneficiárias, número que seguiu reduzindo até atingir, em março de 2020, 13,1 milhões. Houve, portanto, a exclusão proposital de 1,2 milhão de famílias que deveriam ser atendidas, pois, em abril de 2020, o patamar voltou a ser de 14,3 milhões de famílias atendidas pelo PBF.

Com a explosão da crise do novo coronavírus, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, esteve relutante em aumentar os gastos públicos, priorizando a agenda de austeridade e redução de gastos públicos para conter ao máximo os efeitos econômicos da crise sobre o governo. Entretanto, a pandemia representou um choque exógeno que colocou o debate sobre o direito à renda no contexto de elevada vulnerabilidade das pessoas mais pobres. Com isso, dada a situação já declarada de calamidade, foi aprovado um orçamento de guerra para os gastos extras necessários. A primeira e única ideia vinda deste ministério, após articular com a Casa Civil e com o Ministério da Cidadania, segundo os entrevistados, foi implementar um auxílio emergencial com uma transferência de três parcelas de R\$200 no começo da crise. Foi enviada uma medida provisória ao Congresso Nacional, que absorveu as pressões, tocou a articulação da mesma forma quando precisou aprovar a reforma da previdência, já que o governo não tinha uma base clara e articulada pela SEGOV e pelos líderes, e criou o Auxílio Emergencial, pago entre abril e agosto de 2020 no valor de R\$600 e, até o final do ano, no valor de R\$300.

O PBF, embora bem-sucedido na focalização para atingir as famílias mais vulneráveis e reduzir as desigualdades, enfrenta duas grandes dificuldades: a vulnerabilidade do programa quanto ao cenário econômico e político e o baixo valor repassado aos beneficiários (Souza *et al.*, 2019; Tomazini, 2022). No período da pandemia, as famílias escolheram com mais frequência receber o Auxílio Emergencial no lugar do PBF até o momento em que esse

procedimento passou a ser automatizado, pois não era possível acumulá-los, e o auxílio emergencial, com frequência, pagava o maior valor. O auxílio permitiu, ainda por um momento, reduzir as desigualdades. Porém, com a queda do valor a partir de setembro, a pobreza voltou a crescer (Tomazini, 2022). Considerando a incerteza sobre o ano de 2021, o governo federal foi pressionado a manter o auxílio emergencial ou aprimorar o PBF.

Entre 2020 e 2021, havia algumas possibilidades de nomes para o programa de transferência de renda que o governo pretendia propor no lugar do PBF: Renda Cidadã e Renda Brasil. O governo não estava interessado em prorrogar o auxílio emergencial, por mais que a campanha da Secretaria de Comunicação tenha trabalhado para colocar essa medida como um feito do governo, mais do que do Congresso (Tomazini, 2022). Dessa forma, a política que substituiu o PBF recebeu o nome de Auxílio Brasil para reforçar essa associação com o Auxílio Emergencial. Contudo, segundo Sátyro (2021), o Ministério da Cidadania não foi envolvido na formulação dessa política. A não participação deste Ministério impacta o próprio desenho da política, pois o MC possui as capacidades estatais de recursos humanos e dados do Cadastro Único para subsidiar o desenho com o orçamento e o recorte adequados e foi o ministério responsável por implementar a política.

Na implementação, segundo Paiva *et. al.* (2021), com a orientação do governo voltada à digitalização dos serviços e considerando a recomendação sobre evitar filas e não sair de casa, o Auxílio Emergencial foi operacionalizado por meio do cruzamento de informações do Dataprev com o Cadastro Único. O usuário solicitava o benefício por meio do celular e, caso fosse indeferido, deveria solicitar apoio jurídico à Defensoria Pública da União, que dispunha de recursos limitados para atender a todos os contestadores. Paralelo a isso, as dificuldades associadas ao letramento digital da população levou à formação de filas nos bancos que realizavam o pagamento, justamente em um momento no qual a aglomeração não era recomendada. O Auxílio Brasil seguiu a mesma lógica de implementação por meio da digitalização e da inclusão bancária de famílias, o que levou a uma mudança nos valores associados à prestação de assistência social, algo ressaltado pelo entrevistado 3 neste trabalho. No caso da inclusão bancária, de Sordi (2023) resalta que houve um interesse financeiro dos bancos nas famílias mais pobres para ofertar crédito consignado, medida que, no médio prazo, pode empobrecê-las ainda mais.

Segundo o E3, o desenho do Auxílio Brasil é voltado não para tornar os beneficiários dependentes, mas sim para criar uma ambiência de estímulo à especialização, pois ninguém “quer viver de auxílio” a vida toda, com uma perspectiva de que o indivíduo deve merecer receber o benefício. Na prática, o discurso do entrevistado reflete o desenho proposto pelo

Ministério da Economia. A medida provisória do Auxílio Brasil coloca como objetivo do programa a promoção do “esforço individual” e da inclusão produtiva dos cidadãos em busca de uma independência, reforçando o argumento do entrevistado e toda a ideologia do governo em torno do desmonte da rede de proteção social. Segundo de Sordi (2023), a substituição do PBF pelo Auxílio Brasil consolidou não só um discurso de que o PBF era um programa ineficiente que gerava pessoas “dependentes” do Estado, mas também que a falta de esforço individual é a principal causa para os problemas sociais.

Apesar dessa defesa de valores meritocráticos, com o aumento da pobreza no país, foi inevitável ampliar a quantidade de famílias atendidas. De acordo com os dados do Ministério da Cidadania, entre novembro de 2021 e dezembro de 2022, o governo federal, mirando em um sucesso eleitoral, aumentou consideravelmente o número de famílias atendidas pelo Auxílio Brasil, passando, em novembro, de 14,5 milhões de famílias, para, em dezembro de 2022, 21,6 milhões. Em 2022, a expansão da prestação do auxílio entre julho e setembro é notável: de 18 para 20 milhões, com salto de repasses orçamentários de R\$3 bilhões para R\$12 bilhões. Buscando ter esse sucesso eleitoral com os mais pobres, o aumento de repasses e de famílias atendidas só foi possível graças à aprovação da PEC das bondades em período eleitoral, permitindo ao governo extrapolar o teto de gastos e romper com a política de austeridade, demonstrando que esta não era prioridade, mas apenas um acordo entre o presidente e o ministro Guedes para conduzir uma política econômica que agradasse investidores.

De todo modo, a pandemia mostrou a fragilidade em que se encontrava a política de assistência social no Brasil, que vinha passando por um período de desmonte desde 2016, com redução da cobertura e não reajuste de valores em um contexto de política fiscal voltada ao corte de gastos. Com a situação de vulnerabilidade social deixada a partir de 2020, houve expansão da oferta e da operacionalização de benefícios, quais sejam, PBF, Auxílio Emergencial e, posteriormente, Auxílio Brasil. Mesmo ocorrendo alguns problemas demonstrados anteriormente quanto à implementação, o atendimento a famílias vulneráveis tem atingido patamares sem precedentes. Isso se deu pela já existente capacidade estatal em gerir políticas de transferência de renda, aliada à vontade política de atores no Congresso Nacional que aprovaram ajustes nas políticas sociais, pressionando o Ministério da Economia a flexibilizar, na medida do possível, a política fiscal. O papel do CdG nesse caso ficou restrito ao monitoramento da Casa Civil junto ao Ministério da Cidadania para prestar contas do andamento da política. Toda a operacionalização e coordenação dos entes federados esteve sob responsabilidade da pasta temática.

5.4.3. Centro de Governo e o Governo Digital:

Nesta última subseção do capítulo, trataremos os resultados sobre o Centro de Governo e a coordenação da política de modernização e governo digital. Essa política foi bastante elogiada pelos três entrevistados, os quais sinalizaram que o Brasil entrou no ranking dos países cujos serviços públicos são os mais integrados e digitalizados do mundo. Além disso, eles colocaram que a prioridade dentro do CdG era tamanha que havia uma secretaria responsável por tocar a modernização do Estado: Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República (SEME).

Essa foi uma política que o governo preferiu deixar na estrutura de uma secretaria ligada à Presidência, ainda que o Ministério da Economia também abrigasse a Secretaria de Governo Digital (SGD). Como vimos anteriormente, alguns presidentes escolheram criar secretarias temáticas diretamente vinculadas a eles para acompanhar políticas específicas mais de perto (Cavalcante e Batista, 2018). Embora fosse prioridade do governo, a permanência da SEME na SG demonstra que o presidente desejava acompanhar de perto, mas não pretendia se envolver no processo decisório, dando liberdade e autonomia que afirmava ceder aos seus ministérios para a SG liderar as questões.

O E3 ressalta que a digitalização dos serviços de Estado era um dos vetores mais importantes do governo Bolsonaro e é, de longe, a política que mais o caracterizou, principalmente por agrupar serviços e centralizá-los em uma plataforma, o GOV.BR, mencionando exemplos sobre a prestação de serviços diversos integrados: renovação de carteira de motorista e comprovação de vida junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

De acordo com a OCDE (2018), o Governo Digital é uma política que abrange a prestação de serviços, a transparência pública e a disponibilização de dados abertos, e a participação social na construção de políticas públicas. Os valores do Governo Digital giram em torno dessas três premissas, mas o governo se comprometeu apenas com a prestação de serviços. Historicamente, a estrutura de políticas voltadas ao tema remonta ao início dos anos 2000 com a criação do e-governo, passando pelo Marco Civil da Internet, Portal da Transparência, entre outras medidas. As medidas de transparência e participação social, contudo, não foram bem-sucedidas no governo Bolsonaro.

O país possui uma estrutura relativamente robusta de transparência a nível federal, mas era menos utilizada pelo presidente do que pelos seus antecessores: de acordo com Almada *et al.* (2022), Dilma Rousseff, por exemplo, possuía um nível avançado de transparência, por

volta de 97%, enquanto Bolsonaro teve um nível moderado, por volta de 73%, das contas públicas. Um dos movimentos que tornou a transparência pior é exemplificado pelos autores ao citarem que, no início do governo, Bolsonaro ampliou para ministros e secretários a possibilidade de delegar a servidores a classificação de documentos ao grau máximo de sigilo. Outras atitudes ao longo do mandato também sugerem a tentativa de ocultação de informações, como impor sigilo de 100 anos em documentos que o envolviam. Em relação à participação social, o governo decidiu por esvaziar os espaços de contribuição da sociedade. Dos 700 conselhos que existiam quando o governo começou, o presidente manteve menos de 50, o que compromete a participação social na fiscalização das ações governamentais, além de ter desmantelado uma estrutura gigantesca de instituições participativas de elaboração de políticas.

De todo modo, a SEME da Secretaria-Geral estava comprometida junto à SGD do Ministério da Economia a implementar um sistema focado na prestação de serviços. Entretanto, segundo a OCDE (2022), a SEME e a SGD possuíam sobreposição de competências e, como sugestão de melhoria, sugere a evitação das competências concorrentes em prol de um trabalho mais colaborativo. Em outras palavras, a SEME deveria focar nos aspectos de monitoramento, enquanto a SGD, nos aspectos de implementação das políticas de modernização.

Na prática, a SGD elaborou e coordenou as ações da Estratégia de Governança Digital, enquanto a SEME ficou responsável pelo monitoramento e avaliação *ex-ante*. Ainda, criaram um Comitê de monitoramento conjunto com a Controladoria-Geral da União. Para cada órgão do Executivo foi desenvolvido um plano de digitalização por área, com as metas e ações previstas e executadas discriminadas em um portal onde as informações podem ser consultadas livremente. O Comitê teve a participação de 150 pessoas, 32 entidades públicas e privadas e mais de 320 contribuições em consulta pública.⁵

De acordo com Filgueiras, Palotti e Nascimento (2022), ao entrevistar os gestores dessa política, destacam que houve uma janela de oportunidade a partir de 2014 para implementar essa política. Isso porque a crise financeira que assolou o Brasil, associada à percepção dos cidadãos sobre o elevado custo e má prestação de serviços, evidenciou a necessidade de redução de gastos. Não apenas isso, mas o interesse do Brasil em aderir à

⁵ Para conhecer detalhadamente os planos, acesse: https://www.gov.br/pt-br/plano-transformacao-digital/planos_digitais. Ressaltamos que não entramos no mérito de cada um dos planos por entender que o foco está na performance do CdG frente à gestão das prioridades da presidência. Para detalhamento do mérito das políticas de governo digital, consultar Filgueiras, Palotti e Nascimento (2022).

OCDE e a pressão de entidades privadas para a digitalização contribuíram com esse processo. Organismos internacionais atuaram de forma a promover evidências para desenhar a política até então a ser implementada no Brasil. Na fase de implementação e posterior a ela, os gestores se valem da experiência do usuário para, com base nos *feedbacks*, aprimorar o programa.

Em termos de resultado, a política foi bem-sucedida, embora não tenha atingido todos os objetivos. Ainda em 2020, a Estratégia de Governança Digital 2020-22 já executava ou havia concluído 86% dos objetivos (Brasil, 2020). Nesse período, 60% dos serviços já estavam digitalizados e a meta era alcançar 100% até o final do mandato, mas esta não foi atingida. Em 2022, o Banco Mundial classificou o Brasil em 2º lugar em Governo Digital dentre 198 países, com o país alcançando desempenho “muito alto” em todos os critérios avaliados (Brasil, 2022). A plataforma Gov.Br reuniu 129 sistemas diferentes em um mesmo lugar, com mais de 500 serviços diferentes disponíveis e, em 2020, possuía 45 milhões de usuários no primeiro semestre. A meta naquele ano era atingir 100 milhões até dezembro e foi alcançada. Apesar de não estar enquadrada no Governo Digital, a Lei Geral de Proteção de Dados também foi aprovada para garantir a segurança dos dados dos cidadãos em um processo de compartilhamento.

Ao menos 70% da população brasileira tem acesso à internet, de acordo com a OCDE (2020). Apesar disso, as condições de acesso e o letramento virtual são muito diferentes de acordo com o nível de escolaridade e de renda. Ao mesmo tempo, o Brasil é considerado um país tardio na questão da digitalização dos serviços, salto que ocorreu entre 2018 e 2023 e ainda precisa aprimorar questões relacionadas ao acesso e à qualidade da internet, bem como à educação virtual e à segurança e privacidade virtuais. No Centro de Governo, ficou evidente que a união de esforços da SEME, da SGD e da CGU para formar um comitê de monitoramento levou a um resultado satisfatório dessa política. As três políticas aqui analisadas corroboram a nossa terceira hipótese, isto é, maior capacidade coordenativa do CdG influencia positivamente o atingimento de metas em políticas prioritárias.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Neste trabalho, analisamos o Centro de Governo do presidente Jair Bolsonaro, o seu estilo presidencial e a condução de políticas públicas no âmbito do CdG. A literatura sobre o CdG no Brasil está em desenvolvimento desde a década de 2010, ou seja, é muito recente.

Ainda encontramos limitações conceituais e limitações ao acesso a dados. Isso representa um desafio ao desenvolvimento de trabalhos mais analíticos. De todo modo, os trabalhos descritivos e exploratórios são muito importantes para compreendermos esse objeto a nível de detalhe dentro das nossas possibilidades investigativas.

Em relação ao CdG, podemos considerar que Bolsonaro herdou um legado de um processo que vem institucionalizando essa estrutura e consolidando algumas unidades como permanentes no centro, além de mostrar alguns padrões de interação: como visto, o CdG, ao longo dos anos, passou a ser um canal de comunicação importante que intermedia o presidente e seus ministérios, com quantidades de reuniões do presidente com o CdG cada vez mais equiparadas com os ministérios da Esplanada. A questão é que, a depender do estilo presidencial, o fluxo de comunicação pode ser alterado, isto é, o presidente pode preferir interagir diretamente com todos os órgãos ou hierarquizar seu processo decisório.

O que difere Bolsonaro dos seus antecessores são alguns órgãos com os quais ele mais interagiu: GSI, Ministério da Economia, SEGOV e, por fim, Casa Civil (seus antecessores priorizavam a Casa Civil). Além disso, Bolsonaro é ilustrado pelos entrevistados (e também afirmava isso) como um presidente excessivamente descentralizador, sendo isso mais um defeito do que uma qualidade do ponto de vista dos entrevistados. A menor frequência de reuniões com a Casa Civil em comparação com os três primeiros órgãos sugere que esta unidade assumiu a responsabilidade da coordenação governamental de forma que a sua autonomia era quase absoluta. Apenas não o era porque os elementos citados pelos entrevistados ligados a valores militares de hierarquia e lealdade deixavam implícita a necessidade de prestar contas ao presidente mesmo se ele não estivesse interessado.

Tendo em vista as dificuldades aqui apresentadas no que diz respeito à descentralização excessiva do presidente, à ausência de um conjunto claro de metas e de priorização de política, à coordenação governamental ora conflituosa, ora menos empoderada mas incisiva da Casa Civil com os ministérios por não ser uma unidade hierarquicamente acima dos demais ministérios, temos elementos empíricos que confirmam a nossa primeira hipótese, muito embora não possamos afirmar que há uma causalidade entre o estilo presidencial e a articulação do Centro de Governo.

Ademais, os elementos achados nas entrevistas, na pesquisa documental e bibliográfica sobre a entrada do Centrão no governo demonstram um amplo compartilhamento de agenda e do próprio CdG. Segundo a literatura, quando o presidente cede à coalizão e a integra no CdG, há uma tendência de centralização da agenda nos ministros correligionários e uma desconfiança da coalizão. No caso do governo Bolsonaro,

observamos que a entrada do Centrão, incluindo em órgãos do Centro de Governo, permitiu ao presidente reforçar sua presença em espaços midiáticos e se ausentar ainda mais dos compromissos de governo, corroborando a nossa tese de que ele foi um presidente espetacular, e confirmando a segunda hipótese sobre o afastamento ainda maior por parte dele da agenda governamental. Em outras palavras, o pragmatismo nas ações de governo, observado na segunda metade do mandato, foi exercido pelo Centrão, ao passo que o presidente radicalizava o seu discurso de ataque às instituições e permanecia mais distante quanto poderia do processo decisório.

Por fim, ao considerar uma análise sobre as políticas públicas mais mencionadas pelos entrevistados, observamos que aquelas que careceram de algum elemento de coordenação foram mais prejudicadas. Não só a vacinação da Covid-19, como toda a gestão da pandemia, a política do governo federal foi não coordenar a nível nacional. O resultado desastroso do negacionismo científico foi um elevado número de contaminações e mortes e, quando a vacinação chegou, mesmo com o Brasil possuindo um sistema de vacinação exemplar, a lentidão devido à compra tardia das vacinas foi uma realidade.

No caso do Auxílio Emergencial, vimos que a articulação do Congresso foi fundamental para evitar que a população na linha da pobreza e abaixo dela entrasse em uma situação de vulnerabilidade ainda maior durante a pandemia. Contudo, o caráter predatório do presidente e dos interessados em ganhos eleitorais no Congresso com a criação do Auxílio Brasil levaram a um desenho de programa pautado no esforço individual e na emancipação produtiva, valores neoliberais que atribuem uma responsabilização individual por problemas coletivos de desigualdades. O programa não teve grandes problemas na sua implementação, pois aproveitou a estrutura focalizada do Programa Bolsa Família. Entretanto, desde o Bolsa Família, houve exclusão de famílias ou morosidade na aprovação de novas famílias, chegando a formar uma fila de 2 milhões de pessoas em 2021.

O Governo Digital, por outro lado, é uma política que tem cumprido os objetivos segundo a OCDE (2022). A articulação da política de digitalização do governo não é novidade, ela vem ocorrendo desde o início dos anos 2000, mas, no momento oportuno em que houve uma considerável expansão do acesso à internet, a priorização por parte do governo federal foi fundamental para que a digitalização ocorresse mais rapidamente. A coordenação do CdG junto à unidade responsável no âmbito do Ministério da Economia foi o elemento que diferenciou esta das demais políticas. Com o reconhecimento internacional dado aos avanços que o Brasil deu nos últimos anos nesse tema, é necessário evoluir nas questões de custo de

acesso à internet e de letramento da população quanto aos dispositivos como computadores e notebooks. Portanto, confirmamos, também, a terceira hipótese.

A agenda de pesquisa que propomos a partir deste trabalho diz respeito ao que pode ser explorado no âmbito do Centro de Governo. Como vimos, existem unidades que permanecem na estrutura do CdG em todos os governos, com poucas variações nas interações e nas atribuições. Cabe uma investigação sobre quais unidades concentram mais poderes decisórios do que outras e quais os impactos de desenhos diferentes de CdG na condução de uma mesma política prioritária em presidências diferentes. Ainda, tendo em vista que os indivíduos têm preferências e ideologias distintas, se aqui tentamos demonstrar que o estilo presidencial pode influenciar o Centro de Governo, sugerimos a investigação sobre de que forma os aspectos ideológicos e as preferências do presidente podem impactar as políticas prioritárias. Outras possibilidades de investigação são estudos de caso comparados sobre o CdG de presidentes espetaculares do Brasil e de outros países, a exemplo de Trump nos EUA e Milei na Argentina.

Apesar deste trabalho não tratar de todas as políticas propostas no Plano de Governo, sugerimos, como proposta de agenda de pesquisa futura, investigar a adesão do governo às próprias promessas e se ou como o CdG articulou alguma prioridade temática. Vale lembrar que de Toni (2018) demonstrou que o plano de governo é um importante elemento para a formação de agenda prioritária no âmbito do CdG. No caso do governo Bolsonaro, dado o amplo compartilhamento da agenda com a coalizão nos dois últimos anos, é relevante investigar se esse compartilhamento afetou, por exemplo, a agenda do presidente proposta no Plano de Governo.

Para concluir, na tabela abaixo, sintetizamos os principais achados deste trabalho:

Quadro 10: principais resultados encontrados

Formação de uma agenda prioritária no Centro de Governo	Bolsonaro descentralizou excessivamente o processo decisório para a Casa Civil e ministérios. Como consequência, a agenda estava difusa e sem direcionamento para que as pastas temáticas pudessem tocar suas prioridades.
Agendas presidenciais	A ausência de pastas temáticas no conjunto de reuniões indica baixa priorização, por parte do Presidente, das políticas públicas setoriais, ao passo que as reuniões frequentes com pastas como o GSI e o MD

	representam fortes aproximações com a plataforma política militar.
Estilo presidencial espetacular	Bolsonaro potencializou os ataques às instituições após a entrada do Centrão no Governo e passou a se afastar cada vez mais das atribuições do cargo para ceder autonomia na gestão governamental para a nova coalizão.
Políticas prioritárias	Nas políticas apresentadas, aquela cuja presença no âmbito do CdG com uma pasta temática, como foi o caso do Governo Digital, logrou mais êxito na meta traçada pelo Ministério da Economia. Por outro lado, a política de vacinação contra a Covid-19 enfrentou o oposto disso: não houve coordenação a nível federal e os resultados indicam que houve um atraso na campanha vacinal.

Fonte: elaboração própria.

7. REFERÊNCIAS:

AGÊNCIA FAPESP. **Morosidade da vacinação pode comprometer a eficácia da campanha na redução das mortes por COVID-19.** 2021. Disponível em: <<https://agencia.fapesp.br/morosidade-da-vacinacao-pode-comprometer-a-eficacia-da-campanha-na-reducao-das-mortes-por-covid-19/35386>>. Acesso em: 06 fev 2024.

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **The role of the Center of Government: a literature review.** Washington: IDB, 2013a. (Technical Note, n. 581).

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe.** Washington: IDB, 2013b. (Technical Note, n. 591).

ALMADA, M. P.; AMORIM, P. K.; PINHO, M. D. C.; SILVA, C. R. S. (2022). **A transparência do Executivo Federal brasileiro: uma comparação entre os governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro.** Campinas: Opinião Pública, vol. 28, nº 1, p. 169-199, jan.-mar., 2022.

ALMEIDA, M. H. T. (2006). **Decentralization and centralization in a federal system: the case of democratic Brazil.** Revista Sociologia e Política, vol. 1, no.se, Curitiba, 2006.

AOS FATOS. **Entre ampliar ou cortar bolsa família, Bolsonaro muda de opinião em apenas dois dias.** 2018. Disponível em: <<https://www.aosfatos.org/noticias/entre-ampliar-ou-cortar-bolsa-familia-bolsonaro-muda-de-opinioao-em-apenas-dois-dias/>>. Acesso em: 01 fev 2024.

AOS FATOS. **Em 1.459 dias como presidente, Bolsonaro deu 6.685 declarações falsas ou distorcidas.** 2022. Disponível em: <<https://www.aosfatos.org/todas-as-declaracoes-de-bolsonaro/>> . Acesso em: 02 fev 2024.

AOS FATOS. **Osmar Terra teve 3,2 milhões de interações em 610 tweets com dados e previsões errados sobre Covid-19.** 2021. Disponível em: <<https://www.aosfatos.org/noticias/osmar-terra-teve-32-milhoes-de-interacoes-em-610-tweets-com-dados-e-previsoes-errados-sobre-covid-19/>>. Acesso em: 02 fev 2024.

AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política.** Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 1ª ed., 2021.

BATISTA, M. (2013). **O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010).** Campinas: Opinião Pública, vol. 19(2), nov, 2013: 449-473.

_____. **O mistério dos ministérios : a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro.** 2014. 202 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2014.

BAUER, Michael W.; PETES, Guy B.; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal. **Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies.** New York: Cambridge University Press, 2021.

BOLSONARO, Jair. **O caminho da prosperidade: proposta de plano de governo.** 2018. Disponível em: <https://static.cdn.pleno.news/2018/08/Jair-Bolsonaro-proposta_PSC.pdf>. Acesso em: 01 fev 2024.

BONVECCHI, Alejandro; SCARTASCINI, Carlos. **The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know.** Inter-American Development Bank, 2011.

BORGES, André; VIDIGAL, Robert. **Para entender a nova direita brasileira: polarização, populismo, antipetismo.** Rio Grande do Sul: Ed. Zouk, 1ª edição, 2023.

BRASIL. **Estratégia de Governo Digital 2020-2022 já tem 86% de suas iniciativas em execução ou concluídas.** 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/outubro/estrategia-de-governo-digital-2020-2022-ja-tem-86-de-suas-iniciativas-em-execucao-ou-concluidas>>. Acesso em: 08 fev 2024.

_____. **Estratégia de Governo Digital 2020-2022.** 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>>. Acesso em: 08 fev 2024.

_____. **Mais de 90 milhões de pessoas são usuárias do Gov.br. 2020.** Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/principais-acoes>>

[-na-area-economica/acoes-2020/mais-de-90-milhoes-de-pessoas-sao-usuarias-do-gov.br>](#).

Acesso em: 08 fev 2024.

_____. **Brasil é reconhecido como segundo líder em governo digital no mundo.** 2022. Disponível em:

<[_____. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Diário Oficial da União, Edição Extra, 18/6/2019, Página 1. Disponível em:](https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/brasil-e-reconhecido-como-segundo-lider-e-m-governo-digital-no-mundo#:~:text=O%20Brasil%20se%20destacou%20no.quatro%20áreas%20de%20governo%20digital.>. Acesso em: 08 fev 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>. Acesso em: 18 dez 2023.

_____. **Decreto nº 9.678, de 2 de janeiro de 2019.** Diário Oficial da União, Edição Extra, 2/1/2019, Página 1. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9678.htm>. Acesso em: 18 dez 2023.

_____. **Decreto nº 9.979, de 20 de agosto de 2019.** Diário Oficial da União, Seção 1, 21/8/2019, Página 2. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9979.htm>. Acesso em: 18 dez 2023.

_____. **Decreto nº 10.244, de 13 de fevereiro de 2020.** Diário Oficial da União, Seção 1, 14/2/2020, Página 2. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2020/decreto-10244-13-fevereiro-2020-789767-publicacaooriginal-160008-pe.html>>. Acesso em: 18 dez 2023.

CAMERLO, M.; COUTINHO, M. E. **El centro presidencial argentino (1983-2014). Complejidad, centralización, estilo de gestión ¿o qué?** In: LANZARO, J. (Ed.). Centro Presidencial: presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa. Madrid: Tecnos, 2018. p. 39–76.

CAMPBELL, C. (2019). **A spectacular president.** The Dalhousie Review, vol. 99, no. 1, spring 2019. Disponível em:

<link.gale.com/apps/doc/A606944643/AONE?u=anon~30287a7c&sid=googleScholar&xid=aab8037c>. Acesso em: 18 nov 2023.

CANTÓ, P. **De piada na TV brasileira a presidente eleito.** El país. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/31/politica/1540978539_344863.html>. Acesso em:

02 fev 2024.

CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre. **Núcleo de Governo no Brasil: características e padrões de funcionamento do Poder Executivo Federal.** In: CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre (ORGs.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo.** Brasília: IPEA, 2018.

CAVALCANTE, Pedro. **Núcleo, Centro de Governo, Centro Presidencial, Alto Governo: várias nomenclaturas e uma questão principal.** In: CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre (ORGs.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo.** Brasília: IPEA, 2018.

CAVALCANTE, Pedro; BATISTA, Mariana. **Composição e evolução do núcleo de governo no presidencialismo brasileiro**. In: CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre (ORGs.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: IPEA, 2018.

CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre; BARBOSA, Sheila. **A coordenação de programas prioritários sob a perspectiva do núcleo de governo federal (2007-2014)**. In: CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre (ORGs.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: IPEA, 2018.

CAVALCANTE, Pedro; MAGALHÃES, Amanda, GOELLNER, Isabella, PALOTTI, Pedro. **Perfil de comando do núcleo de governo no Brasil**. In: CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre (ORGs.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: IPEA, 2018.

CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. (2020). **How does the governance of the executive branch operate in democratic Brazil? An analysis of the Center of Government**. Revista de Sociologia e Política, v. 28, n. 75, 2020.

CIOCCARI, D.; PERSICHETTI, S. (2019). **A campanha eleitoral permanente de Jair Bolsonaro: O deputado, o candidato e o presidente**. Minas Gerais: Lumina, v. 13, n. 3, p. 135-151, 30 dez. 2019.

CNN Brasil. **Derrota de Bolsonaro impulsiona Brasil no Ranking Mundial de Liberdade de Imprensa**. 2023. Disponível em: <[COSTA, F. L. \(2008\). **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública, 2008, 42\(5\), 829-874.](https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/derrota-de-bolsonaro-impulsiona-brasil-no-ranking-mundial-de-liberdade-de-imprensa/#:~:text=No%20índice%20atual%2C%20o%20Brasil,e%20segurança%20para%20os%20jornalistas.>>. Acesso em: 01 fev 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

CQC BLOG. **O Povo Quer Saber - Jair Bolsonaro**. YouTube, 2011. Duração: 4min32s. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=HyaqwdYOzOk>>. Acesso em: 29 jan 2024.

DE SORDI, D. (2023). **Empobrecimento, fome e pandemia: o Auxílio Emergencial, o fim do Programa Bolsa Família e o Auxílio Brasil, 2019-2022**. São Paulo: História, Ciências, Saúde - Manguinhos, v.30, supl., e2023032, 2023.

DE TONI, J. Agenda estratégica, planejamento e programas eleitorais: cálculo político e pragmatismo. In: CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre (ORGs.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: IPEA, 2018.

DUNLEAVY, P.; RHODES, R. A. W. (1990). **Core Executive Studies in Britain**. Public Administration, v. 68, pp. 3-28, 1990.

ELGIE, R. (2011). **Core Executive studies two decades on**. Public Administration, v. 89, n. 1, 2011: pp. 64-77.

ESTADÃO. **Pandemia no Brasil piora, mas só 1/3 cumpre isolamento; especialistas recomendam 70%**. 2021. Disponível em:

<<https://www.estadao.com.br/saude/pandemia-no-brasil-piora-mas-so-13-cumpre-isolamento-especialistas-recomendam-70/>>. Acesso em: 06 fev 2024.

FAWCETT, Paul; GAY, Oonagh. **The Centre of Government: no. 10, the Cabinet Office and HM Treasury**. London: House of Commons Library, 2005.

FERNANDEZ, M.; FERNANDES, L. da M. M.; MASSUDA, A. (2022). **A atenção Primária à Saúde na pandemia da COVID-19: uma análise dos planos de resposta à crise sanitária no Brasil**. Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade, Rio de Janeiro, v. 17, n. 44, p. 3336, 2022.

FERNANDEZ, M. **Uso de evidências científicas para a tomada de decisão diante da pandemia de Covid-19: uma aproximação à atuação do Ministério da Saúde**. In: KOGA, Natália; PALOTTI, Pedro; MELLO, Janine; PINHEIRO, Maurício (ORGs.). **Políticas públicas e o uso de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: IPEA, 2022.

FILGUEIRAS, F.; PALOTTI, P. L. M.; NASCIMENTO, M. I. B. **Policy design e uso de evidências: o caso da plataforma gov.br**. In: KOGA, Natália; PALOTTI, Pedro; MELLO, Janine; PINHEIRO, Maurício (ORGs.). **Políticas públicas e o uso de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: IPEA, 2022.

FREEMAN, L. (1979). **Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification**. Social Networks, v.1, n. 3, pp. 215-239, 1979.

FREEMAN, L. (2004). **The Development of Social Network Analysis: A Study in the Sociology of Science**. Canadian Journal of Sociology, v. 29, n. 2, pp. 227-228, 2004.

G1. **Bolsonaro diz que contaminação é mais eficaz que vacina contra Covid; especialistas contestam**. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/06/17/bolsonaro-diz-que-contaminacao-e-mais-eficaz-que-vacina-estrategia-pode-levar-a-morte-diz-sanitarista.ghtml>>. Acesso em: 06 fev 2024.

_____. **PF conclui que não há crime de Bolsonaro em inquérito que apurou intervenção na autonomia da PF**. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/03/30/pf-conclui-que-nao-ha-crime-de-bolsonaro-em-inquerito-que-apurou-intervencao-na-autonomia-da-pf.ghtml>>. Acesso em: 02 fev 2024.

_____. **IBGE afirma que, em uma década, a pobreza no Brasil caiu de 44% para 22% da população**. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/08/25/ibge-afirma-que-em-uma-decada-a-pobreza-no-brasil-caiu-de-44percent-para-22percent-da-populacao.ghtml>>. Acesso em: 06 fev 2024.

GAMBOA, Laura. **Resisting Backsliding: Opposition Strategies against the Erosion of Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2022.

GERRING, John. **Case Study Research: Principles and Practices**. Cambridge University Press, 2007, Cap 5.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. **Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas**. In: GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto (ORGs.).

Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ORGs). **Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas (2016-2022).** Brasília: IPEA, 2023.

GUEDES-NETO, J. V. (2021). **Mapeando o centro de governo na América Latina e Caribe: uma tipologia.** Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 55 (5), Sep-Oct 2021.

INÁCIO, Magna. **Centro presidencial en Brasil.** In: LANZARO, J. (Ed.). **Centro Presidencial: presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa.** Madrid: Tecnos, 1a ed., 2018. p. 115–156.

_____. **Poder Executivo: Presidência e Gabinete.** In: AVRITZER, Leonardo; KERCHÉ, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política.** Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 1ª ed., 2021.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. (2015). **The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s.** Brazilian Political Science Review, v. 9, n. 1, p. 39–64, 2015.

_____. (2016). **The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis.** Presidential Studies Quarterly, v. 46, n. 3, p. 531–549, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Catálogo de Políticas Públicas. 2022. Disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br/#>>. Acesso em: 06 jul 2023.

ISTO É. **Bolsonaro sobre vacina da Pfizer: ‘Se você virar um jacaré, é problema seu’.** Disponível em: <<https://istoe.com.br/bolsonaro-sobre-vacina-de-pfizer-se-voce-virar-um-jacare-e-problema-d-e-voce/>>. Acesso em: 03 fev 2024.

JOHNSON, R. T. (1974). **Managing the White House: an intimate study of the Presidency.** New York: Harper & Row, 1974.

JONES, Medora McDougall. **Donald Trump and the Spectacle of the Modern American Presidency.** New York: Senior Projects Spring, 2018.

KELLNER, Douglas. **Preface: Guy Debord, Donald Trump, and the Politics of the Spectacle.** In: Briziarelli, M. and Armano, E. (eds.). **The Spectacle 2.0: Reading Debord in the Context of Digital Capitalism.** London: University of Westminster Press, 2017, pp. 1–13.

KOGA, Natália; PALOTTI, Pedro; MELLO, Janine; PINHEIRO, Maurício (ORGs.). **Políticas públicas e o uso de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas.** Brasília: IPEA, 2022.

LANZARO, J. (2016). **O Centro Presidencial no Uruguai (2005-2015).** Revista Uruguaya de Ciencia Política, Vol. 25 N°2, 2016.

LANZARO, Jorge. (Ed.). **Centro Presidencial: presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa**. Madrid: Tecnos, 1a ed., 2018. p. 39–76.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. São Paulo: Ed. Zahar, 2018.

LICIO, E. **Coordenação do Bolsa Família nos sistemas de políticas públicas: uma análise sobre os instrumentos mobilizados**. In: JACCOUD, L. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020.

LOPES, F. C.; BRITO, T. R. de; e SANTOS, B. A. (2022). **Discursos de Jair Bolsonaro durante a pandemia de Covid-19 e sua relação com a desinformação: um olhar pela análise de discurso**. Revista Brasileira De Biblioteconomia E Documentação, 18(2), 2022, pp. 1–22.

LOPEZ, Felix; SILVA, Noelle; BORGES, Jaqueline. **Governo compartilhado? O papel da presidência na formação e coordenação da agenda de políticas do executivo federal (2003-2014)**. In: CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre (ORGs.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: IPEA, 2018.

LOTTA, G.; SILVEIRA, M.; FERNANDEZ, M. **Ações e reações : mecanismos de opressão à burocracia e suas diferentes estratégias de reação**. In: GOMIDE, A.; SILVA, M.; LEOPOLDI, M. A. **Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA, 2023.

LYNCH, T. (2017). **President Donald Trump: A Case Study of Spectacular Power**. The Political Quarterly, 88(4), 2017, pp. 612–621.

MACIEL, E.; FERNANDEZ, M.; CALIFE, K.; GARRETT, D.; DOMINGUES, C.; KERR, L.; DALCOMO, M. (2022). **A campanha de vacinação contra o SARS-CoV-2 no Brasil e a invisibilidade das evidências científicas**. Rio de Janeiro: Revista Ciência & Saúde Coletiva, 27(3):951-956, 2022.

MAITINO, M. E. (2018). **“Direita, sem vergonha” : conformações no campo da direita no Brasil a partir do discurso de Jair Bolsonaro**. PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.1, 2018, p.111-134.

MAITINO, M. E. (2020). **Populismo e Bolsonarismo**. Campinas: Cadernos Cemarx, nº 13, 1-20, e020002, 2020.

MARQUES, Juliana Ferreira. **Das práticas desinformacionais ao regime de desinformação: as narrativas do governo Bolsonaro na pandemia de COVID-19**. 2023. 203f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2023.

MEJÍA-GUINAND, L. B.; BOTERO, F.; SOLANO, A. (2018). **Agency Loss and the Strategic Redesign of the Presidential Office in Colombia**. Latin American Politics and Society, v. 60, n. 3, p. 96–118, 2018.

MELLO, Janine. **Núcleo de governo de fato: o caso do plano Brasil sem miséria**. In: CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre (ORGs.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: IPEA, 2018.

MIGUEL, L. F. (2021). **Despolitização e antipolítica: a extrema-direita na crise da democracia**. Argumentum, Vitória, v. 13, n. 2, p. 8-20, mai/ago.2021.

MOE, T. M. **The politicized presidency**. In: CHUBB, John. E.; PETERSON, Paul. E. **The New Direction in American Politics**. Washington: Brookings Institutional Press, 1985.

NATHAN, R. P. **The Administrative Presidency**. New York: Macmillan, 1983.

NEUSTADT, **Richard. Presidential Power**. New York: John Wiley Sons, 1960.

OLIVEIRA, C. **A frase em que Bolsonaro sugeriu fuzilar FHC por privatizar estatais**. Revista Veja Abril. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/clarissa-oliveira/a-frase-em-que-bolsonaro-sugeriu-fuzilar-fhc-por-privatizar-estatais>>. Acesso em: 01 fev 2024.

OLIVEIRA, V.; FERNANDEZ; M. **Política de saúde no governo Bolsonaro: desmonte e negacionismo**. In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M (ORGs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 1ª ed., 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **COVID-19 dashboard**. Disponível em: <<https://data.who.int/dashboards/covid19/deaths?n=c>> . Acesso em: 04 jan 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Revisão do Governo Digital do Brasil: Rumo à Transformação Digital do Setor Público**. OCDE, Paris, 2018.

_____. **A Caminho da Era Digital no Brasil**. OCDE, Paris, 2020.

_____. **Revisão do Centro de Governo no Brasil: Rumo a um Centro Integrado e Estruturado de Governo**. OCDE, Paris, 2022.

PAIVA, A. B.; PINHEIRO, M. B.; LICIO, E. C.; NATALINO, M. A. C. (2021). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2021.

PALOTTI, P.; FILGUEIRAS, F.; TESTA, G. **Desmobilização institucional e estilos de governança multinível: o caso da CIT da saúde do Governo Federal brasileiro na pandemia de Covid-19**. In: GOMIDE, A.; SILVA, M.; LEOPOLDI, M. A. **Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA, 2023.

PAPADA, E.; ANGIOLILLO, F.; GASTALDI, L.; KÖHLER, T.; LUNDSTEDT, M.; NATSIKA, N.; NORD, M.; SATO, Y.; WIEBRECHT, F; LINDBERG, S. I. (2023). **Defiance in the Face of Autocratization**. Democracy report 2023. University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute). 2023.

PEIXOTO, V. M.; LEAL, J. G. R. P.; MARQUES, L. M. **The impact of bolsonarismo on Covid-19 vaccination coverage in Brazilian municipalities**. Saúde debate, Rio de Janeiro, v. 47, nº 139, pp. 806-817, out-dez 2023.

PEREIRA, C.; MEDEIROS, A.; BERTHOLINI, F. (2020). **O medo da morte flexibiliza perdas e aproxima polos: consequências políticas da pandemia da COVID-19 no Brasil**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 54(4):952-968, jul-ago. 2020.

PETERS, Guy; RHODES, Roderick; WRIGHT, Vincent. **Administering the Summit Administration of the Core Executive in Developed Countries**. Berlin: Springer, 2000.

PETERS, Guy. **The Future of Governing**. Cambridge: Polity Press, 2011.

POMPEU, João Cláudio; LASSANCE, Antônio. **A Presidência pelo olhar do Presidente: Uma análise do Núcleo de Governo a partir dos diários de Fernando Henrique Cardoso**. In: CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre (ORGs.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: IPEA, 2018.

REDE BRASIL ATUAL. **Decreto de Bolsonaro extingue canais de participação social em políticas públicas**. 2019. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/04/decreto-de-bolsonaro-extingue-orgaos-de-participacao-popular>>. Acesso em: 07 fev 2024.

RELYEA, Harold. **The executive office of the president: an historical overview**. Washington: Congressional Research Service, 2008.

RENNÓ, Lúcio. **Bolsonarismo sem Bolsonaro**. BORGES, André; VIDIGAL, Robert. **Para entender a nova direita brasileira: polarização, populismo, antipetismo**. Rio Grande do Sul: Ed. Zouk, 1ª edição, 2023.

RENNÓ, L.; WOJCIK, S. (2015). **The Changing Role of Ministers in the Legislative Agenda in Brazil**. Rio de Janeiro: Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos, n. 4, 2015.

REVISTA PIAUÍ. **As lives do golpe**. 2022. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/as-lives-do-golpe/>>. Acesso em: 02 fev 2024.

RHODES, R. A. W. **From prime ministerial power to core executive**. In: RHODES, R. A. W.; DUNLEAVY, Patrick. **Prime minister, cabinet and core executive**. New York: Palgrave Macmillan, 1995.

RUDALEVIGE, Andrew; LEWIS, David. **Parsing the politicized presidency: Centralization and Politicization as Presidential Strategies for Bureaucratic Control**. Reunião Anual da American Political Science Association, Washington, DC, 3-6 de setembro. 2005.

SÁTYRO, N. **Desigualdade: crônica de uma morte trágica anunciada**. In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M (ORGs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 1ª ed., 2021.

SALVIATI, M. E. **Manual do Aplicativo Iramuteq (versão 0.7 Alpha 2 e R Versão 3.2.3)**. Planaltina, março de 2017. Disponível em: <<http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/manual-do-aplicativo-iramuteq-par-maria-elisabeth-salviati>>. Acesso em: 04 jan 2024.

SEIBT, T.; DANNENBERG, M. **Pandemia, desinformação e discurso autoritário: os sentidos das declarações de Jair Bolsonaro no Twitter a partir de checagens do Aos Fatos**. Rio de Janeiro: Liinc em Revista, v. 17, n. 1, e5687, 2021.

SHOSTAK, Ray; ALESSANDRO, Martín; DIAMOND, Patrick; MOSQUEIRA, Edgardo; LAFUENTE, Mariano. **The Center of Government, Revisited: A Decade of Global Reforms**. Washington: IDB, 2023. (IDB Monograph; 1113).

SILVA, Noelle. **A presidência institucional: o papel e a atuação da Casa Civil na coordenação e no monitoramento das políticas públicas do governo Lula (2003-2010)**. 2015. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, 2015.

SOUZA, P.; OSORIO, R; PAIVA, L.; SOARES, S. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Brasília: IPEA, Texto para discussão nº 2499, 2019.

SUSSMAN, Glen; DAYNES, Byron W. **The Impact of Political Ideology on Congressional Support for Presidential Policy Making Authority: The Case of the Fast Track**. Congress & the Presidency, vol 22:2, 1995, pp. 141-153.

TOMAZINI, C. (2022). **Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva**. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ORGs). **Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA, 2023.

UOL Notícias. **Indígenas e ambientalistas protocolam denúncia contra Bolsonaro na ONU**. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/11/16/indigenas-e-ambientalistas-proto-colocam-denuncia-contr-bolsonaro-na-onu.htm>>. Acesso em: 02 fev 2024.

VIDIGAL, C. E. (2019). **Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira**. Meridiano 47 - Journal of global studies, nº 20: e20011, 2019.

VIEIRA, M. (2017) **Composição do Gabinete e a Criação de Burocracias Públicas Centralizadas na Presidência da República no Brasil**. Rio de Janeiro: Revista Dados, v. 60, n. 1, 2017, pp. 111–144.

ZUCCO, Cesar. **Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings**. The Journal of Politics, vol 71, no. 3, 2009.

ZUCCO, Cesar. **Esquerda, Direita e Governo: A ideologia dos partidos políticos brasileiros**. In: POWER, Timothy J.; ZUCCO, Cesar. **O Congresso Por Ele Mesmo: Autopercepções da Classe Política**. Brasil: Editora UFMG, 2011.

ANEXO A - Instrumento de entrevista:

Instrumento das entrevistas semiestruturadas

Explicar:

- o objetivo da dissertação,
- o conceito de Centro de Governo e

- a finalidade da entrevista.
1. Como você avalia o estilo de liderança e comunicação do presidente Jair Bolsonaro frente ao Centro de Governo? (Explicarei estilos colegiado, hierárquico e competitivo)
 2. Na sua opinião, de que maneira o estilo presidencial de Bolsonaro se diferencia de seus predecessores e como você enxerga o estilo dos presidentes anteriores a ele?
 3. O presidente promoveu alterações informais na estrutura do Centro de Governo? pode citar exemplos?
 4. Como era a rotina do Centro de Governo? Havia reuniões e alinhamentos periódicos?
 5. Como era o fluxo do processo decisório do Centro de Governo?
 6. Existia algum grau de autonomia no Centro de Governo para a tomada de decisões sem o presidente no caso da ausência dele? Em quais situações?
 7. O presidente Jair Bolsonaro considerava alguma ou algumas políticas públicas prioridade do seu mandato? Se sim, quais?
 8. Qual o papel do Centro de Governo na condução das políticas públicas consideradas prioritárias pelo Presidente? Havia algum tipo de sobreposição de competências?
 9. Como o Centro de Governo de Bolsonaro se relacionava com os demais órgãos do Poder Executivo?
 10. Com a ampliação da base do governo entre 2021 e 2022, na sua opinião, o presidente buscou centralizar mais o processo decisório no Centro de Governo? Ou o processo decisório era compartilhado com a coalizão, isto é, a coalizão fez parte do Centro de Governo?
 11. Com base em sua experiência, que sugestões você teria para melhorar a capacidade coordenativa do Centro de Governo em relação ao atingimento de metas em políticas públicas?

ANEXO B - Eventos políticos mais relevantes do Governo Bolsonaro

Anexo B: eventos políticos mais relevantes do Governo Bolsonaro

Mês/ano	Evento	O que Bolsonaro comentou
fev/2019	Demissão de Gustavo Bebianno da Secretaria-Geral	Porta-voz da Presidência: “a decisão de demitir Bebianno foi de foro íntimo do presidente”.
mar/2019	Crise migratória na Venezuela	“Fechamos fronteiras, mas em especial onde está nossa grande preocupação, que é a Venezuela”.

jun/2019	Áudios da Lava Jato divulgados pelo The Intercept Brasil	“Normal é conversa com doleiro, com bandidos, com corruptos, isso é normal? Nós estamos unidos do lado de cá para derrotar isso daí. Ninguém forjou provas nesta questão do Lula”.
jul/2019	Eduardo Bolsonaro como embaixador nos EUA	“É uma coisa que está no meu radar, sim, existe essa possibilidade. Ele [Eduardo] é amigo dos filhos do [Donald] Trump, fala inglês, fala espanhol, tem vivência muito grande de mundo. No meu entender, poderia ser uma pessoa adequada e daria conta do recado perfeitamente em Washington”.
jul e out/2019	Aprovação da Reforma da Previdência / Promulgação	Bolsonaro não comentou e não compareceu ao evento de promulgação.
set/2019	Desmatamento na Amazônia	“Pode estar havendo, sim, pode, não estou afirmando, ação criminosa desses 'ongueiros' para chamar a atenção contra a minha pessoa, contra o governo do Brasil. Essa é a guerra que nós enfrentamos. O fogo foi tocado, pareceu, em lugares estratégicos da Amazônia. Pelo que tudo indica, foi para lá o pessoal para filmar e tocaram fogo. Esse que é o meu sentimento”.
out/2019	Crise no PSL	“Muita gente novata achando que chega e já sabe de tudo. Eu passei 28 anos ali [no Congresso] sem um cargo. Problema eu tive lá dentro, mas sem chegar ao nível de um parlamentar que chegou agora... Linguajar que nunca vi em lugar nenhum do mundo”.
nov/2019	Soltura de Lula / Caso Queiroz	“Não vamos dar espaço, nem contemporizar com presidiário. Ele está solto, mas continua com todos os crimes dele nas costas”. / “Não existe telefonema para ele, nada, não sei onde ele está. Parece que a Veja descobriu, como se ele tivesse foragido. E pelo que eu sei ele já prestou depoimento por escrito. O que eu fiquei sabendo também exime meu filho de culpa”.
fev/2020	Mudança na Casa Civil: entra General Braga Netto, sai Onyx Lorenzoni. Primeiro militar desde a ditadura na CC	“O general Braga Netto tornou-se uma pessoa conhecida por ocasião da sua intervenção no Rio de Janeiro, na questão de segurança pública. Foi interventor na segurança pública do Rio de Janeiro, fez um excepcional trabalho, conseguiu recursos para aparelhar as forças de segurança lá no Rio de Janeiro e, de certa forma, baixou a temperatura da criminalidade. (...) Então, bem-vindo Braga Netto, muito obrigado por você ter aceito esse convite. E, para você também, não deixa de ser mais um desafio, você sai da parte bélica e vai para a burocracia”.
mar/2020	Bolsonaro, em pronunciamento nacional, chama Covid-19 de “gripezinha”	“No meu caso particular, pelo meu histórico de atleta, caso fosse contaminado com o vírus, não precisaria me preocupar. Nada sentiria ou seria, quando muito, acometido de uma gripezinha ou resfriadinho”
abr/2020	Demissões dos ministros Mandetta (Saúde) e Moro (Justiça)	“Discutimos a situação atual do ministério, bem como da pandemia. Tivemos uma conversa produtiva e muito cordial. Nós selamos um ciclo no Ministério da Saúde. Ele se prontificou, como era esperado da minha parte, a fazer parte da transição, [da forma] mais tranquila possível, com maior riqueza de detalhes que se possa oferecer. Em comum acordo, mas o termo técnico não é esse, eu o

		exonero do ministério nas próximas horas. Foi, realmente, um divórcio consensual”. / “Falava-se em interferência minha na Polícia Federal. Oras bolas: se eu posso trocar um ministro, por que eu não posso, de acordo com a lei, trocar o diretor da Polícia Federal? Eu não tenho que pedir autorização para ninguém para trocar o diretor ou qualquer um outro que esteja na pirâmide hierárquica do poder Executivo Será que é interferir na Polícia Federal quase que exigir, implorar a Sérgio Moro, que apure quem mandou matar Jair Bolsonaro?”
mai/2020	Demissão do Ministro da Saúde Nelson Teich / divulgação do vídeo da reunião ministerial de 22 de abril pelo STF	Bolsonaro estava em evento externo e não comentou a demissão de Teich / “Repito, cadê a parte desse vídeo de duas horas onde minimamente tem indícios de que eu teria interferido na Polícia Federal, na superintendência do Rio de Janeiro ou na diretoria-geral da PF? Não tem nada”.
jun/2020	Prisão de Fabrício Queiroz pelo esquema das rachadinhas	“Deixo bem claro que não sou advogado do Queiroz e não estou envolvido neste processo. Mas o Queiroz não estava foragido e não havia nenhum mandato (sic) de prisão contra ele. E foi feita uma prisão espetacular. Já deve estar no Rio, deve estar assistido por advogado. E a Justiça siga o seu caminho. Mas parecia que estavam prendendo o maior bandido da face da terra. Tranquilamente, se tivessem pedido ao advogado o comparecimento dele a qualquer local ele teria comparecido. E por que estava naquela região de São Paulo? Porque é perto do hospital onde ele faz tratamento de câncer. Então, esse é o quadro. Da minha parte está encerrado o caso Queiroz”.
ago/2020	Deputado Ricardo Barros (PP/PR) é escolhido líder do governo na Câmara - o início da aliança com o Centrão	Bolsonaro não comentou a nomeação de Ricardo Barros para a liderança do governo.
set/2020	Bolsonaro afirma na ONU que “indígenas” e “caboclos” são responsáveis pelo desmatamento na Amazônia	“Os incêndios acontecem praticamente, nos mesmos lugares, no entorno leste da floresta, onde o caboclo e o índio queimam seus roçados em busca de sua sobrevivência, em áreas já desmatadas”.
out/2020 e mar 2021	Indicação de Nunes Marques ao STF / Bolsonaro desautoriza a compra de 46 milhões de doses da Coronavac, vacina contra a Covid-19 do Instituto Butantan e reforça, em março de 2021, que não consegue comprar vacina por falta de insumos no mundo	“A outra vaga que eu tive [para indicação no STF], eu coloquei um piauiense, uma pessoa profundamente conhecedora do que é o Judiciário. Tem nos ajudado muito lá. Nem falo, ele sabe o que tem que fazer”. / “A vacina chinesa de João Doria, qualquer vacina antes de ser disponibilizada à população, deve ser comprovada cientificamente pelo Ministério da Saúde e certificada pela Anvisa. O povo brasileiro não será cobaia de ninguém. Minha decisão é a de não adquirir a referida vacina”. “Já mandei cancelar, o presidente sou eu”. “Tem idiota que a gente vê nas redes sociais, na imprensa, [dizendo] 'vai comprar vacina'. Só se for na casa da tua mãe. Não tem [vacina] para vender no mundo”.
nov/2020	Flávio Bolsonaro é denunciado pelo esquema de rachadinhas / eleições municipais mostrou derrota de candidatos do Presidente às prefeituras	Bolsonaro não comentou a denúncia sofrida por Flávio Bolsonaro / “Não pretendo apoiar prefeito em lugar nenhum”.

dez/2020	Ministro do Turismo, Marcelo Álvaro Antônio, caiu acusando a SEGOV de entregar seu cargo ao Centrão	“Folha de S.Paulo, não teve nada de negociação. Impressionante, ou a Folha deturpa o que fala ou inventa. O Estado e a Folha parecem marido e mulher, vivem juntos, cheios de amor. O Estado de S. Paulo diz: ‘Demissão do Turismo expõe ofensiva do governo na Câmara’. Ou seja, eu estaria entregando o ministério para alguém de um partido qualquer em troca de apoio na Câmara”.
mar/2021	Demissão do General Pazuello do cargo de Ministro da Saúde e substituição por Marcelo Queiroga	Bolsonaro não comentou a saída de Pazuello do Ministério da Saúde.
abr/2021	CPI da Pandemia	“Com relação ao Renan (Calheiros), o relatório do Renan pode jogar no lixo. É uma palhaçada o que estão fazendo. A Pfizer, agora, já tem aprovação científica, diferentemente na CoronaVac, que as pessoas (que tomaram) estão se infectando mesmo após tomar a segunda dose. O próprio governador de São Paulo foi infectado depois que tomou as duas doses da vacina. Só se ele não seguiu os próprios protocolos que ele tanto apregoa no seu estado”
mai/2021	Primeiras notícias sobre o gabinete paralelo da Pandemia	“Foi feita uma live e ficou na minha página. Daí a CPI pega isso, diz que era um gabinete paralelo. E se fosse? Qual o problema? Eu tenho que ouvir pessoas para tomar providências. Não posso tomar providências sem ouvir pessoas”
jul/2021	Centrão recebe cargos no Planalto / Bolsonaro investigado por suposta prevaricação na compra de vacinas	"Eu sou do Centrão, nasci lá" / “Prevaricação se aplica a servidor público, não a mim”
set/2021	Bolsonaro ameaça não cumprir decisões do STF e ataca o sistema eleitoral / discurso na ONU em favor de “tratamento precoce” contra a Covid-19	“Sai, Alexandre de Moraes. Deixa de ser canalha. Deixa de oprimir o povo brasileiro, deixa de censurar o seu povo. Nós devemos sim, porque eu falo em nome de vocês, determinar que todos os presos políticos sejam postos em liberdade. Alexandre de Moraes, esse presidente não mais cumprirá. A paciência do nosso povo já se esgotou.” / “Eu mesmo fui um desses que fez tratamento inicial. Respeitamos a relação médico-paciente na decisão da medicação a ser utilizada e no seu uso off-label. Não entendemos por que muitos países, juntamente com grande parte da mídia, se colocaram contra o tratamento inicial. A história e a ciência saberão responsabilizar a todos”, disse o presidente.”
nov/2021	Filiação ao PL / depoimento de Bolsonaro no suposto caso de tentar intervir na Polícia Federal, ato denunciado pelo ex-ministro Moro	“Fiquei 28 anos dentro da Câmara dos Deputados, como alguns poucos aqui atingiram esse tempo. Mas há uma semelhança muito grande entre nós. Ninguém faz nada sozinho. E tudo pode acontecer. O futuro a Deus pertence. Aqui presente, além de vocês, pessoas maravilhosas, tem outras que são excepcionais, que marcaram mais a nossa vida. Eu vim do PP, Partido Progressista e confesso, prezado Valdemar, a decisão não foi fácil. Temos cada vez mais aberto um caminho enorme para construirmos aquela nação que todos nós queremos. Quem tem andado pelo Brasil vê cada vez mais, em qualquer lugar, as cores verde e amarela predominando e muito sobre o vermelho. Isso é um sinal de fé, de confiança, de esperança, de honestidade, as cores da nossa bandeira. Nós todos conseguimos fazer

		<p>brotar do coração do brasileiro um sentimento de patriotismo, de amor à pátria”. / “Que confirma que em meados de 2019 solicitou ao ex-ministro Sergio Moro a troca do diretor-geral da Polícia Federal, Valeixo, em razão da falta de interlocução que havia entre o presidente da República e o diretor da Polícia Federal; Que não havia qualquer insatisfação ou falta de confiança com o trabalho realizado pelo DPF Valeixo, apenas uma falha de interlocução; Que sugeriu ao ex-ministro Sergio Moro a nomeação do DPF Ramagem para a Direção-Geral; Que indicou o DPF Ramagem em razão da sua competência e confiança construída ao longo do trabalho de segurança pessoal do declarante durante a campanha eleitoral de 2018; Que ao indicar o DPF Ramagem ao ex-ministro Sergio Moro, este teria concordado com o presidente desde que ocorresse após a indicação do ex-ministro da Justiça à vaga no Supremo Tribunal Federal; Que conheceu o DPF Ramagem após o 1º turno quando ele assumiu a coordenação da segurança do então candidato Jair Bolsonaro: Que salvo engano os filhos do declarante também conheceram Ramagem somente quando ele assumiu a segurança do declarante; Que nunca teve como intenção, com a alteração da Direção Geral, obter informações privilegiadas de investigações sigilosas ou de interferir no trabalho de Polícia Judiciária ou obtenção diretamente de relatórios produzidos pela Polícia Federal.”</p>
fev/2022	TSE assina acordo de combate a notícias falsas com as redes sociais	Bolsonaro não comentou esse acordo.
jun/2022	Ex-ministro Milton Ribeiro (Educação) é preso por tráfico de influência e corrupção	“O Milton, coisa rara eu falar aqui, eu boto a minha cara no fogo pelo Milton. Minha cara toda no fogo pelo Milton”
jul/2022	PEC das bondades em período eleitoral é aprovada em dois turnos na Câmara / Bolsonaro reúne embaixadores para atacar o sistema eleitoral	Bolsonaro não comentou a aprovação da PEC das bondades / “Hackers ficaram por 8 meses dentro dos computadores do TSE [...] tudo o que vou falar aqui está documentado, nada da minha cabeça [...] o que mais quero por ocasião das eleições é transparência. Queremos que o ganhador seja aquele que realmente seja votado.”
out/2022	Eleições gerais / Roberto Jefferson, aliado de Bolsonaro, atira em policiais federais / Deputada Carla Zambelli (PL/SP) aponta pistola para homem no dia da eleição / estradas bloqueadas por manifestantes bolsonaristas após o 2º turno	Bolsonaro se isolou e não comentou o resultado das eleições de 2022 / “Repudio as falas do sr. Roberto Jefferson contra a Ministra Cármen Lúcia e sua ação armada contra agentes da PF, bem como a existência de inquéritos sem nenhum respaldo na Constituição e sem a atuação do Ministério Público”. / “Quero fazer um apelo a você: desobstrua as rodovias. Isso daí não faz parte, no meu entender, dessas manifestações legítimas. Vamos desobstruir para continuar lutando por democracia e por liberdade”.
nov/2022	PL é multado em quase R\$23 milhões após pedir invalidação de quase 250 mil urnas	Bolsonaro não comentou o assunto.
dez/2022	Bolsonaristas radicais vandalizaram prédio da Polícia Federal em Brasília / Congresso promulga PEC do Bolsa	Bolsonaro não comentou os eventos.

	Família	
--	---------	--

Fonte: Elaboração própria a partir das retrospectivas e notícias dos jornais O Globo, Folha de São Paulo, Veja, Estadão, CNN Brasil e Valor Econômico.