

Retrocesso democrático e seus efeitos: o desmantelamento das políticas de saúde da mulher no governo Bolsonaro

Michelle Fernandez (UnB)

Vanessa Oliveira (UFABC)

Bárbara Maia (UnB)

Resumo

Nos últimos anos, diversos países do mundo, entre eles o Brasil, passaram por retrocessos democráticos e experimentaram governos populistas-autocráticos. O Presidente Jair Bolsonaro manteve ao longo do seu mandato uma retórica autoritária, misógina e negacionista. Assim, a atuação do governo brasileiro, entre 2019 e 2022, foi marcada pela reestruturação da ação do Estado, que resultou na reorientação de diversas áreas de políticas públicas e no desmantelamento de uma série de políticas. O processo de desmantelamento ocorre pela redução ou supressão de objetivos de políticas, de instrumentos de políticas ou das capacidades administrativas existentes para implementá-las. Nesse processo, observa-se a intencionalidade na alteração, redução ou extinção de políticas existentes e a manipulação de capacidades estatais para atingir este fim. Além disso, esse período foi marcado pela emergência da Covid-19, colocando as políticas de saúde em lugar de destaque no âmbito global, em confronto com o discurso anticientífico do governo brasileiro. Nesse contexto, este artigo tem como objetivo analisar o desmantelamento das políticas de saúde da mulher no Brasil durante o Governo Bolsonaro, buscando compreender o processo de desmantelamento em si e identificar os fatores que contribuem para explicar a ocorrência desse processo. Duas perguntas norteiam a pesquisa: o que configura o desmonte das políticas de saúde da mulher no âmbito federal? e, quais condições permitem que esse processo ocorra no contexto das políticas de saúde? A pesquisa será realizada por meio de análise documental e entrevistas semiestruturadas. Esperamos evidenciar como se dá o processo de desmantelamento de uma política pública, seus mecanismos e instrumentos.

Palavras-chave: Desmantelamento de política; Retrocesso democrático; Políticas públicas de saúde da mulher; Brasil.

Introdução

Em primeiro de janeiro de 2019, Jair Bolsonaro tornou-se presidente do Brasil. Sua eleição posicionou o Brasil junto a outros países como Turquia, Índia e Estados Unidos, em que se observou a ascensão de líderes populistas. Essa emergência de governos populistas e identificação de retrocessos democráticos ao redor do globo (Levitsky e Ziblatt, 2018; Lynch e Cassimiro, 2022; Nord et al, 2024) tem chamado a atenção de pesquisadores de diversos campos para os potenciais efeitos dessas novas dinâmicas sobre processos políticos. Dentre os possíveis impactos, destacamos aqueles ligados à ação pública, mais especificamente à entrega de políticas públicas.

No caso brasileiro, o presidente populista de extrema-direita usou discursos conservadores, ultranacionalistas, religiosos e anti-sistêmicos desde o início de seu governo para promover a polarização social e política e inflamar seus apoiadores, negligenciando várias áreas políticas, como a saúde, especialmente no contexto da pandemia da Covid-19 (Borges e Rennó, 2021; Medeiros et al., 2021).

Nesse sentido, a emergência sanitária evidenciou mudanças já percebidas ao no início da gestão Bolsonaro, em 2019, nas políticas federais e na estrutura que as suporta. No caso da saúde, foram observadas alterações no número de servidores do Ministério da Saúde, recorrentes modificações no comando da pasta (UOL, 2021), no orçamento e recursos a ela destinados (Brasil, 2020), na nomeação de militares (Passos e Acácio, 2020; Herrera e Croissant, 2022), no esfacelamento de instituições participativas (Bezerra et al., 2022) e no enfraquecimento da cooperação interfederativa (Palotti et al., 2023).

Esse processo é identificado como *desmantelamento de políticas públicas*. Como definem Gomide et al. (2023, p. 14), trata-se da “transformações de políticas que vão na contramão do acúmulo e do fortalecimento por que passaram as políticas federais desde a redemocratização do país”. O processo de *policy dismantling* ocorre, assim, pela redução ou supressão de objetivos de políticas, de instrumentos de políticas ou das capacidades administrativas existentes para implementá-las. Neste processo, observa-se a intencionalidade na alteração, redução ou extinção de políticas existentes (Bauer et al., 2013), e manipulação de capacidades estatais para atingir este fim (Bauer et al., 2012), ressaltando-se ainda o papel da burocracia estatal em reagir a estas mudanças (Pierson, 1994).

A compreensão do *policy dismantling* associado à emergência de contextos autocráticos vem sendo estudada na literatura, inclusive para o caso brasileiro (Gomide et al, 2023; Milhorange, 2022; Sabourin et al, 2020; Niederle, 2020). Este trabalho busca se somar a esta literatura que explica os mecanismos de desmonte em contextos de populismo autoritário e retrocesso democrático. Segundo Grzebalska e Petó (2018), entretanto, as transformações iliberais ainda carecem de uma lente acerca do gênero. Sendo assim, buscamos preencher essa lacuna nos estudos sobre desmantelamento de políticas, buscando contribuir duplamente: de um lado, propomos um debate teórico que conecta o desmonte de políticas em contexto autocráticos e os ataques às pautas de costumes; de outro, buscamos entender os mecanismos que materializam esse ataque, isto é, como as políticas públicas voltadas para mulheres são impactadas por essa visão. Nesse sentido, questionamos: por que líderes populistas optam por desmantelar políticas ligadas às pautas de costumes?

Tipos de populismo são variáveis, e baseiam a sua visão antipluralista em questões diversas - culturais, étnicas, socioeconômicas - e concentram-se em tópicos específicos ou combinados (Bauer et al., 2021). No caso da extrema direita, a oposição a agenda identitária, a aproximação com o conservadorismo, tradicionalismo e cristianismo (Lynch e Cassimiro, 2021), incidem diretamente sobre políticas que perpassam essas questões, como segurança pública, aborto e direitos LGBTQ+. O caso brasileiro, o neoconservadorismo tem como fio condutor a família e questões de gênero e sexuais, e a moral religiosa conservadora passa a ter um grande peso na politização desses temas, em especial ao avançar para regulamentação moral da sexualidade (Vaggione et al., 2020).

Carr (2021) associa a ideia de guerras culturais com o modo de agir populista para entender como pautas de costume, em especial as ligadas a gênero, são mobilizadas para instigar os apoiadores a combatê-las. O autor argumenta que a democracia liberal obedece à divisão entre o privado e o público, e a cultura, especialmente quando conectada à religião, diz respeito a escolhas e valores pessoais, privados. As disputas por valores pessoais, na forma de guerras culturais sobre políticas de gênero, nesse sentido, são utilizadas pelos populistas "como um Cavalo de Tróia para desestabilizar não só os procedimentos da democracia representativa, mas também os valores fundamentais de uma sociedade igualitária" (Carr (2021, p. 15).

O argumento central do trabalho é de que governos populistas de extrema direita desmantelam políticas específicas para mobilizar sua base a partir de questões específicas. As pautas de costume, desse modo, surgem como foco principal de ataque no caso do bolsonarismo no Brasil. Nesse contexto, exploramos mais especificamente as políticas de saúde da mulher. Isso porque, historicamente a pasta da saúde congrega políticas relacionadas aos direitos das mulheres e às agendas de gênero (Biroli et al., 2024). Políticas de saúde da mulher congregam questões como direitos sexuais e reprodutivos, caso do acesso ao aborto e uso de contraceptivos, além da atenção ao parto e à gestação de modo amplo.

Para alcançar o objetivo proposto, o artigo em primeiro lugar apresenta a discussão sobre *policy dismantling* em contextos autoritários, situando teoricamente nosso debate. Em seguida, na seção 2, apresentamos o debate sobre os direitos das mulheres em governos populistas autoritários. Em seguida, na seção 3, apresentamos as informações sobre o levantamento e a análise dos dados. A análise desses dados é apresentada e discutida na seção 4 a partir dos conceitos mobilizados nas duas primeiras seções. Por fim, considerando se tratar de um artigo em construção, apresentamos as primeiras conclusões e as lacunas que ainda precisamos sanar na análise proposta.

1. Desmantelamento de políticas em contextos autoritários

O desmantelamento de políticas é o processo de cortar, reduzir, diminuir ou eliminar completamente políticas existentes (Bauer et al., 2012). Essa discussão é parte de uma literatura do campo de públicas que visa compreender a mudança de políticas, mais especificamente a diminuição no número de políticas ou instrumentos de política, a redução de sua intensidade ou por alterações na instituição implementadora, modificando assim seus elementos estruturantes centrais (Bauer et al., 2012; Milhorange, 2022).

Esse subcampo de estudos busca responder, de acordo com Bauer et al. (2012), às seguintes perguntas: (a) Por que os decisores políticos optam pelo desmantelamento de uma política? (b) Quais as estratégias de desmantelamento de políticas públicas? (c) Por que atores racionais, que buscam se reeleger, adotam o desmantelamento, considerando o impacto político negativo que possuem? E responder a essas e outras questões do processo de *policy dismantling* é importante para a compreensão de seus efeitos para as próprias políticas e para a sociedade.

Segundo Bauer e Knill (2012), a análise do desmantelamento envolve três conjuntos de fatores: i) as preferências dos formuladores de políticas, que são os interesses que guiam suas ações baseadas na avaliação dos custos e benefícios de suas decisões, além da antecipação do comportamento de outros atores; ii) os choques e fatores externos, como condições econômicas, mudanças tecnológicas e eventos inesperados, que podem influenciar a forma como os atores operam nos sistemas nacionais; iii) as oportunidades e restrições institucionais e políticas, que afetam a concretização e a extensão do desmantelamento.

As condições que conduzem ao desmantelamento das políticas podem ser de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica (Bauer e Knill, 2014). Os fatores que o impulsionam são também variados, podendo estar relacionados a questões econômicas, sociais ou políticas (Grisa et al., 2022).

Para entender as estratégias que os decisores políticos escolhem, os autores definem e operacionalizam o desmantelamento a partir de quatro tipos ideais de estratégias com base em fatores como preferências políticas e capacidade de ação. São eles o desmantelamento : a) por default, onde não há decisão ativa e com baixa visibilidade. Nesses casos, observa-se uma ação baseada na não-ação, evitando atrair a atenção pública e política, a partir da redução resultante de novas condições externas. Nesses casos, a inflação, por exemplo, pode corroer determinados programas que não seriam ajustados para reagir a esse tipo de pressão. b) por mudança de arena, onde há uma decisão ativa e com baixa visibilidade. Aí, as decisões de desmantelamento são transferidas para outras arenas políticas, como diferentes níveis de governo ou novas agências, evitando a atribuição direta dos custos aos políticos; c) por ação simbólica, que é caracterizado por falta de decisão ativa, mas com alta visibilidade. Políticos declaram intenções de desmantelar, mas não resultam em ações concretas devido a restrições institucionais ou diferenças nas preferências dos atores políticos. d) ativo, onde há decisão ativa e alta visibilidade. Políticos desejam ser percebidos como desmanteladores e realmente desmantelam políticas existentes, possivelmente motivados por demandas políticas ou convicções ideológicas, e facilitados por poucas restrições institucionais.

As estratégias variam na decisão consciente de desmantelar e na visibilidade das ações. Essas estratégias se baseiam em uma análise racional de perdas e ganhos, considerando os interesses e os recursos dos atores e o contexto institucional. Condições macroeconômicas, pressões

internacionais, tipo de política, política partidária e o estágio do ciclo eleitoral influenciam essas escolhas.

A abordagem, pautada na racionalidade dos tomadores de decisão, evidencia que diferentes tipos ou campos de políticas implicam distribuições distintas de custos e benefícios (Milhorange, 2022). Deste modo, o desmantelamento deve recompensar não apenas em termos de benefícios políticos, mas ideológicos e programáticos - reforçando o desmantelamento como o curso de ação mais adequado (Gomide et al., 2023). Nesse contexto, algumas políticas podem ser mais vulneráveis ao desmantelamento do que outras, dependendo de como esses custos e benefícios são distribuídos entre os diferentes grupos de interesse e a sociedade em geral.

O quadro analítico proposto por Bauer et al. (2012) oferece uma ferramenta abrangente para analisar a natureza multifacetada do desmantelamento de políticas. Ao mesmo tempo, a abordagem de custos e benefícios explorada pelos autores é, segundo Sá e Silva (2021), secundária com a emergência de líderes populistas iliberais na contemporaneidade. De fato, se inicialmente a literatura da área explorava mudanças de políticas em contextos de cortes fiscais e neoliberais (Pierson, 1994; Bauer et al., 2012), a ascensão de governos populistas lançou luz aos processos de mudanças que surgem em contextos de fragilidade institucional e retrocesso democrático (Bauer e Becker, 2020; Bauer et al., 2020; Bauer et al., 2021; Milhorange, 2022).

Mais especificamente, autores como Bauer et al. (2021) e Simon e Moltz (2022) buscam observar o impacto do retrocesso democrático à Administração Pública, que é, em última análise, responsável pela implementação das políticas públicas. Aqui, nos alinhamos às definições de Bauer et al. (2021), ao evidenciar a dimensão da Administração Pública em termos de desmantelamento de políticas nestes contextos.

O retrocesso democrático se refere a maneiras pelas quais alguns governos enfraquecem as instituições democráticas por dentro¹ (Levitsky e Ziblatt, 2018; Bermeo, 2016; Waldner e Lust, 2018). Haggard and Kaufman (2021) definem esse processo de maneira similar, como a erosão de instituições, regras e normas resultante da ação de líderes eleitos. Os autores identificam três causas para esse processo: a primeira, ligada à polarização política e social; a segunda, ligada

¹Vale destacar que muitas são as críticas acerca de imprecisões teóricas e empíricas desse conceito, ainda que evidências apontem para retrocessos em democracias consolidadas e surgimento de novos regimes autocráticos ao redor do globo (V-Dem, 2024).

à captura do poder Executivo, com suporte do Legislativo, por líderes com tendências autocráticas; e, por fim, a natureza incremental do processo de *democratic backsliding*, que o torna mais difícil de combater e identificar.

Intimamente conectado ao debate do retrocesso democrático, e também pouco consensual entre os teóricos, está o conceito de populismo, que pode ser compreendido como um fenômeno discursivo, um estilo político ou uma estratégia política (movimento político). Utilizando a definição de Mudde e Kaltwasser (2017, p. 6), entendemos populismo como uma ideologia de núcleo reduzido que vê a sociedade dividida em dois grupos homogêneos e opostos: “o povo” e “a elite”, em que a política deve refletir a “vontade geral” do povo. Entretanto, o conceito de “povo” pode ser moldado para criar uma identidade compartilhada entre diferentes grupos, facilitando o apoio deles a uma causa comum (Laclau, 2005). Embora o populismo possa ter efeitos positivos em determinados contextos, o populismo autoritário é uma ameaça às democracias liberais estabelecidas² (Bauer et al., 2021; Mouffe, 2018).

Do ponto de vista ideológico, o populismo autoritário pode ser de esquerda ou de direita, e, do ponto de vista da intensidade e métodos de ação, moderado ou radical (Lynch e Cassimiro, 2021). Essas variações dizem respeito justamente às definições de povo, elite e vontade geral. Neste artigo, exploramos as conexões entre o populismo radical de direita e o desmonte de políticas públicas.

Mudde (2019) destaca que o populismo, embora se manifeste em diferentes espectros ideológicos, quando se associa à ultradireita, não só simplifica a divisão entre “o povo” e “a elite”, mas também promove uma agenda nacionalista e autoritária. Hall (1988), ao definir populismo autoritário, aponta que aí se combinam elementos do conservadorismo tradicional, como nação, família, dever, autoridade e tradicionalismo, com aspectos agressivos de um neoliberalismo atualizado, como interesse próprio, individualismo competitivo e aversão ao papel do Estado. Enquanto a retórica populista direciona suas queixas à elite (“para cima”), o

² Segundo Mouffe (2018), o populismo poderia tanto abrir portas a soluções autoritárias quanto reafirmar e ampliar valores democráticos. Entretanto, diferentes correntes da literatura de populismo irão entender o fenômeno de forma distintas. Há correntes que entendam que o populismo não é, necessariamente, uma força antidemocrática (Krastev, 2007; Mudde e Kaltwasser, 2012), e o caracterizam como um discurso político do povo *anti-establishment* (Laclau, 2005; Mouffe, 2018; Vergara, 2020). Outras entendem populismo como sinônimo de democracias iliberais (Pappas, 2016; Mounk, 2018), em que se divide o povo virtuoso e uma elite corrupta (Mudde, 2004; Mudde e Kaltwasser, 2017; Müller, 2016). Para uma proposta de framework conceitual, conferir Mudde e Kaltwasser (2017).

autoritarismo a canaliza as queixas "para fora", dividindo o "verdadeiro povo"- "nós" - dos demais - "eles" (Norris e Inglehart, 2019).

Lynch e Cassimiro (2021) referem-se a estas características como "Populismo Reacionário" (PR), uma forma de populismo de ultradireita caracterizado por três elementos principais: um apelo ao "povo" contra uma "elite" vista como corrupta, o uso de linguagem e ações politicamente incorretas, e a percepção de uma crise ou ameaça iminente, definição similar à adotada por Fraser (2019) ao analisar o caso de Trump, nos EUA.

Esse tipo de populismo é autoritário por natureza, uma vez que retrata a democracia como um sistema que perpetua os privilégios da elite, posicionando o líder populista como um "herói antissistema" que promete soluções radicais para proteger o povo e enfrentar as crises percebidas. Segundo Lynch e Cassimiro (2021), delineia-se um mundo dividido entre nacionalistas conservadores, representando o "povo", e cosmopolitas progressistas, vistos como "antipovo". Essa visão reacionária prega uma cruzada pela salvação de uma "civilização judaico-cristã ocidental", concebida como uma comunidade de famílias organizadas em nações culturalmente distintas, relativamente independentes do Estado e unidas pelo cristianismo (Lynch e Cassimiro, 2021, p. 2).

Nesse contexto, resgatamos o central no argumento de Bauer et al. (2021): a ascensão destas novas configurações afeta diretamente o resultado da ação pública. Isto porque "décadas de modernização e democratização exerceram seu efeito sobre a administração pública"(Bauer et al., 2021, p. 21, tradução própria), e a burocracia estatal assumiu diversos papéis ao prover bens sociais, ao mesmo tempo em que também se expandiram instâncias participativas, leis de transparência e outras estruturas que "compatibilizam a administração pública à política pluralista das democracias contemporâneas" (Bauer et al., 2021, p. 21, tradução própria). Essa configuração é incompatível com as visões populistas, que percebem uma única vontade do povo. Por essa razão, ao ascender ao governo, líderes populistas tenderiam a alterar essas estruturas de modo que coincidam com sua agenda.

Usualmente, antes de assumirem o governo, percebe-se uma visão crítica à Administração Pública por parte dos populistas, entendendo-a como parte do *establishment*. Ao governar, entretanto, há diferenças nas posturas apresentadas, que podem ser positivas, vendo a Administração como necessária para promover a ideologia populista, ou negativas,

considerando-a um obstáculo a ser minimizado. Apesar disso, ao assumirem um governo, populistas se deparam com um sistema previamente estabelecido que limita sua atuação - e é a robustez ou fragilidade dessa ordem administrativa que influenciará a possibilidade de implementar suas agendas (Bauer et al., 2021).

A depender da visão sobre o governo e da robustez existente, os populistas podem seguir quatro objetivos: dismantlar a burocracia, sabotá-la para limitar sua eficácia, capturar suas instituições para promover sua agenda, ou buscar reformas incrementais. Essas estratégias podem mudar com o tempo e variar conforme a área de política.

Os exemplos trazidos por Bauer et al. (2021), de Orbán na Hungria, Fujimori no Peru, Trump nos Estados Unidos e Blocher na Suíça demonstram a relação entre populismo e mudanças na administração pública a partir dos objetivos empregados. Análogo a essas experiências, no caso brasileiro, o dismantlamento de políticas tem sido associado à dinâmica das coalizões políticas conservadoras e por discursos e retórica populistas (Milhorange, 2022). Como apontam Gomide et al. (2023, p. 16), “o populismo reacionário torna esse processo [de erosão incremental das instituições, regras e normas] proposital e menos incremental (portanto, mais radical) do que se esperaria em um ambiente democrático-pluralista típico”.

A partir de 2013, alavancado pelas movimentações de massa em todo o país, o Brasil experimentou um forte aumento da polarização política (Kingstone e Power, 2017; Pereira et al., 2020), que se tornou mais visível à população e às elites políticas e econômicas do país, culminando nas eleições de 2018 (Hunter e Power, 2019; Pereira et al., 2020). Neste ano, a divisão política do país evidenciava-se em dois pólos: o primeiro, da política tradicional marcada por escândalos de corrupção, era representado pelo petismo, de esquerda; o segundo, o bolsonarismo, de extrema direita, apresentava-se como uma "nova" política antagônica ao establishment, baseando-se no antipetismo (Bertholini, 2022).

A ascensão de Bolsonaro, como representante de uma direita populista radical (Almeida, 2019) marca, ainda, a reorganização da direita no país, vinculada à emergência de novos atores e organizações políticas que se destacam pela politização intensificada de questões não econômicas, como segurança pública, aborto e direitos LGBTQ+. Este movimento reflete um crescente desencanto com os partidos tradicionais e uma polarização ideológica e afetiva mais aguda, especialmente em relação ao antipetismo. As novas alternativas de direita conseguiram

mobilizar uma parte significativa do eleitorado em torno dessas pautas (Borges e Vidigal, 2023).

Diante disso, Bolsonaro construiu sua estratégia eleitoral em torno de um modelo que desconsiderava as instituições tradicionais, ao passo em que promovia a conexão com o eleitorado - apostando na oposição conflituosa entre as "elites" e o "povo" (Bertholini, 2022). Mesmo após eleito, Bolsonaro "manteve uma estratégia contínua de polarização, governando como se estivesse em uma campanha eleitoral permanente. Essa estratégia envolveu frequentemente um tom conspiratório" (Bertholini, 2022, p. 955), mantendo a tensão e divisão entre ele e seus seguidores e os opositores, o "nós" *versus* "eles".

Bauer et al (2021), ao discutir os casos, apontam para cinco direções de mudança: 1) a centralização das estruturas; 2) centralização da alocação de recursos; 3) politização do pessoal; 4) politização das normas; e 5) a redução da accountability externa. A diferença entre essas tendências em governos antiplurais em relação a mudanças ocorridas em governos pluralistas é a profundidade dessas reformas que tem no centro o objetivo de eliminação da dissidência interna.

Os exemplos brasileiro, estadunidense, húngaro, peruano e suíço demonstram processos de mudanças de políticas públicas sob ambientes de retrocesso democrático e populismo reacionário. De fato, Norris e Inglehart (2019) apontam que entender o fenômeno passa não apenas pela compreensão da retórica, mas também por considerar os princípios secundários esses líderes defendem em termos dos valores culturais que endossam, das políticas que promovem e das práticas de governança que seguem.

Como apontam Norris e Inglehart (2019, p. 8), "quando os valores autoritários e a retórica populista são traduzidos em políticas públicas, a questão central é a necessidade de defender "nós" ("nossa tribo") através de restrições a "eles" ("os outros")", justificando intolerância, racismo, homofobia, misoginia - características de populistas autoritários. Os autores avançam afirmando que este tipo de populismo "favorece políticas em que o Estado intervém ativamente para restringir estilos de vida não tradicionais", limitando casamento entre pessoas do mesmo sexo, por exemplo, ou influenciando no acesso à contracepção e ao aborto.

É sobre esta agenda que pretendemos nos debruçar. As pautas de costume são utilizadas para mobilizar as bases que apoiam tais líderes, e parte dessa atuação se manifesta na ação concreta de desmonte a políticas que perpassam temas capturados pela retórica populista conservadora e autoritária, em especial os ligados à saúde da mulher. Para isso, é importante aprofundar de que modo essas pautas de costume são mobilizadas por governos populistas de extrema direita e o lugar dos direitos das mulheres nesse debate.

2. Governos autocráticos, as pautas de costume e direito das mulheres

Existem tendências globais com relação ao avanço do debate dos temas de gênero. A Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995), a Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Mulheres, Paz e Segurança (2000) e os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (2015), assim como outros instrumentos, incentivaram países a ampliar o acesso das mulheres à tomada de decisões e a direitos básicos, como educação, trabalho remunerado e cuidados de saúde (Bush e Zatterberg, 2024). No entanto, mais recentemente, tem havido uma reação ao avanço das pautas de gênero e a ampliação dos direitos das mulheres (Berry, Bouka e Kamuru 2021; Chenoweth e Marks 2022).

A reação conservadora à mudança progressiva de valores é uma das hipótese centrais para a ascensão de populistas autoritários de extrema direita (Anduiza e Rico, 2024). Mudanças que ocorreram na direção da incorporação de valores mais inclusivos, libertários, cosmopolitas e universalistas tem sido enfrentadas por uma reação na direção oposta (Norris e Inglehart 2019). Nesse contexto, os debates em torno da igualdade de gênero e do reconhecimento dos direitos das mulheres têm sido combatidos.

As democracias consolidadas tendem a incorporar o princípio da igualdade entre homens e mulheres (Anduiza e Rico, 2024). A afirmação desse princípio não implica, necessariamente, na igualdade real ou mesmo equidade entre homens e mulheres. No entanto, nesses contextos, socialmente o princípio está enraizado como um valor (Rhodes et al. 2020). No entanto, com o avanço dos governos autocráticos, há análises que mostram que os temas contrários a ampliação dos direitos da mulheres são um elemento poderoso na definição do discurso dos populismos autoritários (Anduiza e Rico, 2024). Nesse contextos, as questões de gênero aparecem não apenas como uma reflexão sobre como homens e mulheres deveriam ser ou como deveriam se comportar. Esses temas são apontados como um conflito político-social e estão

embasados no discurso da ameaça aos princípios fundamentais das “sociedades cristãs ocidentais”, aos valores familiares, ao bem-estar das crianças, à estabilidade das sociedades ocidentais e a integridade das suas base cultural (Anduiza e Rico, 2024).

Alguns estudos afirmam que as questões de gênero em contexto de populismo autoritário funcionam como uma “cola simbólica” que permite reunir diferentes discussões sobre a organização da sociedade, como o trabalho de cuidado, direitos reprodutivos, integração de gênero e educação (Pető 2015; Grzebalska, Kováts, & Pető, 2017) Nesses contextos, as políticas de igualdade de gênero e restrição dos direitos das mulheres funcionam como um símbolo de tudo o que há de errado com o estado actual da política (Grzebalskaa e Pető, 2018).

O estudo do combate à equidade de gênero e à garantia de direitos das mulheres pelos governos populistas autoritários fornece pistas importantes para a compreensão das razões por trás da ascensão dessas forças políticas pelo mundo (Grzebalskaa e Pető, 2018). Por outro lado, é importante esclarecer que o gênero não é o alvo final destes movimentos e a mobilização dos temas de gênero deve ser entendida como locos de uma disputa pela redefinição da democracia liberal (Kováts, 2017; 2018). Portanto, o ataque aos direitos das mulheres não deve ser interpretado como apenas um embate entre valores.

Governos populistas autoritários combatem a igualdade de gênero e os direitos das mulheres e, simultaneamente, desmantelam o Estado provedor. Nesse contexto, usam a retórica da austeridade para legitimação do processo de desmantelamento, minam a solidariedade social e rejeitam qualquer reforma estrutural necessária para alcançar a igualdade genuína (Gregor & Grzebalska, 2016; Grzebalskaa e Pető, 2018). Nesse sentido, o desmantelamento das políticas de igualdade de gênero e das políticas públicas para mulheres andam em paralelo com o desmantelamento da própria democracia e de suas instituições.

3. Metodologia

Para entender o processo de desmantelamento das políticas de saúde no Brasil, utilizamos levantamento documental e bibliográfico e análises descritivas para identificar e analisar mudanças no Ministério da Saúde no Governo Bolsonaro e o desmantelamento das políticas da pasta em dois níveis: burocrático, isto é, mudanças ocorridas no corpo de servidores do

ministério e operacional, observando alterações orçamentárias que tem impactos no desenvolvimento de políticas pelo órgão.

Mais especificamente, buscamos analisar o desmonte de políticas de saúde da mulher no Brasil. Para tal, destacamos o caso dos direitos sexuais e reprodutivos a partir da análise do aborto legal no Brasil. O caso do aborto é paradigmático em relação ao desmonte de políticas ligadas a gênero. Além do reconhecimento do aborto como problema relevante de saúde pública no país, com a emergência do Governo Bolsonaro, há um aumento significativo nos ataques ao direito do aborto no Brasil (Rybka e Cabral, 2023).

Para entender o desmonte dessa política no caso brasileiro, utilizamos três estratégias específicas. Em primeiro lugar, a coleta e análise documental de Leis, Normas Técnicas e Portarias produzidas pelo Governo Federal entre 2019 e 2023 sobre a política de saúde da mulher. A análise documental permite compreender de forma mais abrangente as alterações normativas e institucionais acerca das políticas, evidenciando a visão do governo sobre os temas que abordam.

Aliado aos documentos, utilizamos dados secundários acerca do aborto legal no país, destacando a quantidade de abortos realizados ao longo do tempo, e outras questões a ele ligadas como o número de estupros no país, morte materna e quase morte decorrentes de abortos legais e ilegais.

Por fim, foram realizadas entrevistas com burocratas da pasta, privilegiando aqueles com trajetória nas políticas de saúde do país que pudessem contribuir com perspectivas internas acerca de mudanças institucionais realizadas no ministério. Foram realizadas nove entrevistas por videochamadas. A tabela 1 apresenta um resumo das entrevistas realizadas. Destacamos o escopo da atuação dos entrevistados, e o período de atuação no Ministério³. Os entrevistados são identificados por letras, preservando suas identidades.

³ A exceção é a entrevistada H, que apesar de ter como foco de atuação apenas o nível estadual e internacional, é médica sanitária ativista na pauta de direitos sexuais e reprodutivos há décadas e trabalhou ativamente na construção de diretrizes nacionais e internacionais sobre aborto no país e América Latina.

Tabela 1. Identificação dos entrevistados

Entrevistado	Escopo de atuação	Atuação no/com Ministério
A	Municipal e Federal	Depois do governo Bolsonaro
B	Estadual e Federal	Depois do governo Bolsonaro
C	Federal	Antes, durante e depois
D	Federal	Antes, durante e depois
F	Estadual e Federal	Durante e depois do governo Bolsonaro
G	Estadual e Federal	Depois do governo Bolsonaro
H	Estadual e Internacional	Antes, durante e depois

Fonte: Elaboração das autoras.

A partir desse conjunto de dados, classificamos as estratégias de desmonte de acordo com a proposta de Bauer e Knill (2012), em desmantelamento por default, desmantelamento por mudança de arena, desmantelamento por ação simbólica e desmantelamento ativo (Tabela 2).

Tabela 2. Estratégias de Desmonte

ESTRATÉGIA	DEFINIÇÃO	EXEMPLOS
Desmantelamento por omissão (default)	Redução dos níveis de serviço ou proteção sem tomar decisões explícitas, geralmente ajustando-se a condições externas (como inflação). É uma estratégia de baixa visibilidade.	Deixar de ajustar os benefícios de seguridade social à inflação, resultando em uma erosão do valor real.
Desmantelamento por Mudança de Arena	Decisões de desmantelamento são transferidas para outra arena política, como diferentes níveis de governo ou novas agências, reduzindo a visibilidade direta das ações de desmantelamento.	Transferir a responsabilidade de uma política ambiental do governo federal para governos locais.
Desmantelamento por Ação Simbólica	Declarações de intenções de desmantelamento que são altamente visíveis, mas que não resultam em mudanças substanciais nas políticas.	Anunciar cortes em programas sociais durante campanhas eleitorais sem efetuar mudanças significativas.

Desmantelamento Ativo	Decisões claras e visíveis de reduzir ou eliminar políticas ou instrumentos, frequentemente por convicções ideológicas ou demandas políticas.	Eliminar subsídios para energias renováveis como parte de uma agenda de desregulamentação econômica.
------------------------------	---	--

Fonte: Elaboração das autoras.

A classificação das experiências em saúde da mulher permite observar se há alguma estratégia específica colocada em prática em relação ao desmantelamento deste tipo de política.

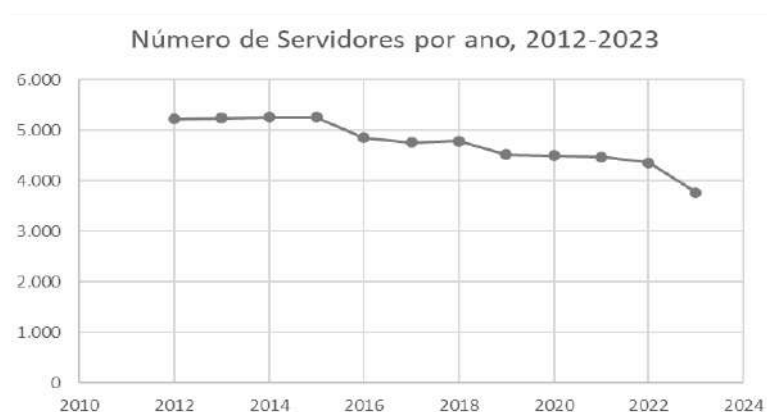
4. Resultados e discussão

4.1 Desmantelamento de políticas no Ministério da Saúde

Observamos as alterações ocorridas no Ministério da Saúde do ponto de vista de alterações ocorridas no quadro funcional da pasta e de seu financiamento. A existência de serviço público qualificado é uma dimensão essencial à formulação e implementação de políticas públicas. O caso brasileiro se destaca na América Latina como aquele que possui a estrutura burocrática mais bem estruturada - funcionários estáveis, bem qualificados e com critérios claros de promoção e desenvolvimento na carreira (Lopez e Cardoso Jr., 2023).

Apesar de possuir uma estrutura burocrática estável e tecnicamente competente, o Brasil vem diminuindo há anos o investimento em sua capacidade burocrática. Os dados de número de servidores demonstram que a queda antecede o início do governo Bolsonaro, sendo sentida já no governo de Michel Temer (2016-2017). Entretanto, há uma intensificação a partir de 2018, primeiro ano de Bolsonaro (Gráfico 1).

Gráfico 1. Número de servidores do governo federal por ano, 2012-2023.



Fonte: Observatório de Pessoal do Governo Federal.

No caso específico do Ministério da Saúde, as entrevistas demonstram uma clara percepção de que foram significativas alterações nesse sentido ao longo do tempo. Ainda que variem em forma, escopo e intensidade, as mudanças já são sentidas há bastante tempo. A entrevistada D diz que “Mudanças elas, né? Já vinham acontecendo algumas *prá* melhores, outras para pior, para piores, né? É independente aí, independentemente de governo, não é?”. As alterações percebidas pelos quatro entrevistados convergem nos relatos de falta de estruturas (tanto de coordenação interna quanto das em termos de relações intergovernamentais) e também a perspectiva de ausência de recursos humanos no Ministério.

Segundo dados do Observatório de pessoal do Governo Federal, os servidores da pasta correspondem a 14% do total de servidores federais. Parte dessa redução pode ser explicada pelo número de concursos públicos realizados pelo Ministério. O número de ingressos por concurso público reduz-se paulatinamente desde 2012 e os servidores concursados só representam 32,8% do tipo de ingresso dos servidores, contra 67,2% ingressantes por “Processo Seletivo”, de acordo com dados do Observatório de Pessoal do Governo Federal.

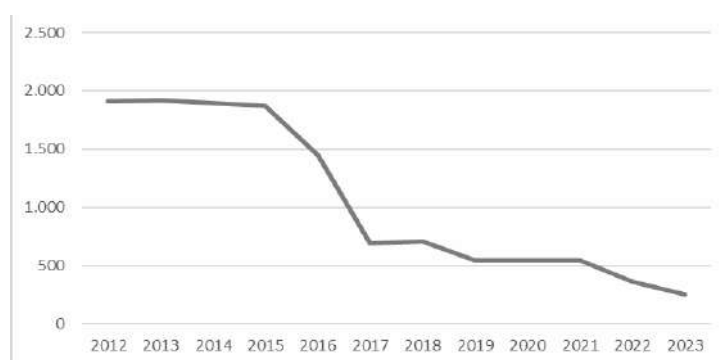
Essa diminuição no número de servidores se revela na fragilidade dos vínculos empregatícios estabelecidos dentro da pasta. A entrevistada D aponta: “A gente hoje, a grande força de trabalho dentro do Ministério da saúde, por exemplo, a maioria esmagadora é de consultores e bolsistas [...] Então a gente não tem direito, direito trabalhista”. Corroborando com isso, a entrevistada A aponta que há uma enorme fragilidade no Ministério decorrente da dependência de mão de obra de contratos temporários: “mais de 70%, 80% dos trabalhadores do Ministério serem contratados temporariamente [...] é muito menos recurso protetivo, né? Do que o funcionalismo público em geral”. Aponta, ainda, para o desmonte nos quadros ao longo dos anos, com a participação de bolsistas para compor o quadro e substituir a mão de obra de servidores efetivos.

O congelamento no valor das bolsas de pesquisa aliado a vínculos empregatícios pouco substanciais resultaram na percepção do desmonte dos quadros de servidores e no próprio perfil dos que ainda estão, em que se “Onde a gente passasse a ter pessoas com menos trajetória ou menos formação, ocupando papéis importantes na formulação, no monitoramento, no acompanhamento, no apoio para a execução das políticas”. Esse cenário evidencia ainda a pouca capacidade de atração do Ministério: “Porque quem estiver em busca de um posto de

trabalho melhor, quem conseguir vai saindo, né? Vai deixando de ser atraente para pessoas criativas novas, que vão trazer a inovação. Vai, enfim, vai deixando, vai deixando de captar bons cérebros de seu espaço, que atrai gente criativa e, sendo o espaço que de mais do mesmo” (Entrevistado A).

A entrevistada C aponta que esse vínculo fragilizado criava condições para alterações políticas, para diminuir pontos de resistência e aumentar os assédios: “como a gente não tinha uma coordenação que era um servidor para defender, a gente estava muito vulnerável”. Corroborando com esse aspecto, a entrevistada A relata uma situação em que servidores estavam “fugindo de assédio e conseguindo uma remoção”.

Gráfico 2. Nomeação dos DAS, 2012-2023.



Fonte: Observatório de Pessoal do Governo Federal

Dados do Observatório de Pessoal do Governo Federal apontam para uma redução no número de nomeações (DAS) que teve início em 2017, conforme aponta o gráfico 3. Ainda que, por si só, essa redução não seja indicativo de desmantelamento da burocracia do órgão, concordamos com Silva (2023), de que no contexto desse governo, parece haver uma saída em massa de servidores, inclusive aqueles com cargos de confiança, decorrente de “frustração e medo”, corroborado pela fuga de talentos e servidores apontada pelos entrevistados. O relato da entrevistada C acerca de sua chefia, por outro lado, também levanta a falta de interesse em repor algumas posições específicas, quer por falta de interesse no setor, quer por falta de organização da gestão mais ampla da pasta.

No que diz respeito às capacidades sistêmicas, relacionadas a relações a nível organizacional, a mobilização de recursos e o desenvolvimento de estruturas de governança que reúnam competências políticas individuais e disposições institucionais. Como afirmamos, as estruturas

de governança não foram desmanteladas, em função da consolidação institucional de estruturas de relações intergovernamentais, como as Comissões Intergestores Bipartite ou Tripartite (CIB e CIT); da mesma forma, os conselhos participativos, como o Conselho Nacional de Saúde (CNS), foram fóruns importantes de controle e resistência; à existência de um grande número de órgãos e agências do governo federal que possuem ampla autonomia institucional, como é o caso da Fiocruz (que teve importante papel na gestão da pandemia em todo o território nacional); além da força e relevância da *policy community* da saúde pública, que foi fator fundamental para a manutenção das ações em saúde que já vinham sendo historicamente desenvolvidas pelo governo federal. No entanto, o orçamento da pasta foi duramente atacado, e os dados que demonstram o desmonte financeiro do Ministério não deixam dúvida sobre isso.

Há um longo debate sobre o financiamento de políticas de saúde no Brasil, em especial sobre o (sub)financiamento do SUS, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Faria et al. (2021) apontam para uma série de reduções orçamentárias que a pasta vem sofrendo ao longo do tempo, com estagnação do orçamento desde 2013. A recorrente redução do orçamento federal é agravada pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95, em 2016, estabelecendo um Teto de Gasto que abarca os gastos em saúde⁴.

Em 2022, por exemplo, os recursos para o Ministério da Saúde representaram 3,19% do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) do Governo Federal para o ano de 2022 - a menor participação em uma década, e similar à proposta de 2012. Não há, portanto, evolução significativa dos recursos para saúde desde este momento, e, se comparado a 2013 – e desconsiderando os montantes destinados à Covid-19 –, o orçamento federal da Saúde manteve-se praticamente.

Corroborando com essa perspectiva, a entrevistada D indaga: “o que aconteceu com o tamanho dos recursos que a União recebeu, né? que foi liberado, *pra* emergência, que os estados receberam, que os municípios receberam? [...] Eu falo como muito grave assim, porque poderia ter sido corretamente aplicado, né? E a gente evitaria o colapso que a gente passou em muitos momentos" (Entrevistada D).

⁴Com a aprovação da EC 95, que institui o Novo Regime Fiscal, os gastos mínimos do governo federal eram calculados como percentual da Receita Corrente Líquida. Com o Teto de Gastos, o piso passou a ser corrigido somente pela inflação, retirando a obrigação de aumentos reais.

Em 2020 e 2021, em decorrência da pandemia da Covid-19, há uma flexibilização das regras fiscais para o exercício de 2020, permitindo a alocação de recursos para o Ministério da Saúde por meio de créditos adicionais extraordinários. Apesar da flexibilidade, Funcia et al. (2022) apontam para a morosidade no uso dos recursos para enfrentamento da Covid-19: “houve uma baixa execução orçamentária e financeira dos recursos alocados para esse fim, em termos consolidados, na ação orçamentária e nas três modalidades de aplicação que dispunha da maior parte dos recursos para as despesas ASPS [Ações e Serviços Públicos de Saúde] de enfrentamento da pandemia”. A maior parte dos recursos foi alocada somente após o pico de mortes daquele ano. Cortes e estagnação representaram uma diminuição de 8% em termos reais, entre 2019 e 2022, apesar das demandas reprimidas e do aumento da população, significando R\$ 12 bilhões a menos para a área, que já vinha sofrendo problema crônico de desfinanciamento imposto pelo teto de gastos (INESC, 2023).

Esses dados demonstram que o desmantelamento da capacidade financeira do Ministério da Saúde só não foi maior por conta da pandemia de Covid-19, que obrigou o governo a direcionar recursos para a pasta. Diversos estudos demonstraram que o impacto gerado pela pandemia afetou toda a sociedade, mas não de maneira igualitária. Grupos sociais que estavam em situação de precariedade sofreram ainda mais. Além disso, o governo Bolsonaro promoveu ações anti-científicas, e foi omissivo quando não poderia, o que causou um elevado número de mortes elevado que poderia ter sido evitado (Fernandez, 2022).

Conforme demonstramos a partir da pesquisa empírica realizada, dados quantitativos e entrevistas com gestores públicos do Ministério da Saúde, o ataque do governo Bolsonaro às políticas já existentes afetou as capacidades organizacionais, por meio da militarização do Ministério e desmonte de algumas áreas estratégicas, e afetou parcialmente a capacidade sistêmica, com a diminuição de recursos para essas áreas e seus programas. No entanto, tais desmontes não foram suficientes para desestruturar a capacidade analítica do órgão - sua burocracia forte e estável se manteve, ainda que muitas vezes realocada setorialmente, e conseguiu resistir e manter em funcionamento políticas públicas importantes (Lotta et al., 2023a; Lotta et al., 2023b). Ao mesmo tempo, a capacidade sistêmica do Ministério não foi completamente desestruturada em função da importante consolidação de suas estruturas de governança, o que envolve um conjunto de espaços de articulação intersetorial e interfederativa, como as CIBs e as CITs (Comissões Intergestores Bipartites e Tripartites), e

que foram também importantes estruturas de contenção do desmonte (Lotta et al., 2023b; Fernandez et al., 2021).

Portanto, o desmantelamento verificado no Ministério da Saúde significou o desmonte de alguns programas e áreas do órgão; a entrada de um número elevado de militares, sem o conhecimento técnico especializado; e a diminuição de recursos federais para uma série de políticas públicas já estabelecidas, gerando sua diminuição ou quase desaparecimento. Isso significou uma diminuição da capacidade organizacional da Pasta, sobretudo nas áreas atacadas, mas não foi capaz de gerar uma diminuição da sua capacidade sistêmica, ou um completo desmantelamento de sua capacidade institucional.

4.2 O processo de desmantelamento das políticas de saúde da mulher: o caso do aborto

Propomos que parte do desmonte de políticas públicas incide mais especificamente sobre os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. Nesse sentido, evidencia-se a pauta do aborto. Dados da Pesquisa Nacional de Aborto (2021), demonstram que na última década (2010-2021), o aborto é um acontecimento comum na vida das mulheres brasileiras, evidenciando ser esta um problema para a saúde pública brasileira. Estima-se que no país uma em cada cinco mulheres até os 40 anos já interrompeu uma gravidez (PNA, 2021) e cerca de 5.000 mulheres são hospitalizadas em condições graves resultantes de condições inseguras de procedimento de interrupção da gravidez (Rybka e Cabral, 2020). Do total de 1.613.903 internações por interrupção voluntária da gravidez estimadas entre 2008 e 2017 no SUS, 40.348 mulheres apresentaram pelo menos uma complicação grave (Brasil, 2018).

No Brasil, há previsão para aborto praticado por profissionais de saúde em três casos específicos: quando há risco de morte à gestante ou em casos de gravidez decorrente de estupro (Brasil, 1940) e, mais recentemente, também em casos de anencefalia fetal (ADPF 54, Supremo Tribunal Federal, 2012).

Com as garantias legais que permitem a escolha da pessoa gestante, o Sistema Único de Saúde (SUS) passou a implementar serviços de abortamento no país. Segundo consulta ao Cadastro

Nacional de Estabelecimentos de Saúde, há 160 centros de serviços especializados para atenção à interrupção da gravidez nos casos previstos pela lei⁵.

Dado que não uma normatização para a legislação, cabe ao Ministério da Saúde estabelecer as normas e diretrizes para a implementação do aborto legal do país, demonstrando a centralidade do órgão diante da questão. O governo Jair Bolsonaro é palco de ataques cada vez mais incisivo ao aborto, inclusive em casos previstos em lei. Zorzi (2023), traz um apanhado de vários discursos do presidente, que cita o aborto em pelo menos 20 ocasiões. O governo Bolsonaro captura a questão, servindo ao propósito da polarização social "assim, o lado do bem, o “nós”, ao contrário do lado mau, dos “abortistas”, seria “pró-vida”, contra a “cultura da morte” (Dantas e Dibai, 2022, p. 613).

Segundo Rybka e Cabral (2020), essas ofensas ocorrem em todas as esferas governamentais (Executivo, Legislativo e Judiciário), e inclusive em intervenções diretas com objetivo de dificultar ou impedir a realização do aborto mesmo em situações legalmente previstas. Entendendo o aborto como uma questão de saúde ao mesmo tempo em que se reconhece sua controvérsia no imaginário social e político, buscamos entender as estratégias utilizadas pelo governo Bolsonaro para dismantelar essa política. A tabela três sumariza essas questões, apontando as principais evidências e o resultado concreto para políticas e acesso à saúde no país.

Tabela 3. Estratégias de dismantelamento da política de aborto legal no Brasil

Estratégia de Dismantelamento	Evidências	Resultado
Ação Simbólica	- Mudança na retórica governamental, promovendo uma visão familista da mulher^[1] - Discurso conservador e anti-aborto - Influência de membros conservadores em decisões relacionadas ao aborto - Perseguição a centros de referência e médicos responsáveis pelo aborto legal	- Reforço da ideologia conservadora dentro do Ministério da saúde - Perseguição à burocracia - Diminuição da acessibilidade ao aborto seguro e aumento da burocracia para realização do

Ação Ativa	- Alterações de normativas internas do ministério da saúde - Demissão de funcionários que defendiam o aborto como serviço essencial durante a pandemia - Alinhamento de protocolos à ideologias contrárias às normas de saúde intencionalmente estabelecidas - Esvaziamento de pastas ligadas à temática	procedimento, impactando negativamente a saúde das mulheres - Redução do número de abortos legais vis-a-vis o aumento do número de estupros de vulneráveis
Mudança de Arena	- Captura da temática pelo Ministério da Mulher (Ministra Damares)	

Fonte: Elaboração própria.

4.2.1. Ação Simbólica

Segundo o framework de Bauer e Knill (2012), a ação simbólica corresponde a uma atuação de alta visibilidade, que não tem resultados substanciais na política, embora demonstrem as intenções de desmantelamento. Interpretamos este tipo de ação como um recurso discursivo dos atores políticos para mobilizar sua base eleitoral.

No caso das políticas de saúde da mulher, como mencionado, a atuação simbólica se torna essencial, à medida em que é utilizada como um dos mecanismos ideológicos de discurso do então Presidente da República e de seu entorno. Segundo a entrevistada H, tratou-se de uma "uma certa demonização desse serviço, muito ligado à pauta de costumes".

Torna-se central neste momento, a figura de Damares Alves, chefe do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Segundo Biroli et al (2024), a principal novidade no Ministério foi a utilização do espaço para propagação de políticas de gênero orientadas por perspectivas convencionais, marcadas, entre outras pautas, pelo ativismo antiaborto.

Damares "levou o ativismo contra o aborto a um novo patamar, opondo-se ao aborto em casos permitidos por lei por meio de ações espetacularizadas"(Biroli et al, 2024, p. 9). O caso

paradigmático de uma criança de 10 anos no Espírito Santo, grávida após ter sido estuprada⁶ é lembrado pelos entrevistados, "Eu pessoalmente me lembro muito da do caso de 2020/08/2020 da criança do Espírito Santo, que não que teve seu, não pôde interromper a gestação no Espírito Santo [...]'os braços direitos de Damares estavam influenciando na família dessa criança [...] estava em todos os níveis, inclusive do Ministério federal, influenciando para que essa criança não acessasse direito. (Entrevistada B).

Essa atuação da Ministra, que envolveu o vazamento de informações da menor a outros grupos de ativismo antiaborto, evidencia que mesmo no âmbito simbólico, há consequências graves à implementação da política. O constrangimento de profissionais de saúde para realização de procedimentos previstos por lei torna-se comprometido, ao passo em que a busca por esses serviços pelos usuários é também prejudicada pelo medo da perseguição e exposição.

Segundo a entrevistada F, essa atuação antiaborto e ideológica não é, portanto, exclusiva do PR, mas amplia-se aos Ministros e à bancada conservadora que "sustentam o governo de alguma forma". Aponta que "os parlamentares que estão hoje na bancada conservadora estou nos ocupando massivamente com questionamentos que não fazem nenhum sentido quando nós estamos tentando cumprir a lei, então a todo momento a gente tenta cumprir a lei e eles nos questionam" (Entrevistada F).

O que se observa, nesse sentido, é uma captura ideológica da pauta. Segundo a Entrevista B, o governo tinha um discurso de priorização da mulher, mas "essa mulher, mãe, essa mulher da família, enfim, essa coisa da mulher, entre aspas, que deveria ser correta, né? Dentro desse núcleo, enfim". Segundo uma das entrevistadas, tratou-se de "perspectiva de culpabilização também da mulher pelas suas escolhas" (Entrevistada F). A entrevista B complementa que "isso era uma coisa muito ideológica da gestão, né? Do do discurso que eles faziam para fora. Então acho que a saúde da mulher não tinha como, não tá?", finalizando que "a impressão que eu tenho é que talvez outras áreas do Ministério, outras áreas de outros lugares do executivo não sofreram tanto".

⁶ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/09/ministra-damares-alves-agiu-para-impedir-aborto-de-crianca-de-10-anos.shtml>>. Acesso em: 30 jun 2024.

A entrevista F sumariza o impacto desse tipo de ação: " de alguma forma, essa negativa de direitos que acontecia nas instituições, nos hospitais, nas maternidades públicas, nas unidades de saúde, elas eram muito pautadas naquilo [...] na fala do presidente, dos ministros e do governo e do governo Bolsonaro".

4.2.2. Ação Ativa

O desmantelamento ativo, segundo o framework de Bauer e Knill (2012), refere-se a decisões claras e visíveis de reduzir ou eliminar políticas ou instrumentos, frequentemente por convicções ideológicas ou demandas políticas. Aqui, a ação ativa foi identificada em três sentidos: o primeiro, e mais evidente, foi a modificação de normativas e portarias ligadas ao aborto.

Segundo a entrevistada F, houve um movimento de desestruturação das diretrizes ministeriais, muitas vezes incompatíveis com determinações legais, causando confusão nas instituições para aplicar as orientações: "Eles (os manuais) iam de encontro ao cumprimento da lei. Dentro das instituições, eu sigo as determinações do que manda a lei ou eu sigo o que o Ministério está dizendo? Se os dois não dialogam, existe um problema criado ali" (Entrevistada F).

A portaria 2282/2020, que dispunha “sobre o Procedimento de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez nos casos previstos em lei, no âmbito do Sistema Único de Saúde-SUS” é um desses exemplos. A portaria, de forma sintética, estabelece procedimento específicos que os profissionais de saúde devem seguir em caso de estupro - como a obrigação de notificação às autoridades policiais quando houver indícios ou confirmação de estupro e preservar as evidências do crime para posterior entrega; oferecer à paciente a opção de visualização do feto ou embrião por meio de ultrassonografia; termo de Consentimento Livre e Esclarecido, que a paciente deve assinar antes do procedimento, deve conter um detalhamento dos riscos associados ao aborto. Esta nova portaria, vai de encontro a outros documentos anteriormente estabelecidos no país, caso da Portaria GM/MS 1508/2005, que regulamentou o aborto nos casos de violência sexual sem a necessidade de registro de boletim de ocorrência ou autorização judicial (Brasil, 2005).

Diante das propostas, um debate judicial foi instaurado no Supremo Tribunal Federal, com a ADPF 737 (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) e a ADI 6552, até a

portaria ser revogada. A portaria 2561/2020 substitui a portaria anterior, em que há uma amenização de alguns dos pontos, mas mantém a ideia original de constrangimento aos profissionais de saúde e à pessoa gestante.

Um segundo aspecto relatado nas entrevistas diz respeito ao assédio à burocracia. Esse comportamento persecutório foi apontado por diferentes pesquisas sobre a relação do governo Bolsonaro com o funcionalismo público federal (Cardoso Jr et al., 2022). As múltiplas opressões promovidas pelo governo são traduzidas em ameaças, em piores condições de trabalho para os servidores e, também, em descontinuidades das políticas públicas e em ameaça ao próprio Estado de direito (Lotta et al., 2023).

Interessante nesse caso é observar o uso da temática do aborto como mecanismo para contranger os servidores da pasta, dado que os assédios relatados dizem respeito sobretudo a normas e convenções específicas. Segundo a entrevistada C, “o que dava para perceber é que existe uma teoria. Uma linha de entendimento e essa linha de entendimento tinha que ser colocada em prática [...] não havia espaço para debate”. Cinco entrevistados relembram um evento paradigmático de demissões, no governo Bolsonaro, dentro da Secretaria de Atenção Primária à Saúde pela utilização do termo “aborto” em uma Nota Técnica Ministerial (O Globo, 2020). Aborto, segundo a entrevistada B era “palavra proibida”.

A entrevistada A aponta para um “patrulhamento” do que era produzido, ocasionando um “rebaixamento técnico porque o que você diz não importa mais”. A falta de compromisso com a ciência é apontada pelas duas entrevistadas, “não era discussão, para se defender, tinha que provar o óbvio” (entrevistada C).

As entrevistas revelam, ainda, uma perseguição que ia às Redes Sociais: “Houve o afastamento de todos e aqueles que criticavam em redes sociais [...] era motivo de deboche. Era taxado como comunista, esquerdista, *abortista*. E por aí vai” (entrevistada C, grifo nosso). É uma clara reprodução do “nós” x “eles”, clássica nos debates populistas.

Em resumo, a entrevistada B aponta que não é que não houve destinação de recursos à pasta - embora aponte que há sim redução orçamentária para as coordenadorias ligadas especificamente à saúde da mulher. “Não teve financiamento para as políticas de real atenção à saúde das mulheres, mas que eu acho que a pauta sempre teve muito forte assim, sempre

muito premente e que é um lugar de de Extrema disputa, acho que ela nunca deixou de ser um lugar muito central assim"(Entrevistada B). Em sua percepção, entretanto, o que imperou durante a gestão Bolsonaro foi "má gestão e mau uso de recursos e práticas anti científicas em direitos sexuais e reprodutivos" (Entrevistada B).

Em terceiro lugar, e ligada a este constrangimento ao corpo burocrático do Ministério, observa-se uma tentativa de esvaziar as pastas, especialmente em termos de pessoal. A entrevistada C, relata que sua coordenadora pediu demissão após 2 meses no cargo, ainda em 2019. Desde então, a vaga nunca foi preenchida: “chegou um ponto que ninguém queria [...] então nós ficamos sem coordenação nenhuma” (entrevistada C). Esse ponto é interessante pois demonstra o esvaziamento de postos de chefia, e uma reconfiguração ministerial.

A entrevistada B aponta que a sensação dos novos chefes do ministério era de "achar que [por] ter governo de esquerda anteriores, esses governos somente pensavam em políticas de aborto". Ela completa dizendo que a sensação era de “ser visto o tempo todo como inimigo”, destacando ainda a divisão clara entre "minha equipe"(nova gestão), e os demais - com quem não se estabeleciam relações.

A entrevistada F resume a questão: "nós conseguimos perceber que houve, é, não só esvaziamento das funções dos trabalhadores, mas também a influência direta sobre aquilo que não deveria ser abordado [...] várias questões que não eram de interesse, então havia a influência direta da presidência da República sobre".

4.2.2. Mudança de Arena

Bauer e Knill (2012) entendem a estratégia de Mudança de Arena como a ação em que as decisões de desmantelamento são transferidas para outra arena política. No caso das políticas de saúde da mulher, observa-se uma captura da temática pelo Ministério da Mulher, retomando-se a centralidade da figura da ministra Damares Alves.

Segundo a entrevistada B, a pauta da saúde das mulheres sempre foi um lugar de disputa, em especial no que concerne à reprodução, dando à questão certo lugar de protagonismo, mesmo

no governo Bolsonaro. "Eu acho que assim não, não, não deixou de ser as políticas da mulher. Acho que elas mudaram de caráter e elas não atenderam de forma alguma" (Entrevistada B).

Destaca-se, ainda, a captura da pauta pela Ministra das mulheres "as políticas de Damares estavam sempre em diálogo com o que era o que acontecia ali. Damares, sendo uma figura extremamente importante no governo anterior, né? Então assim queria saber tudo que acontecia ali. Tudo tinha que estar do jeito dela" (Entrevistada B).

A combinação das ações, inclusive as simbólicas, resultou em impactos concretos à política. Como aponta a entrevistada G, trata-se da não realização do aborto legal em muitas instituições.

Conclusão

A oposição aos paradigmas liberais da igualdade e do acesso a direitos tornou-se um espaço ideológico chave para a construção discursiva dos governos populistas autoritários. Além disso, a integração entre o tema "família" e as políticas de enfrentamento à igualdade de gênero e de direito das mulheres têm sido um dos principais pilares sobre os quais governos autocráticos vêm sendo erguidos e através dos quais a segurança, a igualdade e os direitos vem sendo redefinidos (Grzebalskaa e Petó, 2018).

A partir desse contexto, este artigo teve como objetivo analisar o desmantelamento das políticas de saúde da mulher no Brasil durante o Governo Bolsonaro, buscando compreender o processo de desmantelamento em si e identificar os fatores que contribuem para explicar a ocorrência desse processo. Duas perguntas nortearam a pesquisa: o que configura o desmonte das políticas de saúde da mulher no âmbito federal? e, quais condições permitem que esse processo ocorra no contexto das políticas de saúde? Entendemos que essas mudanças evidenciaram o processo de desmantelamento de políticas do governo federal relacionados à pauta de costumes.

Com base na análise apresentada, podemos apontar que o desmantelamento de políticas públicas, ainda que não afete todas a estrutura, produz efeitos deletérios imediatos e também de longo prazo, impondo um enorme custo político e social para sua reversão. A partir da posse do então presidente Jair Bolsonaro, uma série de iniciativas foi desencadeada que minaram

estruturas anteriormente consolidadas em diversas áreas da gestão federal e da condução de políticas públicas no Brasil.

Referências

Almeida, R. Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. *Novos estudos CEBRAP*, n. 38, p. 185-213, 2019.

Anduiza, Eva; Rico, Guillem. Sexism and the Far-Right Vote: The Individual Dynamics of Gender Backlash. *American Journal of Political Science*, vol. 68, n. 2, p. 478-493, 2024.

Berry, Marie E.; Yolande Bouka; Marilyn Muthoni Kamuru. Implementing Inclusion: Gender Quotas, Inequality, and Backlash in Kenya. *Politics & Gender*, vol. 17, n. 4, p. 640-64, 2021.

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde; Secretaria de Atenção à Saúde. Interrupção voluntária de gestação e impacto na saúde da mulher. Memorial apresentado ao STF, na qualidade de amicus curiae da ADPF 442. Brasília, DF, 2018.

Brasil. Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2020 (PL n. 22/2019-CN). Nota Técnica Conjunta n. 4, 2019.

Bauer, M. W., et al. (Eds.). *Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012.

Bauer, M. W., & Knill, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: Measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

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

Bauer, M. W.; Becker, S. Democratic backsliding, populism, and public administration. *Perspectives on public management and governance*, v. 3, n. 1, p. 19-31, 2020.

Bermeo, Nancy. On democratic backsliding. *Journal of democracy*, v. 27, n. 1, p. 5-19, 2016.

Bertholini, F. Brazil: "We Are All Going To Die One Day". In: Nils Ringe; Lucio Rennó. (Org.). *Populists and the Pandemic How Populists Around the World Responded to Covid-19*. 1ed.: Routledge, 2022.

Borges, Andre; Rennó, Lucio. Brazilian response to Covid-19: polarization and conflict. *COVID-19's political challenges in Latin America*, p. 9-22, 2021.

Borges, André; Vidigal, Robert. Introdução: para entender a nova direita brasileira. Para entender a nova direita brasileira: polarização, populismo e antipetismo. Porto Alegre: Zouk, 2023.

Bush, Sarah S., Zetterberg, Par. Gender Equality and Authoritarian Regimes: New Directions for Research. *Politics & Gender* (2024), 20: 1, 212–216.

Car, R. et al. Gender Equality: A Task for Militant Democracy, Not for Culture Wars?. In: *Current Populism in Europe: Gender-Backlash and Counter-strategies*. Heinrich-Böll-Stiftung, p. 15-22, 2021.

Chenoweth, Erica; Zoe Marks. 2022. Revenge of the Patriarchs: Why Autocrats Fear Women. *Foreign Affairs* 101 (2): 103–16.

Davis, G. Conclusion: Policy capacity and the future of governance. In *The future of governance*, 2000.

Faria, M.; Nobre, V.; Tasca, R.; Aguillar, A. A Proposta de Orçamento para Saúde em 2022. Nota Técnica n. 23. IEPS: São Paulo, 2021.

Fernandez, M. Uso de evidência científica para tomada de decisão diante da pandemia da COVID-19: Uma aproximação à atuação do Ministério da Saúde. In Koga, N. M.; Palotti, P. L. M. ; Mello, J.; Pinheiro, M. M. S. (Eds.), *Políticas públicas e uso de evidências no Brasil*. Brasília: Ipea, 2022.

Fernandez, M.; de Souza, S.; Carvalho, R. As relações intergovernamentais durante a pandemia da COVID-19 no Brasil: Uma análise da atuação dos estados. *Re#exión política*, 23(48), 98-109, 2021.

Fraser, Nancy. Neoliberalismo progressista versus populismo reacionário: a escolha de Hobson. In: Geiselberger, Heinrich. *A grande regressão: um debate internacional sobre os novos populismos – e como enfrenta-los*. São Paulo: Estação Liberdade, 2019.

Funcia, F., et al. Análise do financiamento federal do Sistema Único de Saúde para o enfrentamento da Covid-19. *Saúde em Debate*, n. 46, p. 263-276, 2022.

Gleeson, D. H.; O'Neill, D.; Legge, D. G. Evaluating health policy capacity: Learning from international and Australian experience. *Australia and New Zealand Health Policy*, vol. 6, n. 1, 2009..

Gomide, Alexandre de Ávila; Sá e Silva, Michelle Moraes de; Leopoldi, Maria Antonieta (ed.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Ipea/ INCT-PPED, 2023.

Gregor, A.; Grzebalska, W. Thoughts on the contested relationship between feminism and

neoliberalism. In Eszter, K. (Ed.). *Solidarity in struggle — Feminist perspectives on neoliberalism in east-Central Europe*. Budapest: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016.

Grisa, C., et al. Brazilian Government Action in the Strengthening and Dismantling of MERCOSUR's Family Farming Institutionalality. *Contexto Internacional*, n. 44, 2022.

Grzebalska, W.; Kováts, E.; Pető, A. Gender as symbolic glue: How 'gender' became an umbrella term for the rejection of the (neo)liberal order. *Political critique* (13 Jan), 2017.

Grzebalska, Weronika; Pető, Andrea. The Gendered Modus Operandi of the Illiberal Transformation in Hungary and Poland. *Women's Studies International Forum*, n. 68, p. 164–72, 2018.

Grzebalska, Weronika; Pető, Andrea. The gendered modus operandi of the illiberal transformation in Hungary and Poland. *Women's Studies International Forum*. Pergamon, p. 164-172, 2018.

Haggard, Stephan; Kaufman, Robert. The anatomy of democratic backsliding. *Journal of Democracy*, v. 32, n. 4, p. 27-41, 2021.

Herrera, A. M.; Croissant, A. Mapping Military Roles in COVID-19 Responses in Latin America – Contours, Causes and Consequences. *HCIAS Working Papers on Ibero-America*, n. 2, Special Series 1, 2022.

Howlett, M. P. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multilevel nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, n. 42, p. 73-89, 2009.

Hunter, Wendy; Power, Timothy J. Bolsonaro and Brazil's illiberal backlash. *Journal of democracy*, v. 30, n. 1, p. 68-82, 2019.

Jordan, A.; Bauer, M. W.; Green-Pedersen, C. Policy dismantling. *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

Kindstone, Peter; Power, Timothy J. (Ed.). *Democratic brazil divided*. University of Pittsburgh Press, 2017.

Kováts, E. (2017). The emergence of powerful anti-gender movements in Europe and the crisis of liberal democracy. In M. Köttig, R. Bitzan, & A. Pető (Eds.). *Gender and politics*. (pp. 175–190). Cham: Palgrave Macmillan.

Kováts, Eszter. 2018. "Questioning Consensuses: Right-Wing Populism, Anti-Populism, and the Threat of 'Gender Ideology.'" *Sociological Research Online* 23(2): 528–38.

Laclau, Ernesto. *On Populist Reason*. Londres: Verso, 2005.

- Levitsky, S.; Ziblatt, D. *How democracies die*. New York: Broadway Books, 2018.
- Lopez, F.; Cardoso Jr., J. C. (Eds.). *Trajetórias da burocracia na Nova República: Heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)*. Brasília: IPEA, 2023.
- Lotta, G. S. et al. A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: Uma análise da atuação de servidores federais durante o Governo Bolsonaro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2023a.
- Lotta, G.; Silveira, M. Costa; Fernandez, M. *Ações e reações: Mecanismos de opressão à burocracia e suas diferentes estratégias de reação*, 2023b.
- Lynch, Christian; Cassimiro, Paulo Henrique. *O populismo reacionário: ascensão e legado do bolsonarismo*. Editora Contracorrente, 2022.
- Medeiros, Amanda; Bertholini, Frederico; Pereira, Carlos. Identity versus fear of death: political polarization under the COVID-19 pandemic in Brazil. *COVID-19's political challenges in Latin America*, p. 133-145, 2021.
- Milhorance, C. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses. *Review of Policy Research*, n. 39, p. 752-770, 2022.
- Mouffe, Chantal. *For a left populism*. Verso Books, 2018.
- Mudde, Cas; Kaltwasser, Cristóbal Rovira. *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press, 2017.
- Mudde, Cas. *The far right today*. John Wiley & Sons, 2019.
- Niederle, Paulo et al. Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil. *The Journal of Peasant Studies*, v. 50, n. 3, p. 931-953, 2023.
- Nord, Marina; Lundstedt, Martin; Altman, David; Angiolillo, Fabio; Borella, Cecilia; Fernandes, Tiago; Gastaldi, Lisa; God, Ana Good; Natsika, Natalia; Lindberg, Staffan I.. *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg: V-Dem Institute, 2024.
- Norris, Pippa; Inglehart, Ronald. *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge University Press, 2019.
- O Globo. Ministro da Saúde exonera autores de nota sobre acesso a aborto legal durante pandemia. O Globo. 2020, 1 de agosto. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-da-saude-exonera-autores-de-nota-sobre-acesso-aborto-legal-durante-pandemia-1-24464481>. Acesso em: 7 de junho de 2024.

Palotti, Pedro; Filgeuiras, Fernando; Testa, Graziella G. Desmobilização institucional e estilos de governança multinível: O caso da CIT da Saúde no governo federal brasileiro na pandemia de Covid-19. In Gomide, Alexandre de Ávila; Sá e Silva, Michelle Morais de; Leopoldi, Maria Antonieta (ed.). Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022). Brasília: Ipea/ INCT-PPED, 2023.

Passos, A. M.; Acácio, I. A militarização das respostas à COVID-19 nas democracias Latino-americanas. *Revista de Administração Pública*, vol. 55, n. 1, p. 261- 271, 2021.

Peci, A. A resposta da administração pública brasileira aos desafios da pandemia. *Revista de Administração Pública*, vol. 54, n. 4, 2020.

Pető, Andrea. Epilogue: Anti-gender mobilisational discourse of conservative and far right parties as a challenge for progressive politics. In Kováts, E., Pöim, Maari (Ed.). *Gender as symbolic glue*. Budapest: FES/ FEPS, 2015.

Pereira, Carlos; Medeiro, Amanda; Bertholini, Frederico. O medo da morte flexibiliza perdas e aproxima polos: consequências políticas da pandemia da COVID-19 no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 952-968, 2020.

Pierson, P. *Dismantling the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Rhodes, Jesse H., Elizabeth A. Sharrow, Jill S. Greenlee, and Tatishe M. Nteta. 2020. “Just Locker Room Talk? Explicit Sexism and the Impact of the Access Hollywood Tape on Electoral Support for Donald Trump in 2016.” *Political Communication* 37(6): 741–67.

Sabourin, Eric et al. The dismantling of the rural and environmental public policies in Brazil. *Cahiers Agricultures*, v. 29, p. 31, 2020.

Sá e Silva, M. M. de. Beyond ordinary policy change: Authoritarian policy dismantling in Brazil. *SciELO Preprints*, 2021. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/2692>. Acesso em: 30 jun. 2024.

Sá e Silva, M. M. de. Desmonte autoritário de políticas públicas no Brasil: Quando servidores pedem para sair. In A. de Á. Gomide, Alexandre de Ávila; Sá e Silva, Michelle Morais de; Leopoldi, Maria Antonieta (ed.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Ipea/ INCT-PPED, 2023.

Schmidt, F. de H. Presença de militares em cargos e funções comissionados do Executivo Federal, 2022.

Simon, C. A.; Moltz, M. C. Confidence in merit-based public administration in the context of

right-wing authoritarian populism. *Administration and Society*, v. 54, n. 6, p. 995-1018, 2022.

Vaggione, Juan Marco; Machado, Maria das Dores; Biroli, Flávia. Introdução: Matrizes do neoconservadorismo religioso na América Latina. In Biroli, Flávia; Vaggione, Juan; Machado, Maria das Dores (Orgs.). *Gênero, neoconservadorismo e democracia: disputas e retrocessos na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2020, p. 13-40.

Waldner, David; Lust, Ellen. Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding. *Annual Review of Political Science*, v. 21, n. 1, p. 93-113, 2018.

Wu, X.; Ramesh, M.; Howlett, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, vol. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.