



HAL
open science

Resiliência da ação pública democrática em tempos de crise: examinando as políticas de alimentos e recursos hídricos no Brasil

Carolina Milhorange, Marina Lazarotto De Andrade, Jean-François Le Coq,
Eric Sabourin

► To cite this version:

Carolina Milhorange, Marina Lazarotto De Andrade, Jean-François Le Coq, Eric Sabourin. Resiliência da ação pública democrática em tempos de crise: examinando as políticas de alimentos e recursos hídricos no Brasil. *Nuevo mundo Mundos Nuevos*, 2023, 10.4000/nuevomundo.93780 . hal-04423372

HAL Id: hal-04423372

<https://hal.science/hal-04423372>

Submitted on 29 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License



Nuevo Mundo Mundos Nuevos

Nouveaux mondes mondes nouveaux - Novo Mundo

Mundos Novos - New world New worlds

Questions du temps présent | 2023

Resiliência da ação pública democrática em tempos de crise: examinando as políticas de alimentos e recursos hídricos no Brasil

Democratic public action in times of crises: examining the resilience of Brazil's food and water policies

Résilience de l'action publique démocratique en temps de crise : les politiques de l'eau et de l'alimentation au Brésil

Carolina Milhorce, Marina Lazarotto de Andrade, Jean-François le Coq e Eric Sabourin



Edição electrónica

URL: <https://journals.openedition.org/nuevomundo/93780>

DOI: 10.4000/nuevomundo.93780

ISSN: 1626-0252

Editora

Mondes Américains

Este documento é oferecido por CIRAD Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement



Refêrencia eletrónica

Carolina Milhorce, Marina Lazarotto de Andrade, Jean-François le Coq e Eric Sabourin, «Resiliência da ação pública democrática em tempos de crise: examinando as políticas de alimentos e recursos hídricos no Brasil», *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [Online], Questões do tempo presente, posto online no dia 13 outubro 2023, consultado o 23 outubro 2023. URL: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/93780> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.93780>

Este documento foi criado de forma automática no dia 23 de outubro de 2023.



Apenas o texto pode ser utilizado sob licença CC BY-NC-ND 4.0. Outros elementos (ilustrações, anexos importados) são "Todos os direitos reservados", à exceção de indicação em contrário.

Resiliência da ação pública democrática em tempos de crise: examinando as políticas de alimentos e recursos hídricos no Brasil

Democratic public action in times of crises: examining the resilience of Brazil's food and water policies

Résilience de l'action publique démocratique en temps de crise : les politiques de l'eau et de l'alimentation au Brésil

Carolina Milhorange, Marina Lazarotto de Andrade, Jean-François le Coq e Eric Sabourin

NOTA DO AUTOR

Cet article est une traduction et a été publié originellement sous le titre : *Democratic Public Action during Times of Backsliding: Examining the Resilience of Brazil's Food and Water Policies*, In : *In the wake of illiberal populism: The policy process in democratic backsliding*, edited by Michelle Morais and Alexandre Gomide, Palgrave, 2023.

Introdução

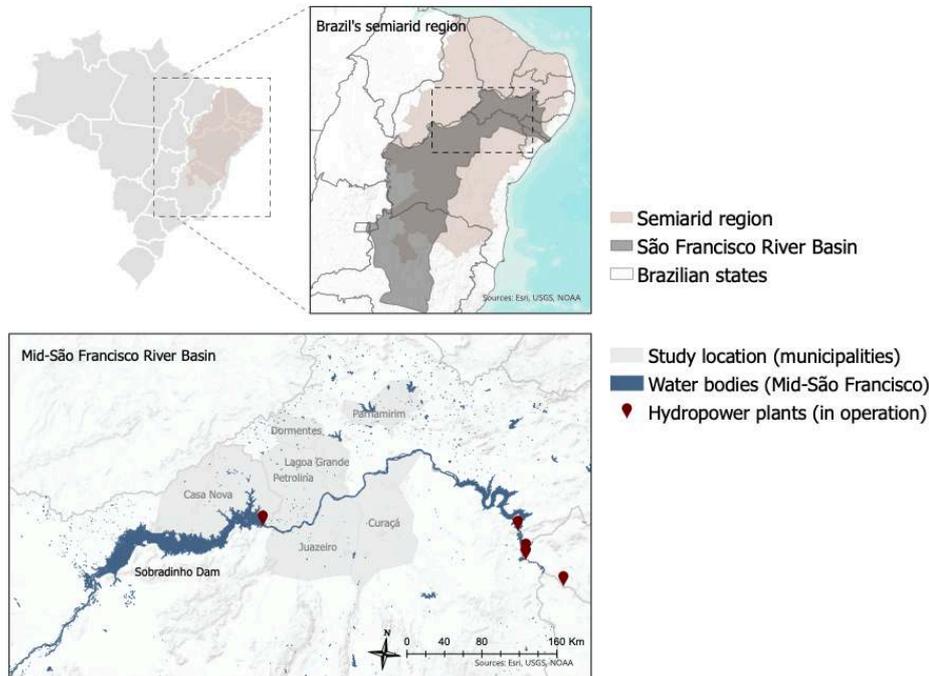
- 1 Desde meados dos anos 2010, o Brasil passou por importantes transformações econômicas e políticas que levaram a um retrocesso na implementação de políticas públicas em áreas como segurança alimentar e nutricional, proteção social,

desenvolvimento territorial, gestão hídrica e controle do desmatamento. Tais políticas, por sua vez, eram caracterizadas por instrumentos participativos, integração de grupos historicamente marginalizados e uma articulação entre entidades federativas e subnacionais².

- 2 Este retrocesso tem suas raízes na contenção orçamentária adotada durante a gestão de Dilma Rousseff, uma resposta direta aos impactos da crise financeira global de 2008. A conjuntura política alterou-se significativamente com o impeachment de Rousseff em 2016, fenômeno que se exacerbou com a ascensão de Jair Bolsonaro à presidência em 2018. Durante seu governo, observou-se o desmonte de políticas públicas – caracterizado por uma diminuição tanto na densidade quanto na intensidade das políticas³ – como uma estratégia política. O governo Bolsonaro centralizou a tomada de decisões e a implementação de políticas, excluindo organizações da sociedade civil, governadores e prefeitos do processo político⁴.
- 3 Discursos populistas foram mobilizados para deslegitimar políticas vigentes. Embora o conceito de populismo encontre divergências na literatura, devido às variadas experiências populistas em diferentes países, ele pode ser entendido como ideologia, discurso ou lógica política que molda identidades coletivas. Uma característica marcante do populismo é a contraposição entre "povo" e "elite", manifestando-se de maneiras variadas. No contexto de Bolsonaro, a crise econômica foi retratada como uma crise moral, atribuída à corrupção de elites administrativas, cívicas e intelectuais – incluindo a burocracia estatal, entidades civis, imprensa, artistas e defensores de grupos marginalizados. Os efeitos dessa crise foram interpretados como evidência da inaptidão do Estado sob gestão do Partido dos Trabalhadores⁵.
- 4 As estratégias de desmonte e seus efeitos vêm sendo amplamente discutidas na literatura recente. A desregulamentação ambiental resultou em um aumento sem precedentes nas taxas de desmatamento, incêndios florestais, poluição por pesticidas e conflitos fundiários⁶. Adicionalmente, o enfraquecimento do Sistema Nacional de Saúde, somado ao negacionismo frente à pandemia da COVID-19, colocou o Brasil entre os países com o maior número absoluto de mortes⁷. A suspensão dos Distritos Sanitários Especiais afetou profundamente as populações indígenas, em especial durante a pandemia⁸. Do mesmo modo, o declínio na proteção social e alimentar, aliado ao aumento da inflação no período pandêmico, intensificou a insegurança alimentar no país⁹.
- 5 Diante dos persistentes ataques às instituições democráticas e das abordagens populistas às crises econômica, sanitária e alimentar, nos questionamos sobre as respostas possíveis e a resiliência das burocracias estatais, dos atores políticos e, de forma geral, do regime político¹⁰.
- 6 Neste contexto, este estudo examina os determinantes e os limites da resiliência face ao desmonte de políticas públicas democráticas. Com base em um estudo de caso no Semiárido nordestino (Figura 1), o trabalho analisa duas políticas inter-relacionadas envolvendo a participação de atores não estatais: i) a governança das águas na bacia do rio São Francisco e ii) o acesso à água e aos alimentos agroecológicos. Enfatizamos as redes informais de políticas públicas e as interações entre estas redes e as instituições formais. Os dois casos selecionados estão situados na região semiárida. Esta pesquisa tem como base entrevistas realizadas pelos autores entre 2018 e 2019 ($N = 88$)¹¹, complementadas em 2022 com mais 15 entrevistas, análise de documentos

institucionais, participação em reuniões e análise de atas (a Sala de Crise da Bacia do Rio São Francisco, eventos on-line de segurança alimentar e agroecologia).

Figura 1 – Localização do estudo na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco



Resiliência e Políticas Públicas: Revisão da Literatura

- 7 A noção de resiliência é conceito explorado por várias correntes de literatura acadêmica¹². Tradicionalmente associada aos sistemas socioecológicos, ela diz respeito, sobretudo, à capacidade de um sistema se adaptar a perturbações externas e internas¹³. A distinção entre o que é externo ou interno varia conforme a disciplina e o objeto de estudo. Por exemplo, em Ecologia, intervenções humanas são consideradas fatores externos à dinâmica dos ecossistemas. Já na Ciência Política, desastres naturais e crises econômicas e sanitárias são vistos como choques externos, enquanto reformas e rupturas políticas são tidas como internas. Neste trabalho, abordamos a resiliência diante de diversos choques sob uma perspectiva política. Enquanto a crise econômica e a pandemia foram usadas como justificativas para o desmonte de políticas e adoção de medidas antidemocráticas, esse desmonte exacerbou os impactos sociais, econômicos e ambientais dessas crises.
- 8 No contexto de organizações internacionais, a resiliência tornou-se um mantra para governar a complexidade através de uma perspectiva normativa. No entanto, análises críticas apontam a falta de elementos cruciais do processo político nessa abordagem, como poder, conhecimento e agência¹⁴. Estes serão os pontos-chave deste estudo.
- 9 Do ponto de vista funcionalista, o conceito de resiliência é considerado insuficientemente claro e operacional¹⁵. Estudos nessa perspectiva defendem a noção de *robustez*, que é definida como a capacidade de manter as funções de um sistema (seja ele

político, organizacional ou institucional) em períodos de incerteza. Essa literatura busca identificar um equilíbrio ideal entre rigidez e flexibilidade na formulação das políticas. Ainda que reconheçam a importância da política e do poder, esses estudos dão ênfase à eficiência e eficácia dos arranjos de governança, relegando a política a um papel secundário.

- 10 Em paralelo, uma literatura emergente tem se debruçado sobre a resiliência das burocracias estatais diante da erosão democrática¹⁶. Esses trabalhos distinguem mudanças políticas liberais, promovidas por líderes populistas, de uma transferência regular de poder. Considerando que os burocratas são atores com certa autonomia, eles desenvolvem variadas respostas às mudanças de curto prazo. Mesmo que não sejam vistas, por si só, como fontes de resistência contra regras liberais, certas características institucionais podem tornar essas burocracias mais resilientes.
- 11 Estudos voltados para o Brasil convergem com esta literatura. A resiliência é frequentemente entendida como *resistência política* ao desmonte promovido pelo governo Bolsonaro¹⁷. Embora esses estudos estejam especialmente focados no processo de desmonte, suas fases e consequências, indicam potenciais pontos de resistência, como os poderes legislativo e judiciário¹⁸, a burocracia estatal¹⁹ e novas alianças políticas subnacionais e internacionais.
- 12 Este artigo aborda a resiliência sob duas perspectivas políticas: i) a capacidade de contrapor ou atenuar mudanças adversas, fundamentada na habilidade dos atores em manter coalizões fortes e ideologicamente coesas²⁰; e ii) a habilidade dos atores em sustentar uma ação pública (democrática) em determinadas áreas de políticas públicas. Enfatizamos as dimensões política e cognitiva do processo político, centrando na ação coletiva durante a execução de políticas.
- 13 Com base na revisão apresentada, reconhecemos os desafios conceituais associados à ideia de resiliência. Contudo, escolhemos adotá-la como uma ferramenta heurística e um ponto de partida. Também reconhecemos a relevância de analisar a resiliência por uma ótica institucional e de formulação de políticas. Propomos, entretanto, ressaltar a colaboração entre atores estatais e não estatais na implementação de instrumentos de políticas públicas, a despeito das tentativas de desmontá-los, um viés até então negligenciado pela literatura.

O Desmonte dos Instrumentos de Políticas Públicas Democráticas

- 14 Estudos anteriores indicaram que, desde o início da década de 2010, medidas de austeridade fiscal e recuperação econômica justificaram reformas estatais²¹. Entretanto, o governo Bolsonaro utilizou essas justificativas para impulsionar mudanças mais profundas nas bases político-institucionais do Brasil. Essas alterações envolveram a redefinição da concepção de cidadania, dos modelos de desenvolvimento e da natureza democrática do país. Incluíram também a revisão dos direitos históricos de grupos minoritários e populações indígenas, a desregulamentação ambiental, a adoção de um modelo de desenvolvimento extrativista e a extinção de várias instâncias democráticas e participativas. Este último aspecto é o foco deste artigo e será discutido nesta seção.

Centralização da Tomada de Decisões

- 15 Após o impeachment de Rousseff em 2016, Michel Temer estabeleceu um governo conservador. Já em sua primeira semana no cargo, extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e limitou várias políticas sociais. Concomitantemente, houve uma acentuada diminuição no número de reuniões dos conselhos participativos, antecedendo a decisão de Bolsonaro de desativá-los pelo Decreto Presidencial nº 9.759 de 2019. Esse decreto eliminou a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão consultivo da Presidência da República que atuava como um canal para demandas sociais.
- 16 Outros conselhos participativos foram enfraquecidos ou reestruturados. Os recursos para os conselhos municipais de desenvolvimento rural e comitês de bacia hidrográfica sofreram cortes expressivos. Apesar de a lei impedir sua extinção, a operação destes comitês foi comprometida devido à escassez de recursos. Em 2020, o Conselho da Amazônia foi reativado, composto majoritariamente por militares e liderado pelo Vice-Presidente de Bolsonaro, o General Hamilton Mourão. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), por sua vez, diminuíram a inclusão de membros da sociedade civil.
- 17 Tais mudanças distorceram diversas políticas fundamentadas em uma abordagem descentralizada e participativa, a exemplo da política de gestão hídrica, consolidada pela Lei das Águas (nº 9433/1997). Sua implementação é ancorada na interação entre atores em conselhos descentralizados de recursos hídricos. Esses conselhos têm sido fundamentais para neutralizar a predominância de certos setores, assegurando a inclusão de todos os usuários relevantes no processo decisório. A Agência Nacional de Águas (ANA) foi instituída no mesmo contexto, como entidade autônoma ligada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), responsável por regular o uso de águas em domínio nacional.
- 18 O declínio dos mecanismos participativos foi marcado pela centralização decisória e da implementação de políticas públicas. Por exemplo, a ANA instituiu a Sala de Crise da Bacia do Rio São Francisco, visando fortalecer a gestão hídrica e mediar conflitos entre usuários durante a estiagem de 2012 a 2017. Esse instrumento reuniu representantes governamentais, o Comitê da Bacia do Rio São Francisco, o Operador Nacional do Sistema Elétrico, setores usuários, acadêmicos e ONGs. No entanto, em 2021, essa estrutura foi “contornada” pela criação da Câmara de Regras Excepcionais para o Gerenciamento Hidrelétrico (CREG, Medida Provisória 1.055/2021), concentrando a gestão de crises no Ministério de Minas e Energia (MME). Essa alteração foi interpretada como uma estratégia para priorizar o setor hidrelétrico e flexibilizar normativas ambientais.
- 19 Em 2021, o projeto de lei conhecido como o Novo Marco Hídrico (4.546/2021) foi apresentado ao Congresso, sem transparência quanto ao seu conteúdo. Ele visava estabelecer uma política nacional de infraestrutura hídrica. Muitos enxergaram essa proposta como um grande retrocesso, afetando fundamentos da legislação de água e meio ambiente desenvolvida ao longo de mais de 20 anos (entrevista, janeiro/2022).

Exclusão da Sociedade Civil da Implementação de Políticas Públicas

- 20 A exclusão das organizações da sociedade civil da implementação de políticas representou outra estratégia de desmonte. A Articulação do Semiárido (ASA), desde os anos 1990, desempenhou um papel vital na disseminação de cisternas para captação e armazenamento de água da chuva. Com base nesta experiência, o Programa Um Milhão de Cisternas tornou-se um importante programa nacional no início dos anos 2000 e contou com participação das organizações da sociedade civil para sua implementação nos territórios do Semiárido.
- 21 Entretanto, desde 2011, este modelo de implementação enfrentou críticas quando o governo optou por cisternas de polietileno em detrimento das de placa, buscando ampliar sua distribuição. Essa escolha evidenciou discordâncias políticas, e a ASA perdeu sua influência na implementação da política de acesso à água. O impeachment de Rousseff impactou profundamente o Programa Cisternas, com cortes de recursos e chamadas públicas que não priorizavam entidades locais. Ademais, ONGs foram criminalizadas, acusadas de obter ganhos ilícitos com verbas públicas. Tal criminalização foi também notada em aquisições públicas de alimentos de agricultores familiares²². Embora alegassem corte de gastos como razão inicial, a retórica populista sobre o risco de uma suposta influência "comunista" da sociedade civil na gestão pública foi posteriormente enfatizada.

Politização da Burocracia

- 22 Embora o Congresso fosse conservador, o alinhamento com o Poder Executivo não era automático durante o governo Bolsonaro. Muitos projetos, que necessitavam da aprovação do Congresso, estagnaram no primeiro ano do governo. Nesse cenário, as negociações relacionadas à distribuição do orçamento – por meio de emendas parlamentares e nomeações políticas – tornaram-se essenciais para garantir apoio político²³.
- 23 Essa dinâmica acentuou a politização da burocracia estatal. Um exemplo disso foi a utilização crescente de emendas parlamentares para manter a execução do Programa Cisternas, face à diminuição de seus recursos. Tal opção favoreceu a disseminação de cisternas de plástico por entidades público-privadas que não estavam originalmente vinculadas ao programa. Além disso, favoreceu a seleção de beneficiários baseada no apoio político aos parlamentares responsáveis pelas emendas²⁴.
- 24 Ao mesmo tempo, os movimentos agroecológicos foram deslegitimados, levando à exclusão de termos como "agroecologia" e "mudança climática" das políticas nacionais²⁵. O programa Ecoforte, um instrumento inovador da política de agroecologia voltado ao fortalecimento de redes territoriais de agricultores, organizações da sociedade civil e servidores²⁶, foi paralisado e seu componente de compras públicas de alimentos foi reduzido.
- 25 Durante a pandemia da COVID-19, os movimentos sociais foram não apenas excluídos da implementação de políticas sociais e alimentares, mas também confrontaram um forte discurso de negação da crise sanitária²⁷. Em 2021, devido à crise econômica, inflação dos alimentos, fechamento de escolas e mercados alimentícios e ao enfraquecimento de políticas públicas, mais de 50% das famílias brasileiras enfrentaram insegurança alimentar²⁸.

- 26 Essas transformações foram acompanhadas por uma captura parcial da burocracia estatal. Em 2020, mais de 1.500 militares foram nomeados para cargos nos ministérios, substituindo os funcionários técnicos em posições gerenciais²⁹. Isso levou a uma atmosfera de intimidação dos servidores públicos, resultando na paralisação da tomada de decisões³⁰.

Síntese: Desmonte lliberal, Política de Coalizão e Crises

- 27 Esta seção demonstra que políticas e instituições formais proporcionam certa estabilidade ao processo político. Todavia, tal institucionalização não impediu o desmonte ou outros tipos de mudanças. As principais alterações nos instrumentos democráticos descritas nesta seção estão resumidas na Tabela 1.

Tabel 1 – Principais estratégias de desmonte

	Gestão hídrica	Acesso à água e alimentos
Redução de recursos	Redução dos recursos para participação da sociedade civil nos comitês e conselhos consultivos e para a implementação da Lei da Águas (especialmente, o programa de revitalização do São Francisco).	Redução de recursos para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Cisternas e chamadas públicas de assistência técnica rural (ATER agroecologia).
Extinção dos espaços participativos	Desmonte do CNRH e do Conama (decretos 9.759 e 9.784/ 2019) e recriação com diferentes composições.	Extinção do CONSEA, CNAPO, conselhos de desenvolvimento territorial e alimentação escolar (2019, decretos 9.759 e 9.784).
Mudança nas arenas de tomada de decisão	- Criação da CREG, contornando a Sala de Crise (medida provisória 1055/2021). - Aumento do número de representantes governamentais e privados e redução dos membros da sociedade civil nos CNRH e Conama (decretos 9806/2019; 623/2019; 11018/2022). - Transferência da ANA do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério do Desenvolvimento Regional.	- Rebaixamento do MDA para a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo e subordinação ao Ministério da Agricultura (Decreto 9.667/2019). - Subordinação do Ministério de Desenvolvimento Social ao Ministério de Desenvolvimento Regional.
Captura da burocracia estatal/ paralisa administrativa	Mudança nos cargos de alto escalão da ANA.	- Paralisia da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e do Programa Ecoforte. - Assédio aos funcionários públicos dos antigos ministérios de desenvolvimento agrário e social.
Mudança nos objetivos políticos	Percepção de que o Novo Marco Hídrico pode alterar os principais objetivos da Lei das Águas de 1997 (4.546/2021).	Revisão de políticas públicas orientadas para agricultores familiares e grupos minoritários, exclusão de circuitos curtos no fornecimento de alimentos e mobilização social para instalar

	cisternas, e rejeição da noção de agroecologia.
--	---

Fonte: Elaboração dos autores

O Papel das Redes Informais na Resiliência da Ação Pública

- 28 Esta seção aborda os fatores de resiliência face ao desmonte previamente discutido. Embora a literatura sobre retrocesso democrático ressalte a importância da administração pública, do apoio político e da confiança nas instituições como pilares de resiliência³¹, este estudo traz uma perspectiva adicional: o papel das interações informais e práticas entre redes de atores estatais e não estatais.

Mobilização de Redes de Política Pública e Relações de Confiança

- 29 As entrevistas revelaram uma percepção comum de que a política nacional de recursos hídricos foi inicialmente concebida com foco em decisões de médio e longo prazo, tendo em vista as vazões médias dos rios. Apesar de seus avanços ao longo de mais de 25 anos, essa política não tinha uma estrutura específica para enfrentar as secas sazonais na região semiárida. Visando abordar essas situações de curto prazo, instituiu-se a Sala de Crise³², inicialmente voltada ao contexto do São Francisco³³ (Lima, 2022), e depois estendida a outras bacias.
- 30 A Sala de Crise permitiu o fortalecimento das interações, fundamentadas no compartilhamento de informações e na tomada de ações concretas. Esse instrumento favoreceu um processo contínuo de aprendizado sobre a gestão de crises e a colaboração mútua. Segundo um de seus membros, *"a confiança é a chave e parte do processo de aprendizado. No início, havia tanto conflito (...) que tentamos mostrar nosso papel facilitador e técnico e a confiança foi gradualmente construída. (...) se perdermos a confiança, a Sala de Crise não poderá mais existir"* (entrevista, fevereiro/2022). Para esses membros, a revisão constante da alocação de água, por meio das vazões dos reservatórios das hidrelétricas, e a mitigação de conflitos requerem decisões pautadas nas melhores informações disponíveis, além de transparência e participação ativa.
- 31 Tal observação está alinhada com a visão de Abers e Keck's³⁴ sobre os comitês de bacia: com base na experimentação e na resolução de problemas concretos, os atores estabelecem redes e capacidades que são fundamentais para construir confiança e organizar a colaboração futura. Os comitês de bacia hidrográfica são funcionam melhor quando seus membros têm uma interpretação clara de suas tarefas que os direciona a ações concretas. Segundo as autoras, a formação de instituições é um processo relacional que envolve a ação humana na disseminação de ideias e mobilização de recursos para colocá-las em prática.
- 32 A Sala de Crise favoreceu interações institucionais e pessoais. Em contrapartida ao CNRH, de caráter eminentemente formal, esse espaço mostrou-se mais adaptável e com uma certa informalidade. Para alguns membros, essa característica informal era vista como vantajosa: *"A Sala de Crise é inovadora ao reconhecer que podemos implementar políticas públicas sem necessariamente institucionalizar cada instrumento por lei, decreto,*

portaria ou outros instrumentos obrigatórios. Isso é crucial para adaptar a Política de Gestão Hídrica à era das mudanças climáticas" (entrevista, janeiro/2022). A confiança nas regras de alocação de água, estabelecida a partir de relações pessoais, foi considerada fundamental para respaldar a Sala de Crise no contexto da criação da CREG.

- 33 A natureza informal da Sala de Crise permitiu que passasse despercebida pelo governo federal nas primeiras fases de seu desmonte. Esse aspecto diferencia a política de gestão hídrica daquela voltada ao acesso e produção de alimentos, que sofreu uma estratégia de desmonte mais agressiva, principalmente quanto às plataformas de coordenação entre Estado e sociedade civil. A desestruturação afetou a maioria dos programas voltados à alimentação e à agroecologia, em especial o PAA e o Ecoforte. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), apesar de ter sido menos afetado em um primeiro momento devido à sua vasta presença nas administrações municipais, viu as compras diretas de agricultores familiares decrescerem após a sociedade civil perder seu papel de monitoramento com a extinção do CONSEA³⁵.
- 34 Apesar deste cenário adverso, redes de atores estatais e da sociedade civil se mobilizaram durante a pandemia para estabelecer medidas emergenciais de segurança alimentar. Essas ações se somaram à mobilização política contra o desmonte³⁶. Diferentemente das redes de gestão hídrica, a trajetória extensa e a densidade das redes de segurança alimentar, juntamente com sua coesão ideológica, potencializaram sua capacidade de mobilização. Os envolvidos nessas políticas, que contribuíram para sua concepção, lançaram várias iniciativas pautadas nos mesmos princípios de execução para enfrentar o desmonte.
- 35 Movimentos de base, incluindo a ASA, a Associação Nacional de Agroecologia, o Movimento Sem Terra e o Movimento dos Pequenos Agricultores, impulsionaram iniciativas de segurança alimentar por meio de compras diretas de agricultores familiares. Por exemplo, integrantes da ASA promoveram campanhas incentivando as administrações municipais a adquirir alimentos de agricultores familiares, destinando-os a estudantes em situação de vulnerabilidade. Recursos foram captados de diferentes fontes, e as ações alcançaram a população urbana vulnerável, que não era o foco principal do PAA.
- 36 Além disso, a Fundação Banco do Brasil (FBB) intensificou medidas humanitárias em colaboração com 97 entidades, seguindo o modelo de compra do PAA. Esta abordagem angariou R\$ 58,3 milhões, beneficiando mais de um milhão de pessoas³⁷. O objetivo era respaldar populações em situação de vulnerabilidade e apoiar a comercialização de agricultores afetados pela pandemia e pelas limitações do PAA. As entidades escolhidas para participar desta iniciativa já haviam colaborado com o Programa Ecoforte (parcialmente financiado e operacionalizado pela FBB). Essa decisão baseou-se na confiança estabelecida entre os envolvidos, facilitando a organização ágil da distribuição de produtos e a garantia dos pagamentos antecipados. Conforme relatado por um representante, existiu um processo de troca de experiências entre a FBB e essas entidades:

"A resiliência deriva de processos de aprendizado anteriores. É por isso que podemos ser resilientes: temos a experiência, o argumento técnico e a capacidade de resolver as questões (...). No início, era difícil entender o que é uma rede de agroecologia. Este era um vocabulário da sociedade civil. No entanto, [a partir do Ecoforte], agora entendemos. (...) e a noção de redes de agroecologia começou a ser difundida dentro da FBB. (...) hoje entendemos este público [agroecologia/

organizações agrícolas familiares], e quando há uma demanda, sabemos a quem nos dirigir". (entrevista, fevereiro/2022)

- 37 Portanto, as rotinas de ação coletiva, construídas ao longo de 20 anos, foram adaptadas à nova realidade. A compreensão mútua de princípios, regras estabelecidas conjuntamente e a confiança – tanto nas interações frequentes entre atores institucionais quanto em relações pessoais – foram essenciais para elaborar alternativas de políticas públicas.
- 38 Embora os resultados dessas iniciativas sejam relevantes, eles variaram significativamente em diferentes partes do território nacional. As assimetrias regionais e a capacidade de resposta foram destacadas por muitos entrevistados. No semiárido nordestino, o histórico papel das organizações de base e das ações de desenvolvimento territorial no fortalecimento do capital social influenciou diretamente a capacidade de mobilização de certas redes. Assim, a desigualdade regional tende a se acentuar diante da desestruturação de políticas. Como um funcionário público ressaltou, "*a disparidade territorial é especialmente forte no contexto [do desmonte de políticas]. Há territórios nos quais as ações foram totalmente desmanteladas e territórios onde essas ações foram mantidas mesmo na ausência de políticas públicas. As políticas estaduais também estão relacionadas a esta [situação]*" (entrevista, janeiro/2022).

Mobilização de Recursos Institucionais, Financeiros e Políticos

Ativismo Institucional

- 39 A construção de redes estratégicas envolvendo servidores públicos e atores não estatais é considerada um marco na formulação de políticas e a tomada de decisões em gestão de recursos hídricos. Redes pessoais, profissionais e de ativistas tornam-se fundamentais mesmo nas atividades mais tecnocráticas do Estado. No contexto do ativismo institucional, Abers³⁸ analisou a ação coletiva voltada à defesa de causas dentro das estruturas estatais. Importante ressaltar que essas causas podem ser tanto progressistas quanto conservadoras. Diferentes posicionamentos no Estado e nas redes da sociedade civil oferecem aos burocratas distintas combinações de recursos e conexões. Esse modelo de ativismo é observado em várias áreas, como proteção ambiental e saúde feminina, sendo aplicável tanto à gestão hídrica quanto às políticas de acesso à água e alimentos.
- 40 Apesar de a Sala de Crise do São Francisco ter sido inicialmente resguardada de desmontes, as decisões da CREG prevaleceram quando a seca na região Sul impactou a produção nacional de energia. Em meio à deterioração da confiança, a coordenação informal entre servidores, representantes estaduais, sociedade civil e Senado tornou-se essencial diante das iminentes alterações na política de gestão hídrica. Alguns funcionários mencionaram que trocavam informações e perspectivas com atores estaduais antes das reuniões da Sala de Crise, já que não podiam expressá-las publicamente. Eles também realizaram lobby discreto no Congresso para contrapor tentativas do governo de institucionalizar a CREG de forma permanente.
- 41 Na política de alimentação, o "comprometimento pessoal" e ideias compartilhadas surgiram como motivações para enfrentar o desmonte ou a paralisia durante a pandemia. Como resumido por um funcionário público:
- "A resiliência é muito mais sobre pessoas que mantêm vivo o debate dentro das organizações, não está na presidência da Fundação (...). Está nas pessoas que estão

se mantendo e trabalhando lá. Quando chega um momento como este [a pandemia], são estas pessoas que são chamadas pelo presidente (...) e dentro dos ministérios, há também funcionários públicos, e um gerente, remando contra a maré". (entrevista, fevereiro/2022)

- 42 Entretanto, nos Ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Social, a intensa rotatividade e o assédio a servidores impediram que a maioria das ações continuasse:
- "O Ministério [de Desenvolvimento Social] teve não sei quantos secretários de segurança alimentar. (...) Não se pode contar, é um número infinito. Ninguém deu continuidade ao trabalho. (...) E é intencional. (...) Há uma política de desmonte que inclui a demissão dos gerentes. E aqueles que estão lá não podem dizer nada. Imagine, Maria³⁹, que era secretária do governo, foi denunciada em um jornal dizendo que ela se beneficiou com a ASA. Um pequeno jornal local suspeito. O sindicato respondeu e eles retiraram o artigo. Mas ainda hoje eles continuam perseguindo e fazendo campanha através de um estilo de milícia digital" (entrevista, fevereiro/2022).
- 43 Um ponto comum compartilhado pela maioria dos servidores foi seu ativismo "silencioso": "estamos agindo para contornar esta situação antes mesmo que as pessoas percebam que este tem sido um processo [de resposta]" (entrevista, fevereiro/2022).
- 44 Apesar das limitações desse tipo de engajamento em um contexto de ataques antidemocráticos à burocracia estatal, os funcionários públicos e a sociedade civil fizeram uso de seus recursos relacionais e institucionais para resistir a mudanças e promover políticas por meios alternativos. Nos casos analisados aqui, a ação burocrática foi restringida ou mantida em sigilo.

Novas Parcerias de Financiamento

- 45 A identificação por novas fontes de financiamento foi outra estratégia para assegurar as políticas alimentares na região semiárida. Conforme relatado pelos integrantes da ASA, desde 2016, eles vinham estabelecendo parcerias com entidades europeias, agências de cooperação e organizações multilaterais como a FAO e o FIDA, focando no Programa Cisterna. O Consórcio de Governadores do Nordeste também surgiu como potencial financiador e aliado político. Embora as colaborações com agências internacionais tenham gerado novos projetos, as alianças com o Consórcio apresentaram resultados limitados.
- 46 O "*Projeto Plantando Resiliência Climática em Comunidades Rurais do Nordeste*" recebeu aprovação do Green Climate Fund em 2020. Sob coordenação do FIDA, o projeto contribuiu para à continuidade de algumas atividades do Programa Cisternas, adequando-o como instrumento de adaptação às mudanças climáticas e, assim, tornando-o elegível para acesso a recursos internacionais. Atuante na região Nordeste desde a década de 1980, o FIDA tem apoiado políticas e iniciativas voltadas ao desenvolvimento rural. Diante do conflito entre o governo federal e os estaduais, o FIDA desenvolveu mecanismos, em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para assegurar o financiamento, garantindo a "*independência operacional dos estados participantes*"⁴⁰ e minimizando o risco de rejeição federal a empréstimos destinados aos estados.
- 47 A mobilização de recursos financeiros foi complementada pela "*Drylands Adaptation Knowledge Initiative*" e do "*Programa Um Milhão de Cisternas no Sahel*", ambas seguindo uma abordagem de cooperação sul-sul. O primeiro, financiado pelo FIDA, incentiva o compartilhamento de experiências em regiões semiáridas da América Latina (Brasil,

Argentina e El Salvador). Já o segundo, apoiado pela FAO, compartilha a expertise da ASA com atores sociais da África Ocidental. Para a ASA, essas ações fortalecem sua posição e legitimidade no cenário político, técnico e metodológico, tanto em âmbito nacional quanto internacional (entrevista, fevereiro/2022). Além disso, o projeto Ecoforte, por ser financiado pelo FBB, BNDES e Fundo Amazônia, ao invés de receber verbas diretas do Tesouro Público, protegeu-o de uma estratégia ativa de desmonte.

- 48 Embora a criação de novos mecanismos de financiamento e parcerias internacionais tenha proporcionado à ASA e às redes de políticas públicas na área de segurança alimentar e nutricional recursos financeiros para continuar parcialmente suas ações, tal estratégia não foi suficiente para garantir sua presença efetiva no nível territorial da região semiárida.

Formação de Coalizões

- 49 Apesar dos vários tipos de respostas abordados nesta seção, os atores consultados indicaram que, se o processo de desmonte continuasse, as ações de curto prazo seriam insuficientes.

"Percebemos que talvez [a resposta] não seja forte o suficiente para sobreviver ao desmonte. Quando há um desmonte estruturado é difícil. Desmontar é muito mais fácil do que construir. É difícil dizer que vamos ter força suficiente para sobreviver a um desmonte estruturado. Mas o que também é positivo e tranquilizador é que se existe esta preocupação com o desmonte, isto é um sinal de que algo importante também está sendo construído" (entrevista, fevereiro/2022).

- 50 Portanto, formar novas coalizões e fortalecer as antigas tornaram-se os principais meios de mobilizar recursos políticos. No setor da gestão hídrica, a formação de coalizões apresentou desafios. A rivalidade e os conflitos intrarregionais acerca da transposição do rio São Francisco marcam a atuação do comitê da bacia desde sua fundação no início dos anos 2000. A maioria dos membros do comitê debate sobre se a água deveria ser destinada à geração de energia, à irrigação de lavouras ou à piscicultura. Paralelamente, a ASA e outros movimentos sociais advogam por um modelo de desenvolvimento distinto, fundamentado na ideia de *convivência* com o clima semiárido. No entanto, tais discordâncias passaram a ser vistas como secundárias diante das alterações sugeridas pelo Novo Marco Hídrico:

"Desde que comecei a trabalhar com a gestão hídrica, os desafios eram avançar na criação dos comitês, ter recursos para construir planos de bacia, (...) qualificar a alocação de água, e fortalecer a estrutura política. (...) Enfrentamos os desafios comuns da implementação de uma política pública baseada na participação social. E hoje, mais de 20 anos depois, percebemos que todo esse trabalho pode desaparecer. (...) Percebemos que é necessário que todos deem as mãos, mesmo com tantos interesses conflitantes, porque o que está em jogo é algo muito maior: é a política de recursos hídricos. O modelo de gestão hídrica, que garante participação social, está ameaçado pelo projeto de novo marco hídrico. (...) a política geral, a estrutura geral, seus instrumentos, seu sistema de governança, tudo está em jogo" (entrevista, março/2022).

- 51 Assim, o comitê do rio São Francisco começou a mobilizar seus membros em resposta às mudanças políticas. Inicialmente, buscou apoio interno e, em seguida, enviou uma carta de protesto ao MME. Através de declarações públicas, a formação de um grupo de trabalho e a realização de um seminário nacional, denunciaram a ausência de participação social na elaboração da proposta do Novo Marco Hídrico⁴¹. O comitê também promoveu a coordenação entre os secretários subnacionais. Conforme

observado, "as próprias instâncias que têm seu papel questionado pela nova lei da água estão se fortalecendo à medida que se mobilizam para coordenar os atores e buscar soluções. Os conselhos estaduais de recursos hídricos voltaram a discutir a política, mantendo-se atentos aos desafios de sua implementação" (entrevista, março/2022). O comitê também atuou no Congresso Nacional na tentativa de obstruir o projeto de lei.

- 52 Por outro lado, o setor da segurança alimentar é caracterizado por uma extensa trajetória de mobilização e resistência. Como foi ressaltado, "apesar do significativo desmonte, há um legado social que não se desfaz. O que foi construído retornará em algum momento, desde que exista um governo democrático. Em diversos estados, observa-se a manutenção de muitas políticas públicas" (entrevista, fevereiro/2022).
- 53 Uma extensa lista de estratégias foi identificada. A Secretaria de Desenvolvimento Agrário do PT estabeleceu uma plataforma de diálogo para monitorar a situação da população rural durante a pandemia. Esta iniciativa uniu atores da sociedade civil, como o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, a Associação Nacional de Agroecologia e movimentos de base, como o Movimento Sem Terra, Sindicato dos Agricultores Familiares e Movimento dos Pequenos Agricultores. Projetos de lei foram propostos, incluindo a lei 14.275/2021, que traz medidas emergenciais de apoio aos agricultores familiares, visando atenuar os impactos socioeconômicos da pandemia.
- 54 Também foram estabelecidas estratégias para fortalecer a coalizão: mobilização nos municípios sobre a questão da segurança alimentar e campanhas para influenciar as eleições municipais, mapeamento das iniciativas e atores locais da agroecologia, consolidação da Conferência Popular sobre Segurança Alimentar e Nutricional, criação do Observatório de Alimentação Escolar e campanhas publicitárias envolvendo artistas e personalidades públicas para apoiar a causa, entre outros.
- 55 Paralelamente, houve intensificação do lobby no Congresso Nacional. A ASA instituiu uma Frente Parlamentar para respaldar o Programa Cisterna, movimentos agroecológicos se aliaram ao Partido dos Trabalhadores em defesa do PAA, e esforços foram mobilizados para garantir a continuidade das refeições escolares durante a crise. Em 2020, o Congresso aprovou a utilização de recursos do PNAE para fornecer alimentos a famílias com filhos em escolas públicas (Lei 13.987/2020) e destinou mais R\$ 500 milhões ao PAA (medida provisória nº 957/2020). Além disso, denúncias sobre violações do direito à alimentação foram encaminhadas ao Supremo Tribunal Federal. A mobilização de redes já estabelecidas foi expressiva, embora com resultados assimétricos.

Discussão e Conclusão

- 56 Este artigo examinou características do desmonte antidemocrático observado no Brasil durante os anos 2010 e início dos anos 2020. Tal processo foi impulsionado pelo que Hinterleintner e Fritz⁴² denominam de "formas conflitivas de política", marcadas pelo populismo, polarização, exclusão de atores políticos e erosão de normas. O desmonte é compreendido aqui no cenário mais amplo de transformações políticas diante do avanço do conservadorismo. As três dimensões políticas (*policy*, *politics*, *polity*) encontram-se entrelaçadas neste contexto, evidenciando a necessidade de mais pesquisas. Embora o grau de institucionalização seja reconhecido por sua estabilidade e

capacidade de resistir ao desmonte, isso não evita alterações em aspectos como orçamento, atores envolvidos, metas, instrumentos, instâncias decisórias e regras de funcionamento. Tais mudanças podem descaracterizar as políticas e, por consequência, o regime sustentado por elas.

- 57 A literatura tem apontado o papel da gestão pública, o apoio político, a confiança nas instituições e sua fundamentação ideológica como pilares de resistência ao retrocesso democrático. Este trabalho visa contribuir para tal discussão, destacando a habilidade das redes informais de políticas públicas em propor alternativas de implementação e formar coalizões para contrapor mudanças e incentivar novas respostas políticas.
- 58 Nos dois casos, instrumentos como a Sala de Crise, comitês de bacia hidrográfica, conselhos consultivos e apoio direto a redes de agroecologia foram essenciais para promover diálogo, estabelecer relações de confiança e favorecer a aprendizagem das práticas de implementação. Estas se mostraram cruciais para mobilizar recursos informais (relacionais) e preservar funções de políticas que estavam sendo desmanteladas pelo executivo ou prejudicadas pela crise da COVID-19. Características como informalidade, capilaridade, flexibilidade e interação prática se destacaram na promoção da ação coletiva e na interpretação dos desafios concretos das políticas, em contraposição a entidades mais formais como o CNRH.
- 59 Com base em Abers⁴³, identificamos diversas combinações de recursos, sejam eles relacionais, institucionais, financeiros ou políticos. Na gestão hídrica do rio São Francisco, apesar do enfraquecimento das instâncias participativas desde 2019, a Sala de Crise passou inicialmente despercebida. Somente em 2020, diante da crise energética no Sul e Sudeste, os esforços para desmantelar a governança descentralizada da água se tornaram evidentes. Atores estatais e não estatais, comprometidos com a Sala de Crise e a Lei de Águas, mobilizaram recursos institucionais e políticos para proteger o sistema de gerenciamento de secas recentemente estabelecido e resistir a mudanças. A coalizão que sustenta este processo é fragmentada devido a divergências históricas sobre a prioridade da gestão hídrica na região. Esse aspecto contrasta com a coalizão de segurança alimentar, tradicionalmente caracterizada por laços mais estreitos, ação política unificada em níveis nacional e subnacional e uma clara convergência ideológica. Essa unidade facilitou uma mobilização ágil para estabelecer novos arranjos, identificar parceiros e se posicionar contra o governo federal. Contudo, essa rede também se tornou alvo direto de intensas estratégias de desmonte e deslegitimação.
- 60 Neste sentido, o artigo destaca a importância da agência no debate sobre resiliência de políticas públicas, sem desconsiderar os elementos estruturais das instituições, dada a relação da distribuição de recursos para ação coletiva com essas estruturas. Além disso, o estudo mostrou que os atores possuem capacidade limitada de reorganização e resposta a mudanças. A persistência das desigualdades regionais e a limitação das redes de políticas em responder continuamente ao desmonte foram ressaltadas. Respostas duradouras requerem a formação de novas coalizões ou a mobilização das existentes para contrapor o processo atual. Além de resistirem às mudanças, essas redes buscam introduzir novas soluções e ferramentas para suas agendas políticas.

NOTAS

2. Sabourin, Eric et al. “Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil”, *Cahiers Agricultures* [online], 2020, vol. 29, p. 31, DOI 10.1051/cagri/2020029.
3. Bauer, Michael W. (dir.), *Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects*, 1ª edição, Oxford - Oxford University Press, 2012. ISBN 978-0-19-965664-6.
4. Avritzer, Leonardo. "The Rousseff impeachment and the crisis of democracy in Brazil". *Critical Policy Studies*, 2017, vol. 11, n° 3, p. 352-357, DOI 10.1080/19460171.2017.1363066.
5. Barros, Thomás Zickman de, *Do que falamos quando falamos de populismo*, São Paulo-Companhia das Letras, 2022, ISBN 97865559211241.
6. Andrade, Daniela, “Populism from above and below: the path to regression in Brazil”, *The Journal of Peasant Studies*, 2020, p. 1-28.
7. Abers, Rebecca; Rossi, Frederico e Von Bülow, Marisa, “State-society relations in uncertain times: Social movements strategies, ideational contestation and the pandemic in Brazil and Argentina”, *International Political Science Review* [online], 2021, vol. 42, n° 3, p. 333-349, DOI 10.1177/0192512121993713.
8. Ribeiro-Silva, Rita de Cássia et al., “Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil”, *Ciência & Saúde Coletiva* [online], 2020, vol. 25, n° 9, p. 3421-3430, DOI 10.1590/1413-81232020259.22152020.
9. Rede Penssan, “National Survey of Food Insecurity in the Context of the Covid-19 Pandemic in Brazil” [online], 2021, consultado em 25 de maio de 2022. URL: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_AF_National_Survey_of_Food_Insecurity.pdf.
10. Bauer, Michael W et al. (dir.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies* [online], 1ª edição, 2021, Cambridge University Press, DOI 10.1017/978100923504.
11. Projeto Artimix [ANR-17-CE03-0005].
12. Para uma revisão da resiliência, ver:
Capano, Gilberto e Woo, Jun Jie, “Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal”, *Policy Sci* [online], 2017, vol. 50, p. 339-426. DOI 10.1007/s11077-016-9273-x.
Folke, Carl et al., “Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability”, *Ecology and Society*, 2010, vol. 15, n° 4, DOI 10.5751/ES-03610-150420.
Anderies, John et al., “Aligning Key Concepts for Global Change Policy: Robustness, Resilience, and Sustainability”, *Ecology and Society* [online], 2013, vol. 18, n° 2, DOI 10.5751/ES-05178-180208.
13. Folke, Carl et al., “Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability”, *op. cit.*
14. Cleaver, Frances e Whaley, Luke, “Understanding process, power, and meaning in adaptive governance: a critical institutional reading”, *Ecology and Society* [online], 2018, consultado em 28 de abril de 2022, vol. 23, n°. DOI: 10.5751/ES-10212-230249.

15. Capano, Gilberto e Woo, Jun Jie, “Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal”, *op. cit.*
16. Bauer, Michael W et al. (dir.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, *op. cit.*
17. Almeida, Debora Rezende de, “Resiliência Institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher?”, *Caderno CRH [online]*, 2020, vol. 33, DOI 10.9771/ccrh.v33i0.33281.
18. Araújo, Suely Mara Vaz Guimarães de, “Environmental Policy in the Bolsonaro Government: the Response of Environmentalists in the Legislative Arena”, *Bras. Political Sci. Rev. [online]*, 2020, vol. 14, n° 2, p. 1-20, DOI 10.1590/1981-3821202000020005.
19. Guedes-Neto, João Victor e Peters, Guy B., “Working, Shirking, and Sabotage in Times of Democratic Backsliding: An Experimental Study in Brazil”, In Michael Bauer W. et al. (dir.), *Democratic Backsliding and Public Administration [online]*, 1ª edição, Cambridge University Press, 2021, p. 221-245, DOI 10.1017/971009023504.011.
20. Sotirov, Metodi e Storch, Sabine, “Resilience through policy integration in Europe? Domestic forest policy changes as response to absorb pressure to integrate biodiversity conservation, bioenergy use and climate protection in France, Germany, the Netherlands, and Sweden”, *Land Use Policy [online]*, 2018, vol. 79, p. 977-989, DOI 10.1016/j.landusepol.2017.04.034.
21. Milhorange, Carolina, “Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses”, *Review of Policy Research [online]*, 2022, vol. 39, n° 6, p. 752-770, DOI 10.1111/ropr.12502.
22. Niederle, Paulo et al., “Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil”, *The Journal of Peasant Studies [online]*, 2022, vol. 0, p. 1-23, DOI 10.1080/03066150.2022.2055468.
23. Avritzer, Leonardo. “The Rousseff impeachment and the crisis of democracy in Brazil”, *op. cit.*, p. 352-357.
24. Ferreira, Flávio, “Bolsonaro desmonta programa de cisternas e favorece uso político de emendas”, *Folha de São Paulo [online]*, 2021, consultado em 25 de maio de 2022. URL: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/12/bolsonaro-desmonta-programa-de-cisternas-e-favorece-uso-politico-de-emendas.shtml>.
25. Niederle, Paulo et al., “Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil”, *op. cit.*, p. 1-23.
26. Schmitt, Claudia Job et al., “Fortalecendo redes territoriais de agroecologia, extrativismo e produção orgânica: a instrumentação da ação pública no Programa Ecoforte”, *Estudos Sociedade e Agricultura [online]*, 2020, vol. 28, n° 2, p. 312-338, DOI 10.36920/esa-v28n2-3.
27. Abers, Rebecca; Rossi, Frederico e Von Bülow, Marisa, “State-society relations in uncertain times: Social movements strategies, ideational contestation and the pandemic in Brazil and Argentina”, *op. cit.*, p. 333-349.
28. Rede Penssan, “National Survey of Food Insecurity in the Context of the Covid-19 Pandemic in Brazil”, *op. cit.*
29. Sabourin, Eric et al. “Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil”, *op. cit.*, p. 1-31

30. Morais de Sa e Silva, Michelle, “Beyond ordinary policy change: Authoritarian policy dismantling in Brazil”, *SciELO Preprints [online]*, 2021, DOI 10.1590/SciELOPreprints.2692.
31. Bauer, Michael W. e Becker, Stefan, “Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration”, *Perspectives on Public Management and Governance [online]*, 2020, vol. 3, nº 1, p. 19-31, DOI 10.1093/ppmgov/gvz026.
32. Assim que a crise termina, a sala passa a ser chamada de Sala de Acompanhamento.
33. Lima, Antonio Augusto, “Condições de Operação do Sistema Hídrico do Rio São Francisco. Análise da Implementação da Resolução ANA nº 2.081/2017”, dissertação de mestrado, Brasília-Universidade de Brasília, 2022.
34. Abers, Rebecca e Keck, Margaret, *Practical Authority: agency and institutional change in Brazilian water politics*, Oxford-Oxford University Press, 2013, ISBN 978-0-19-998526-5.
35. OAE, “O Programa Nacional de Alimentação Escolar em tempos de pandemia” [online], Rio de Janeiro – Observatório da Alimentação Escolar, 2021, consultado em 25 de maio de 2022. URL: https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/Anu%C3%A1rio_%C3%93A%C3%8A_2021.pdf.
36. Abers, Rebecca; Rossi, Frederico e Von Bülow, Marisa, “State-society relations in uncertain times: Social movements strategies, ideational contestation and the pandemic in Brazil and Argentina”, *op. cit.*, p. 333-349.
37. FBB, “Campanha solidária Brasileiros pelo Brasil chega a 1 milhão de pessoas atendidas”, Fundação Banco do Brasil [online], 27 de abril de 2022, consultada em 26 de maio de 2022. URL: <https://www.fbb.org.br/pt-br/component/k2/conteudo/campanha-solidaria-brasileiros-do-brasil-chega-a-1-milhao-de-pessoas-atendidas>.
38. Abers, Rebecca, “Institutions, Networks and Activism Inside the State: Women’s Health and Environmental Policy in Brazil”, *Critical Policy Studies [online]*, 2021, vol. 15, nº 3, p. 330-349, DOI 10.1080/19460171.2020.1860782.
39. Nome fictício
40. FIDA, “Federative Republic of Brazil: Country Strategic Opportunities Programme”, Report nº EB2026/117/R.9, Roma-International Fund for Agriculture and Development, 2016.
41. CBHSF, “Marco Hídrico é tema de discussão de grupo de trabalho” [online], 15 de fevereiro de 2022, consultado em 26 de maio de 2022. URL: <https://cbhsaofrancisco.org.br/noticias/novidades/marco-hidrico-e-tema-de-discussao-de-grupo-de-trabalho/>.
CBHSF, “Seminário em Defesa da Lei Águas amplia discussões sobre o Novo Marco Hídrico” [online], 15 de abril de 2022, consultado em 26 de maio de 2022. URL: <https://cbhsaofrancisco.org.br/noticias/novidades/seminario-em-defesa-da-lei-aguas-amplia-discussoes-sobre-o-novo-marco-hidrico/>.
42. Hinterleitner, Markus e Sager, Fritz, “Policy’s role in democratic conflict management”, *Policy Sciences [online]*. 2022, vol. 55, p. 239-254, DOI 10.1007/s11077-022-09461-7.
43. Abers, Rebecca, “Institutions, Networks and Activism Inside the State: Women’s Health and Environmental Policy in Brazil”, *Critical Policy Studies, op. cit.*, p. 330-349.

RESUMOS

Desde meados dos anos 2010, observou-se um retrocesso em diversas políticas públicas, intensificado após a eleição de Jair Bolsonaro. A literatura tem crescentemente analisado as estratégias de desmonte e os ataques às instituições democráticas, mas há menos foco na resiliência das burocracias estatais, dos atores políticos e do próprio regime político. Este artigo, a partir de um estudo de caso no Semiárido nordestino, aborda duas políticas inter-relacionadas com participação de atores não estatais: i) a governança das águas na bacia do rio São Francisco e ii) o acesso à água e a alimentos agroecológicos. O estudo indica que, apesar da institucionalização ser um fator de estabilidade, ela não impede mudanças ou desmonte. Destaca-se também a relevância das redes informais de políticas públicas em criar alternativas de implementação e coalizões de resistência a mudanças, incentivando novas respostas políticas.

Since the mid-2010s, a regression in several public policies has been observed. This process has intensified after the election of Jair Bolsonaro. The dismantling strategies and attacks on democratic institutions have been analyzed by a growing literature, while the resilience of state bureaucracies, political actors, and the political regime have been overlooked. Based on a case study in the Northeastern semi-arid region, this article analyzes two interrelated policies involving the participation of non-state actors: i) water governance in the São Francisco River basin and ii) access to water and agroecological food products. The study shows that although the degree of institutionalization is a factor of stability, this does not prevent changes or dismantling. It also highlights the capacity of informal policy networks to establish implementation alternatives and coalitions to resist change and promote new policy responses.

Depuis le milieu des années 2010, une érosion de plusieurs politiques publiques a été observée. Ce processus s'est intensifié après l'élection de Jair Bolsonaro. Les stratégies de démantèlement et les attaques contre les institutions démocratiques ont été analysées par une littérature croissante, alors que la résilience des bureaucraties d'État, des acteurs politiques et du régime politique a été occultée. Sur la base d'une étude de cas dans la région semi-aride du Nord-Est, cet article analyse deux politiques interdépendantes impliquant la participation d'acteurs non étatiques : i) la gouvernance de l'eau dans le bassin du fleuve São Francisco et ii) l'accès à l'eau et aux produits alimentaires agroécologiques. L'étude montre que si le degré d'institutionnalisation est un facteur de stabilité, cela n'empêche pas les changements ou le démantèlement. Elle souligne également la capacité des réseaux politiques informels à établir des alternatives de mise en œuvre et des coalitions pour résister au changement et promouvoir de nouvelles réponses politiques.

ÍNDICE

Mots-clés: Brésil, démantèlement des politiques publiques, populisme, sécurité alimentaire, ressources en eau

Keywords: Brazil, policy dismantling, populism, food security, water resources

Palavras-chave: Brasil, desmonte de políticas pública, populismo, segurança alimentar, recursos hídricos

AUTORES

CAROLINA MILHORANCE

Centro de cooperação internacional em pesquisa agronômica para o desenvolvimento (CIRAD),
Unidade de Pesquisa Art-Dev

MARINA LAZAROTTO DE ANDRADE

Universidade de Brasília (UnB), Instituto de Ciência Política

JEAN-FRANÇOIS LE COQ

CIRAD/ArtDev e Centro Internacional de Agricultura Tropical (Alliance Biodiversity-CIAT)

ERIC SABOURIN

CIRAD/ArtDev