

---

# O Uso Do “Policy Dismantling Approach” Em Obras Da Literatura Brasileira Sobre Políticas Públicas

*The use of the “policy dismantling approach” in Brazilian literature on public policies*

*El uso del “enfoque de desmantelamiento de políticas” en la literatura brasileña sobre políticas públicas*

---

✉ Lauro Mattei

Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSC

Programa de Pós-Graduação em Administração da UFSC

[l.mattei@ufsc.br](mailto:l.mattei@ufsc.br)

<https://orcid.org/0000-0002-1270-8052>

## RESUMO

Recebido em:  
22 de agosto de 2024.

Aceito em:  
25 de novembro de 2024.

O presente artigo apresenta uma análise do tratamento dado pela literatura brasileira sobre políticas públicas ao arcabouço do desmantelamento de políticas (policy dismantling) no período entre 2016-2022. Para tanto, foram resenhadas as principais ideias que fazem parte de sete livros dedicados ao assunto. Ao final foi possível classificar as obras em três grupos distintos: o primeiro grupo, composto por três livros, não utilizou essa nova teoria do “policy dismantling”; o segundo grupo, composto por dois livros, utilizou essa teoria em apenas alguns capítulos; e o terceiro grupo, composto por dois livros efetivamente desenvolveu e aplicou esse approach metodológico para entender melhor o processo recente de desmantelamento das políticas públicas no Brasil.

**Palavras-chave:** Brasil; Políticas Públicas; Desmantelamento de Políticas.

## ABSTRACT

This article presents a brazilian literature analysis about public policies that used the Dismantling Policy Approach between 2016-2022. For do that, the main ideas of seven books about this issue were reviewed. In the end, all of the books were classified in three differents groups: the first one did not used this new theory; the second just used this approach only in some chapters of two books; and the third group took all this new approach in account in its analysis about policy dismantling in Brasil during the period above mentioined.

**Key-words:** Brazil; Public Policies; Policy Dismantling.

## RESUMEN

El presente artículo presenta un análisis del tratamiento dado por la literatura brasileña sobre políticas públicas al marco del desmantelamiento de políticas (*policy dismantling*) en el período entre 2016-2022. Para ello, se reseñaron las principales ideas contenidas en siete libros dedicados al tema. Al final, fue posible clasificar las obras en tres grupos distintos: el primer grupo, compuesto por tres libros, no utilizó esta nueva teoría del *policy dismantling*; el segundo grupo, compuesto por dos libros, empleó esta teoría en solo algunos capítulos; y el tercer grupo, compuesto por dos libros, desarrolló y aplicó efectivamente este enfoque metodológico para comprender mejor el reciente proceso de desmantelamiento de las políticas públicas en Brasil.

**Palabras clave:** Brasil; Políticas Públicas; Desmantelamiento de Políticas.

ISSN: 2176-9257 (online)

## INTRODUÇÃO

A constituição federal de 1988, no bojo da democratização do país, explicitou na forma da lei o reconhecimento dos direitos sociais, além de uma nova forma de organização política do Estado e de suas instituições, cuja marca deveria ser a adoção de uma gestão democrática e participativa. Nesse novo cenário emergiu uma agenda favorável ao processo de descentralização das políticas públicas à luz dos chamados sistemas nacionais de políticas públicas, cujas atribuições consistiam em expandir tais políticas junto às unidades federativas de forma descentralizada, porém sob a coordenação do Governo Federal.

O fato concreto é que desde o princípio da Constituição Federal de 1988 houve oposição, por parte das elites econômicas e políticas, à expansão dos direitos sociais e da construção de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil. No início da década de 1990, o Governo Collor (1990-1992) concentrou seu ataque à presença do Estado na vida econômica e social e buscou implementar o neoliberalismo “a La brasileira” assentado nos interesses das forças políticas conservadoras, mesmo com falsas promessas às massas de excluídos socialmente<sup>1</sup>. Exatamente na área social foram criados obstáculos ao funcionamento dos direitos sociais outorgados pela Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que se procurou adiar a implementação da legislação complementar que garantisse aqueles direitos sociais. A Lei 8.213/1991 é um exemplo claro dessa estratégia, uma vez que permitiu que recursos do sistema de financiamento da seguridade social passassem a ser mais uma fonte de custeio do Estado, fazendo com que recursos da seguridade passassem a financiar despesas orçamentárias do próprio Governo Federal. Portanto, desde o princípio o país conviveu com a tensão entre o “Estado Social” x “Estado Mínimo”.

Essa tensão se dissipou em 2016 quando as elites econômicas e políticas resolveram tomar o poder por meio de um golpe jurídico-parlamentar. Após a Presidente Dilma Rousseff ser afastada do cargo, ascendeu ao poder Michel Temer, seu vice, que governou o país entre 2016-2018. Com um projeto denominado de “Uma ponte para o futuro”<sup>2</sup> rompeu-se a trajetória das políticas públicas que estavam em vigor desde o período da estabilidade econômica do país (1995) e, particularmente, durante os Governos Lula I e II e Dilma I. A partir daí a sociedade brasileira passou a enfrentar sérios retrocessos especialmente em termos das conquistas econômicas e sociais obtidas nas décadas anteriores. Todavia, cabe ressaltar que esses retrocessos não se restringiram apenas ao campo dos direitos, uma vez que também afetaram de diversas maneiras o próprio processo democrático do país.

Por isso, é importante analisar essa cruzada destrutiva que marca o período 2016-2022, tendo em consideração os avanços e a concretização dos direitos dos cidadãos contidos na Constituição Federal de 1988 que ocorreram entre 1995 e 2015. Isto porque a partir de 2016 se confrontaram dois projetos antagônicos: a continuidade das políticas públicas democráticas e garantidoras dos direitos sociais versus a incorporação de uma nova agenda

---

<sup>1</sup> - Um dos slogans do Governo Collor era a defesa dos “descamisados” (leia-se dos pobres).

<sup>2</sup> Foi uma proposta que defendia a superação da recessão econômica via reformas liberalizantes por meio da limitação dos gastos sociais por um período de 20 anos (Lei do Teto de Gastos). Na verdade, tal proposta foi um ataque direto à agenda social que estava em curso desde 1995 e com restrições aos direitos dos cidadãos. Tudo foi feito em nome do equilíbrio fiscal, bandeira defendida pelos interesses dos mercadores, dos rentistas e das finanças internacionais.

pautada pelos valores do neoliberalismo econômico e político. Assim sendo, é possível afirmar que a partir de 2016 se encerrou um breve ciclo de avanço da “cidadania social”<sup>3</sup>.

A partir de 2019, com a chegada do Governo Bolsonaro ao poder, esse cenário se agravou ainda mais, uma vez que nesse quadriênio (2019-2022) ocorreu uma inflexão conservadora e autoritária explicitada em diferentes frentes de ação. Por um lado, foram sendo fechados os espaços de participação democrática duramente conquistados nos períodos anteriores. Por outro, foram abandonadas as políticas redistributivas que buscavam atacar as desigualdades econômicas e sociais. E tudo isso sendo feito em nome da “austeridade fiscal”, a velha cantilena do credo neoliberal. Para tanto, cortaram-se gastos sociais para se manterem os ganhos e os privilégios das elites econômicas do país, associadas aos interesses das elites financeiras globais.

Na essência, esse apego à austeridade nada mais é que uma forma de inibir e diminuir a intervenção do Estado na vida econômica e social do país, especialmente na esfera das políticas públicas destinadas à promoção de novos patamares de desenvolvimento socioeconômico do país. Tais atitudes causaram impactos negativos tantos nas áreas rurais como urbanas, destacando-se que mais de 80% da população do país atualmente está domiciliada em espaços urbanos, sendo que uma parcela expressiva dela está vivendo nas grandes áreas metropolitanas. Neste caso particular, foram visíveis os efeitos negativos do desmantelamento das políticas públicas nas esferas da habitação, saneamento básico, saúde, educação, transportes, cultura, direitos humanos, etc.

E tudo isso não aconteceu ao acaso. Em março de 2019, em um jantar na Embaixada Brasileira em Washington promovida por uma organização conservadora, o Presidente Bolsonaro assim se manifestou: “O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa. Pra depois nós começarmos a fazer”. Essa foi a senha do que seria feito com as políticas públicas nos anos seguintes de seu governo. Todavia, essa guinada conservadora não pode ser credenciada apenas ao Presidente Bolsonaro, uma figura grotesca que pouco conhecia a realidade do país. Ele apenas liderou um movimento retrógrado, conservador e autoritário que emergiu durante um período em que avançaram as perspectivas democráticas com inclusão social das camadas populares historicamente excluídas.

Outro aspecto relevante neste cenário conservador e autoritário foi o crescimento dos discursos de ódio, racista e homofóbico que foi tomando conta da sociedade sob os auspícios do governo Bolsonaro. Como exemplo desse retrocesso societário podem ser citados o aumento da criminalização dos movimentos sociais; a violação dos direitos básicos dos cidadãos; os contínuos ataques aos direitos das minorias; a extinção dos espaços democráticos de participação da sociedade civil na definição e implementação das políticas públicas; a negação do acesso à água, especialmente às camadas mais pobres da população; o acirramento dos conflitos junto às populações indígenas; o desmantelamento da legislação agrária visando favorecer o setor latifundiário; o desmonte de toda a legislação ambiental e das instituições que atuavam nessa esfera pública; o desmantelamento do precário sistema de proteção social do país; o desmonte da política cultural, dentre outros.

Mas o liberalismo autoritário adotado pelo Governo Bolsonaro não se limitou apenas aos pontos anteriores. Ao longo de todo seu mandato, promoveram-se constantes ataques ao próprio Estado brasileiro e a suas instituições visando à desconstrução deliberada do arcabouço institucional e das próprias organizações públicas, além de estabelecer uma práxis política que antagonizava a relação amigos x inimigos, sendo que esses últimos, no limite, deveriam ser extintos fisicamente.

---

<sup>3</sup> Segundo alguns autores, o período 2016-2018 foi mais marcado pela desconstrução do arcabouço social que estava sendo construído, prevalecendo o lugar e os interesses do mercado em detrimento de ações do Estado. Já o período posterior (2019-2022) é classificado como de destruição de tudo que havia anteriormente.

Em síntese, esse foi um período de destruição autoritária de tudo aquilo que não se enquadrasse na cartilha retrógrada e conservadora dos “donos do poder”. Foi assim que se promoveu a despolitização da sociedade e a criminalização dos movimentos sociais, ao mesmo tempo em que se apoiou a expansão de diversas correntes religiosas que nada mais são do que “caça níqueis da fé alheia”.

Esse cenário é que instigou um conjunto de pesquisadores brasileiros a analisar aquilo que passou a ser chamado de “desmonte das políticas públicas” à luz da literatura internacional específica denominada de “Policy Dismantling”. Além dessa breve introdução, o artigo está organizado em mais duas seções. Na primeira delas estão sintetizadas as principais ideias de sete livros publicados a partir de 2016 e que abordam a temática do desmantelamento das políticas públicas. A segunda seção apresenta as considerações finais do estudo enfatizando dois aspectos básicos: o primeiro recupera os principais fatos e elementos que marcaram o período 2016-2022, quando o desmantelamento das políticas públicas ganhou maior efetividade; o segundo classifica as sete obras resenhas em três grupos distintos, à luz da utilização do arcabouço teórico do “Policy Dismantling”.

## **O CENÁRIO GERAL DESSE DEBATE NO BRASIL SEGUNDO OS PRINCIPAIS LIVROS PUBLICADOS**

Ao longo dos últimos anos, especialmente durante o governo Bolsonaro, surgiram dezenas de estudos que mostraram o processo de desmantelamento de um conjunto de políticas públicas que estavam em funcionamento até então. Neste contexto, destacaram-se alguns livros que foram editados especificamente sobre o assunto. Neste caso, são mencionadas as principais obras em ordem cronológica de publicação, cujos conteúdos serão resenhados após a menção de cada um deles.

**Livro 1: Desmonte do Estado e subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e políticas públicas federais**, obra editada José Celso Cardoso Júnior e publicada pela AFIPEA no de 2019, sendo composta por 13 capítulos mais um capítulo especial ao final dispostos em 276 páginas. Cronologicamente esse livro inaugura o debate sobre o desmonte das políticas públicas.

**Livro 2: Desmonte do Estado e das políticas públicas: retrocesso do desenvolvimento e aumento das desigualdades no Brasil**. Obra com 500 páginas publicada pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho no ano de 2020 em Fortaleza (CE) e que contou com a participação de diversos pesquisadores do país.

**Livro 3: Produção e sustentabilidade: estudos contemporâneos**. Obra com 133 páginas distribuídas em oito capítulos e publicada pela Editora Itacaiúnas no ano de 2020, sob organização de Anny Kariny Feitosa, professora do Instituto Federal do Ceará (IFCE).

**Livro 4: Desmonte do Estado e retração da cidadania: pensando alternativas de proteção social**, organizado por María Alejandra Nicolás e Flávio Gaitán e publicado Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT), Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), Rio de Janeiro, 2021. Essa obra está compilada em 337 páginas e contou com a participação pesquisadores brasileiros e argentinos.

**Livro 5: Políticas sociais no governo Bolsonaro: entre descasos, retrocessos e desmontes**. Obra com 502 páginas organizada por Clovis Roberto Zimmermann e Danilo Uzeda da Cruz e publicada pela CLACSO e Editora Pinaúna no ano de 2022.

**Livro 6: Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**, obra editada por Alexandre de Ávila Gomide, Michelle Morais de Sá e Silva e Maria Antonieta Leopoldi e publicada em conjunto pelo IPEA e INCT-PPED no ano de 2023. Tal livro, compilado em 543 páginas, pode ser considerado o mais abrangente sobre o assunto, tanto

em termos das áreas específicas contempladas como em relação ao elevado número de pesquisadores envolvidos com a atividade (36).

**Livro 7: Cidadania em perigo: desmonte das políticas sociais e desdemocratização no Brasil**, sob organização de Sonia Fleury e contando com a participação de 9 renomados pesquisadores, tem seu conteúdo disperso em 328 páginas. Tal obra foi editada no Rio de Janeiro pela Edições Livres, Cebes, no ano de 2024.

Além desses livros, há uma dezena de artigos científicos tratando de casos específicos em determinadas áreas cujas ações desmanteladoras foram bem mais evidentes. Em sua grande maioria, tais trabalhos já partem de análises particulares sem fazer qualquer discussão sobre o sentido da palavra “desmonte” que está sendo utilizada generalizadamente. Essas análises serão expostas em um próximo artigo devido à limitação textual definida por cada revista científica. Assim, na sequência serão sistematizadas as principais contribuições de cada uma das obras antes mencionadas.

O livro 1- **Desmonte do Estado e subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e políticas públicas federais** - publicado em 2019 e organizado por José Celso Cardoso Júnior – conta com 276 páginas distribuídas em 14 capítulos temáticos. Seu conteúdo reproduz um esforço das associações e sindicatos de servidores públicos federais vinculados funcionalmente ao Estado brasileiro, os quais se encontravam sob os mais variados ataques do Presidente Bolsonaro e de seu Ministro da Economia. Neste cenário, o livro passou a ser um registro histórico em duas dimensões: por um lado destaca-se a relevância de cada uma das instituições envolvidas e, por outro, ampliaram-se os instrumentos de luta e de resistência da categoria em prol da sociedade brasileira e, em particular, de defesa do Estado e das políticas públicas. O período político é marcado pela continuidade de reformas neoliberais, com destaque para a reforma da previdência no início do governo Bolsonaro. Na sequência o governo da época já pensava na reforma administrativa dentro da lógica conservadora de que a crise econômica é potencializada pelo descontrole do gasto público, o qual somente seria combatido por meio da austeridade fiscal, o que significaria mais cortes de gastos, em particular do gasto com o funcionalismo público. Para tanto, a regra geral deveria ser cortar as despesas orçamentárias na lógica da política do Teto de Gastos aprovada em 2016. O conjunto dos capítulos que compõem a obra aponta numa outra direção, ou seja, busca-se reafirmar o papel essencial do serviço público para defender os interesses do conjunto da população.

No primeiro capítulo se discute a importância do planejamento e orçamento para o desenvolvimento e a inserção da carreira nesse processo. No segundo capítulo discute-se o ordenamento legal para a profissionalização das análises de políticas sociais na gestão pública, bem como as competências para a gestão de importantes políticas públicas. Neste ponto são ressaltados os ataques recentes que estão sendo destinados ao sistema de proteção social e também às políticas sociais. No terceiro capítulo é reafirmada a missão histórica do IPEA na produção de conhecimento sobre políticas públicas enquanto uma fundação de caráter público. Portanto, destacam-se, dentre as principais ameaças, a redução orçamentária e a não reposição das equipes técnicas. Tudo isso poderá comprometer o papel histórico da instituição de prover o Estado com os mais variados estudos e pesquisas sobre a realidade nacional. No quarto capítulo são discutidas as transformações neoliberais implementadas a partir da Constituição Federal de 1988 com ênfase nos seus efeitos sobre a educação superior, destacando-se o período de 2016 em diante à luz da desestruturação das políticas públicas, bem como o surgimento e avanço de movimentos conservadores. No quinto capítulo discute-se o processo de retrocessos democráticos em curso a partir de 2016, enaltecendo o papel histórico da CAPES na conformação e expansão dos programas de pós-graduação no país. No sexto capítulo discute-se a experiência histórica do INPE, reafirmando o papel da instituição no desenvolvimento nacional. Neste sentido, a preocupação recai sobre a necessidade de apoio permanente do Estado, tanto em termos orçamentários como de infraestrutura operacional e técnica. No sétimo capítulo discute-se

o papel histórico da Finep no cenário nacional, destacando-se a preocupação com a possibilidade de extinção do órgão. No oitavo capítulo é externada a visão da direção do sindicato nacional dos trabalhadores da Fiocruz diante do avanço do neoliberalismo no país. No nono capítulo é registrada a crise socioambiental sem precedentes desencadeada a partir de 2019 devido à escassez histórica de investimentos, além da falta efetiva de políticas públicas ambientais sustentáveis, bem como das ações hostis do governo Bolsonaro que gera um desmonte em duplo sentido: por ação ou por omissão. No décimo capítulo resgata-se o papel da FUNAI enquanto órgão de Estado responsável pela condução da política indigenista nacional, com ênfase nas omissões do papel presumido, porém não efetivado. No décimo primeiro capítulo discute-se a situação da cultura no país, com ênfase em algumas iniciativas que visavam desmontar diversos órgãos públicos para fazer jus ao ideário privado de controlar as ações nesta esfera. No décimo segundo capítulo destaca-se o papel crucial do IBGE no sentido de se gerar informações estatísticas capazes de fazer os brasileiros conhecerem o próprio país. Neste caso em particular os autores destacaram que desde o início do governo Bolsonaro/Guedes foi sendo cultivado um ambiente de deslegitimação institucional, além de restrições orçamentárias. No décimo terceiro capítulo foi recolocado o debate entre público e privado, destacando-se que na essência busca-se desqualificar o papel do Estado. Para tanto, afirma-se que o Brasil, ao abrir mão do controle público de setores estratégicos, caminha no sentido inverso àquele trilhado por muitos países desenvolvidos. Finalmente, no capítulo especial recupera-se o planejamento estatal como instrumento propulsor do desenvolvimento da sociedade. Todavia, quando o governo transfere para o setor privado diversos bens coletivos não resta mais nenhuma proteção jurídica aos cidadãos. Isso significa que ao privatizar uma empresa estatal ou patrimônio público o governo está expropriando a própria população do país.

Como consideração geral sobre a referida obra, observa-se que em momento algum se discutiu o sentido do termo “desmonte das políticas públicas” à luz dos debates existentes na literatura internacional. Na verdade, a maioria dos capítulos apenas faz uma breve retrospectiva das ações e do papel desempenhado por cada uma das esferas públicas específicas que estão sendo analisadas. De um modo geral, pode-se dizer que a ideia de “desmonte” se assentou muito na reafirmação da necessidade de manutenção/recomposição orçamentária dos órgãos públicos, além da necessidade de se manter equipes técnicas qualificadas para desempenhar as funções específicas de cada órgão e/ou instituição públicas.

O livro 2 - **“Desmonte do Estado e das políticas públicas: retrocesso do desenvolvimento e aumento das desigualdades no Brasil”** - foi organizado por Júnior Macambira, Fernando Pires, Amilton Moretto, Maria Cristina Cacciamali e Franco de Matos e publicado no ano de 2020 pelo Instituto do Desenvolvimento do Trabalho (IDT). Tal obra, com 506 páginas, está organizada em 16 capítulos separados em três partes de acordo com temáticas específicas, contando com a participação de 32 pesquisadores das mais variadas áreas do conhecimento. A primeira parte da obra, denominada de Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas, é composta por 5 capítulos que discutem os seguintes aspectos: Estado, Planejamento e Políticas Públicas na perspectiva do desenvolvimento numa condição de dependência econômica (1º capítulo); O Subdesenvolvimento e as janelas de oportunidades em economias periféricas (2º capítulo); A metropolização do meio ambiente com foco nas vulnerabilidades ambientais nas regiões metropolitanas do Ceará (3º capítulo); Padrão de gestão do “apartheid social” e autoritarismo no Brasil (4º capítulo); A crise dos refugiados e o estado neoliberal no Brasil (5º capítulo). A segunda parte da obra, denominada de Estado e Proteção social, é composta por 7 capítulos que discutem os seguintes temas: desmonte da proteção social no Brasil: o caso da previdência social (6º capítulo); os sindicatos de trabalhadores após a reforma trabalhista: quais as perspectivas para o futuro? (7º capítulo); trabalho e envelhecimento no século XXI: notas sobre a problemática social do “gerontariado” no

Brasil (8º capítulo); trabalho intermitente: a que veio? Para onde vai? (9º capítulo); salário mínimo no Brasil; valorização e parâmetros de reajuste 1994-2020 (10º capítulo); trabalho informal e políticas públicas no contexto da Covid-19: problemática latino-americana, soluções locais (11º capítulo); intensificação do trabalho por conta própria: novas questões para a velha desproteção social (12º capítulo). A terceira parte da obra, denominada de Pobreza e Desigualdade, é composta por 4 capítulos que discutem os seguintes temas: o viés político antidistributivo predominante: a acentuação da desigualdade na distribuição da renda do trabalho entre 1950 e 2017 (13º capítulo); expansão e retrocesso das políticas distributivas: Brasil e Nordeste entre 2004 e 2019 (14º capítulo); quando os desiguais se assemelham: Brasil e EUA sob a Covid-19 (15º capítulo); padrão de inserção da mulher negra no mercado de trabalho do Nordeste: notas para o período 2005-2014 (16º capítulo).

Após a leitura de todos os capítulos é possível externar algumas considerações sobre o conjunto do conteúdo resenhado. Em primeiro lugar, a ideia de que o próprio título do livro induz o leitor a uma temática que foi muito discutido no período 2016-2022, qual seja: o debate sobre desmonte das políticas públicas e do próprio Estado amparado em uma literatura consagrada. Em correlato com outras obras aqui mencionadas e sistematizadas, esperava-se que o fio condutor das análises estivesse assentado na linha interpretativa do “Policy Dismantling Approach”, que está sendo bastante popularizado em todo o mundo quando o assunto é desmantelamento (ou desmonte) das políticas públicas. Ao contrário, o que se viu é que em nenhum dos dezesseis capítulos este assunto sequer é mencionado, muito embora tivesse sido anunciada tal intenção no título da obra.

Além disso, na maioria dos capítulos simplesmente é apresentada uma análise factual da realidade de cada temática estudada, muitas das quais amparadas em algumas bases de dados que englobam praticamente as duas primeiras décadas do século XXI. Nestes casos, nota-se, inclusive, uma limitada discussão sobre a realidade de alguns setores, especialmente em termos das mudanças em curso, bem como das tendências observadas. Poucos foram os casos em que se identificaram os elementos promotores de tais mudanças e os efeitos sobre as políticas públicas que estariam em curso em uma esfera específica no período compreendido pela análise.

No geral, configurou-se um conjunto de análises pontuais sobre determinados temas, porém sem qualquer mediação com as diferentes literaturas específicas sobre o desmantelamento das políticas públicas e seus impactos para o conjunto da sociedade. São inúmeros os exemplos, especialmente quando se discutiu os temas do mundo do trabalho, da pobreza, da proteção social, do meio ambiente. Na realidade não se viu uma conexão entre os capítulos de uma determinada parte e, menos ainda, dentre estas no âmbito da temática geral (desmantelamento das políticas públicas). Por exemplo, a falta de uma articulação do debate de assuntos temáticos (trabalho, renda, proteção social, pobreza, etc.) com o modelo de desenvolvimento e suas contradições que já aparecem, em parte, no primeiro capítulo da obra.

Portanto, entende-se que a falta de clareza (ou até mesmo de conhecimento) sobre a vasta literatura consagrada que se dedica a entender os fenômenos que atuam no sentido de promover o desmantelamento das políticas públicas impediu que a obra tivesse um fio analítico que levasse cada autor a compreender com maior profundidade os elementos subjacentes ao próprio tema escolhido para análise. Decorre daí que a maior parte dos capítulos acabou apresentando uma análise fechada em si mesma, o que pode ser creditado como uma perda de oportunidade para se compreender as partes (diversos capítulos) na totalidade do debate sobre desmantelamento das políticas públicas, especialmente durante o período 2019-2022.

O Livro 3 - “**Produção e sustentabilidade: estudos contemporâneos**” - é uma obra com 133 páginas distribuídas em oito capítulos e publicada pela Editora Itacaiúnas no ano de 2020 sob organização de Anny Kariny Feitosa, professora do Instituto Federal do Ceará

(IFCE), sendo uma produção coletiva de uma equipe de professores do IFCE que faz parte do grupo de pesquisa GEMAS (Gestão, Meio Ambiente e Sustentabilidade) do referido Instituto. Esse livro figura nesta resenha porque, mesmo não tendo o “Policy Dismantling Approach” como fio condutor, ele contém apenas um capítulo específico (capítulo 4) que utiliza esse instrumental teórico para analisar um caso específico de desmantelamento de políticas públicas no Brasil. Em função disso, apresentaremos na sequência uma breve síntese de cada capítulo da obra. No primeiro capítulo, intitulado “Direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado”, os autores partem da ideia de que o direito ao meio ambiente está assegurado na Constituição Federal (CF) do país para fazer uma revisão da literatura sobre as principais abordagens publicadas recentemente. Assim, observaram que recentemente foram publicados 22 artigos sobre o assunto, porém utilizaram apenas sete deles disponibilizados pelo Portal de Periódicos da CAPES. Ao final perceberam que tais artigos versam sobre os seguintes temas: preservação da natureza, saneamento básico, regularização territorial e conflito entre direitos constitucionais. Não se faz nenhuma referência teórica ao assunto de nosso interesse (desmantelamento das políticas públicas, assim como em todos os demais capítulos, exceto no capítulo 4). O segundo capítulo, intitulado “Vidas desperdiçadas: globalização, cidadania e exclusão social”, trata da obra de Zygmunt Bauman, sociólogo polonês que viveu entre 1925 e 2017. Neste capítulo os autores discorrem sobre os trabalhos de Bauman, cuja essência é mostrar os aspectos negativos da globalização. O terceiro capítulo, intitulado “Outorga dos recursos hídricos: instrumentos de gestão da sub-bacia do Banabuiú entre os anos de 1996 e 2013”, destaca o papel da outorga do direito de uso da água no âmbito dos programas de gestão dos recursos hídricos em uma determinada bacia específica. O quarto capítulo, intitulado “desmonte institucional da agricultura familiar: discussão teórica e evidências empíricas” e de autoria da professora Erica Priscilla Carvalho de Lima, parte do pressuposto de que o Brasil se encontrava em um processo de desmonte do estado, especialmente na esfera das políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar. À luz da literatura sobre **“Policy Dismantling Approach”** a autora concluiu que “há indubitavelmente uma redução do Estado, mitigando sua capacidade de cumprir a agenda das políticas públicas e afetando a população mais vulnerável” (Carvalho de Lima, 2020:60). Utiliza-se o approach antes mencionado para mostrar o processo em curso no setor da Agricultura Familiar tomando-se como referência as obras clássicas de Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013) e de Bauer e Knill (2013), como também para enfatizar a necessidade de se analisar as políticas públicas a partir de parâmetros como cortes, reduções e até mesmo da extinção de políticas previamente existentes. No quinto capítulo, intitulado “impactos das emissões de CO2 na agricultura: um estudo de caso brasileiro”, são analisados os impactos da emissão de CO2 na agricultura brasileira no período entre 1997 e 2017, por meio da estimação de uma regressão linear. Tais procedimentos levaram os autores a concluírem que há uma correlação entre o aumento do PIB e o aumento de CO2 no setor agrícola brasileiro. O sexto capítulo, intitulado “A compostagem descentralizada como alternativa ao tratamento de resíduos urbanos” apresenta uma proposta de modelo de gestão de resíduos urbanos para Portugal, o qual ofereceria uma alternativa de tratamento próximo aos cidadãos e levando a uma redução da necessidade de coleta diária, bem como possibilitaria a redução das tarifas pagas pelos cidadãos. No capítulo sétimo, intitulado “Estratégias sustentáveis na fabricação de polpas de frutas em uma agroindústria familiar”, investiga-se a utilização de estratégias sustentáveis na fabricação de polpas de frutas em uma agroindústria familiar na cidade de Quixelô, Ceará. Finalmente, no capítulo oitavo, intitulado “Efeitos residuais de doses e tipos de biofertilizantes nos atributos químicos do substrato e na produção de alface”, apresentam-se os resultados de uma pesquisa que avaliou os efeitos residuais de dose e tipos de biofertilizantes no processo de produção da alface.

Em síntese, essa obra, embora conte com o debate sobre o desmantelamento de

políticas públicas, nas um único capítulo (capítulo 4), não teve como fio condutor tal

que apresentados assuntos pouco conexos a essa temática em todos

16 | Lauro Matthei

os demais capítulos. Na verdade – e diante da diversidade de assuntos tratados – nota-se que a obra cumpriu apenas a função de agregar trabalhos específicos de pesquisadores que interagem no âmbito do GEMAS-IFCE, sem sequer contemplar uma análise mínima do que se entende por desmonte das políticas públicas, exceto na parte já mencionada.

O Livro 4 - “**Desmonte do Estado e retração da cidadania: pensando alternativas de proteção social**” - foi organizado por Maria Alejandra Nicolás e Flávio Gaitán e publicado Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT), Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), Rio de Janeiro, 2021. Essa obra está compilada em dez capítulos que totalizam 337 páginas e que contou com a participação 12 pesquisadores das mais distintas áreas de conhecimento, brasileiros e argentinos. Neste caso, nota-se que já no capítulo introdutório os organizadores iniciam o debate sobre o desmonte das políticas públicas com base na obra pioneira de Pierson (1994) que analisou o desmantelamento das políticas de Welfare State promovido pelos governos Reagan (EUA) e Thatcher (Reino Unido), **destacando-se a afirmação dos autores de que tal instrumental teórico não teve ampla repercussão**. Após fazer uma guinada analítica sobre as ações governamentais na América Latina e mostrar que depois de um período de rejeição às ideias neoliberais, os autores constatam que a partir de 2015 observou-se um novo ponto de inflexão com a retomada da retórica do “Estado Mínimo”. É a partir desse momento que se introduz o debate sobre “Policy Dismantling” tomando-se como referência a obra de Bauer et al (2014) e afirmando-se que tanto a construção como o desmonte das políticas públicas devem ser compreendidas como parte central da trajetória institucional de cada país. A partir daí observa-se que a maioria dos capítulos fica restrita às análises das temáticas escolhidas, sem referências ao debate sobre “policy dismantling”, exceto no caso de dois capítulos específicos que comentaremos na sequência.

No quinto capítulo, as autoras Silvia Zimmermann e Maria Alejandra Nicolás contextualizam esse debate à luz da obra de Bauer et al (2014) “Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects”. Para tanto, fez-se uma ótima recuperação desse debate com base nas mais importantes referências internacionais. Após mencionar que a origem desse debate se concentrou no primeiro momento no processo de desmonte do Estado de Bem-Estar Social nos Estados Unidos e Inglaterra, conforme obra clássica de Pierson (1994), as autoras sintetizam a obra de Bauer et al (2014), mostrando a mudança do foco das análises sobre alterações nas políticas públicas e chamando atenção para o fato de que a ideia original centrada apenas nas políticas de bem-estar social não era mais suficiente para se entender as transformações nos demais setores da administração pública. A partir dessa premissa vão expor como os autores-referência (Bauer e Knill, 2014) construíram o arcabouço teórico mais amplo que dá sustentação ao conjunto de interpretações do desmonte de políticas públicas. Destaca-se, ainda, a importante seção desse capítulo que contém um levantamento sobre artigos publicados nos últimos 10 anos que tratam do desmonte de políticas públicas no Brasil. Para finalizar reproduzimos textualmente duas curiosidades mencionadas pelas autoras: “Primeira questão, o termo desmonte não era popular antes da proposta analítica cunhada por Bauer et al. (2014), publicada em 2012. Mesmo entre as obras que estes autores utilizam e que citam o termo desmonte é pouco mencionada sendo relacionada ao poder econômico (MAJONE, 1996) e aos serviços do Estado Social (LINDBLOM, 2001), sem aprofundar o significado. Portanto, nota-se que são Bauer et al. (2014) que passam a utilizar o termo desmonte como uma modalidade específica de mudança de política pública. Bauer (2009, p. 18 - tradução nossa), ao analisar as abordagens de extinção de políticas públicas, propõe “a diferenciação na extinção de política em termos de resultados (desmontagem, substituição, eliminação), bem como objetos (nível de um serviço, instrumento, programa, objetivo da política, tarefa estadual)”. Segunda questão é que, de alguma forma, a proposta cunhada por Bauer et al. (2014) parece sugerir o exercício de uma segmentação entre a política pública e os políticos, e mesmo da ação do Estado. A análise é baseada em um cálculo racional do comportamento

dos políticos, em torno de ganhos futuros da estratégia de desmonte empregada, e não está claro como Bauer e Knill (2014) contemplam na abordagem outros elementos do comportamento destes, tais como as ideologias sobre o papel do Estado e subjetividades nas relações pessoais entre políticos e sociedade. Entende-se que estes elementos também são fundamentais na escolha política, e podem limitar a compreensão ampla do processo de desmonte a partir do emprego da *policy dismantling*. Nota-se que a abordagem foi elaborada justamente para se descolar das análises sobre Estado do Bem Estar Social que existiam até então, para poder ser aplicada em um espectro amplo de áreas em que as políticas públicas passam por processos de desmonte, não apenas na área social, por exemplo, na área ambiental” (Capítulo 5, pp.16-162).

No capítulo oitavo, de autoria do professor Sergio Leite, analisa-se, em parte, o desmonte das políticas públicas no setor rural brasileiro após o impeachment da presidente Dilma Rousseff sob o prisma do approach teórico do “Policy Dismantling”. Inicialmente o autor informa que o seu trabalho discutirá, com base em pesquisas e estudos desenvolvidos no OPPA/CPDA/UFRRJ, a continuidade e descontinuidade das políticas públicas para o meio rural brasileiro, focando no período entre 2003 e 2014, intervalo de tempo em que se observou uma série de inovações institucionais e avanços que, à luz da conjuntura recente, conduzem a um desmonte de alguns instrumentos e até mesmo das próprias políticas públicas. Nesta direção, o autor analisa o desmonte das políticas públicas a partir de dois planos. No plano teórico utiliza-se um instrumental que permite entender as transformações recentes que levaram ao desmantelamento das políticas públicas. Neste caso, a ênfase recai sobre o papel dos gestores e dos tomadores de decisões (policy makers). O segundo plano analítico recupera o debate recente sobre o desmonte das políticas agrárias à luz dos principais referenciais teóricos utilizados por diversas áreas do conhecimento para interpretar os processos em curso. Ao final do estudo o autor apresenta uma breve discussão sobre o tema da austeridade fiscal e seus impactos sobre as políticas públicas no meio rural do país.

Como comentário geral sobre essa obra, registra-se que a temática do “Policy Dismantling” aparece pontualmente em dois importantes capítulos, porém acaba não sendo o fio condutor do conjunto dos capítulos, cujas temáticas teriam elementos disponíveis para dialogar com tal referencial teórico.

O Livro 5 - “**Políticas sociais no governo Bolsonaro: entre descasos, retrocessos e desmontes**” - foi organizado por Clovis Roberto Zimmermann (Professor de Sociologia da Universidade Federal da Bahia-UFBA) e Danilo Uzêda da Cruz (Doutor em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA), contando com prefácio do ex-senador Eduardo Matarazzo Suplicy, além de alguns profissionais de outras áreas (psicólogos, antropólogos, assistentes sociais, advogados) e de uma parcela expressiva de mestrandos e/ou mestres e doutores e/ou doutorandos do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA. Tal obra, publicada no ano de 2022 pela CLACSO (Buenos Aires) e pela Editora Pinaúna (Salvador-BA), é composta por 21 capítulos. Embora não organizada em partes, é possível comentar a mesma em duas grandes partes temáticas. Na primeira delas – que compreende os capítulos de 1 a 5 – encontram-se análises dispersas de temas como conservadorismo, liberalismo, subdesenvolvimento e capitalismo dependente que exerceram efeitos sobre a agenda social no Brasil. Na segunda parte – que compreende o restante dos capítulos – discute-se o contexto das principais políticas sociais durante o governo Bolsonaro, com destaque para a política educacional e sua militarização, da saúde e sua precarização, inclusive com um olhar particular desse tema na cidade de Salvador, da temática da fome, da educação secundária, do associativismo, da indústria cultural digital e do programa de cisternas.

No prefácio, sob o título “O compromisso de construir um Brasil justo” Eduardo M.

18 | *Lauro Matthei* atividade que participou na Universidade de Harvard em 2005, com os professores Sen e Philippe Van Parijs que tratava da diversidade cultural e da

justiça, cujo foco foi discutir os instrumentos de política econômica e social necessários para elevar o grau de justiça na sociedade, sendo que naquele momento foi dado destaque especial ao tema da Renda Básica Universal. Após fazer breves comentários sobre o conjunto de programas sociais implantados no Brasil até o momento - além de recuperar sua trajetória enquanto ator político – destacou-se a aprovação de sua proposta da Renda Básica de Cidadania (Lei 10.835/2004). A partir de 2016, com os governos Temer e Bolsonaro, se agravaram os problemas sociais, especialmente com novos avanços do desemprego, da fome e da pobreza, sendo que este cenário ruim foi fortemente influenciado pelo desmonte das políticas públicas, especialmente na esfera social. Para tanto, o autor finaliza reafirmando a necessidade de se recuperar algumas políticas sociais essenciais, especialmente a temática da renda básica universal.

Na apresentação os organizadores informam que o objetivo central da obra é realizar um mapeamento das principais ações do governo Bolsonaro no sentido de desmontes, descompromissos e falta de iniciativas em relação às políticas sociais. Segundo os autores, essa obra é um projeto de grande relevo ainda não realizado no país, sobretudo diante dos descompromissos e negligências do referido governo em relação à maioria da população, tendo em vista os retrocessos visíveis na esfera das políticas sociais. Por outro lado, destaca-se, ainda, que o viés neoliberal adotado pelo governo Bolsonaro tem como objetivo destruir todo processo construído até então, especialmente na esfera das políticas sociais, uma vez que suas ações não têm como premissa a proteção das pessoas. Neste sentido, destaca-se que o conservadorismo adotado é apenas uma retórica para esconder os verdadeiros interesses do neoliberalismo, o qual tem levado a um retrocesso democrático, ao mesmo tempo em que são degradadas as condições econômicas e sociais de amplas parcelas da sociedade brasileira.

Na verdade, os autores buscaram analisar o cenário de um conjunto de políticas sociais com a visão clara de que ocorreu um desmonte dos direitos sociais durante o governo Bolsonaro. Todavia, tanto na primeira parte como no restante dos capítulos não se observa um fio condutor analítico assentado nas ideias do “Policy Dismantling Approach”, sendo que na maior parte da obra os autores se limitam a fazer breves históricos das políticas específicas – como são os casos do sistema de proteção social em alguns países; da política social em sentido amplo; das políticas educacionais e de saúde, da política de assistência social, etc. – e descrever os principais problemas que ocorreram entre 2019-2022 sem uma contextualização mais geral e articulada com a temática do desmonte das políticas públicas.

O livro 6 - **“Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)”** - obra editada por Alexandre de Ávila Gomide, Michelle Morais de Sá e Silva e Maria Antonieta Leopoldi e publicada em conjunto pelo IPEA e INCT-PPED no ano de 2023 é composto por 18 capítulos organizados em cinco partes temáticas, cujo conteúdo está disposto em 543 páginas. De um modo geral, pode-se considerar essa obra como a mais abrangente sobre a temática do “Policy Dismantling”, tanto em termos das áreas específicas contempladas como do elevado número de pesquisadores envolvidos com a atividade (36). Na seção de apresentação, a presidente do IPEA deixa claro que a obra analisa os processos de mudanças e de desmonte das políticas públicas brasileiras entre 2016-2022. Na verdade, tal obra decorre de um projeto de pesquisa realizado em parceria entre o IPEA e o INCT/PPED (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Na primeira parte – denominada de Introdução e composta por um único capítulo assinado por Alexandre de Ávila Gomide, Michelle Morais de Sá e Silva e Maria Antonieta Leopoldi – informa-se que o ponto de partida é analisar o processo de mudanças das “políticas federais brasileiras” após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, período caracterizado pelos autores como de “retrocesso democrático”. Para tanto, os autores buscam fazer uma análise transversal dos diferentes capítulos que fazem parte da obra em consonância com a literatura no campo das políticas públicas. Neste caso, reafirmam que as mudanças nas políticas públicas podem ser

interpretadas à luz do arcabouço teórico do “Policy Dismantling”. Todavia, destaca-se que a literatura existente não analisa as mudanças das políticas públicas num contexto de retrocesso democrático. Essa seria a lacuna que essa obra pretende cobrir, mesmo reconhecendo a existência de diversos estudos recentes sobre o desmonte das políticas públicas que também utilizam o marco conceitual do “Policy Dismantling”. Nesta direção, o livro buscou responder às seguintes questões: a) quais tipos de mudanças sofreram as políticas públicas no período considerado; b) como se deram tais processos; c) quais foram as motivações para o desmonte ou reconfiguração das políticas públicas analisadas; d) o que caracteriza o caso brasileiro em relação à literatura internacional; e) quais os fatores que explicam a maior ou menor resiliência das políticas analisadas. Pode-se sintetizar que o capítulo inicial está organizado em três partes. Na primeira delas discute-se o ambiente e as condições em que ocorreram as mudanças, destacando-se que no caso brasileiro o retrocesso democrático levou a uma ruptura institucional que culminou com a adoção de um marco político assentado na ideia de “desconstruir as políticas públicas”. A segunda parte explicita o referencial teórico sobre processos de resiliência e desmonte de políticas públicas, momento em que são utilizadas obras clássicas que fazem parte do “Policy Dismantling” para se entender os motivos, as condições institucionais, as estratégias e a tipologia do desmonte. Na terceira parte são interpretados os diferentes capítulos da obra sob o prisma teórico adotado, cuja essência deveria contemplar os seguintes aspectos: tipos de mudanças ou desmontes observados, as estratégias adotadas pelos agentes e as motivações que sustentaram essas estratégias. Todavia, os próprios autores reconheceram que não conseguiram extrair esses elementos de todos os capítulos produzidos. E a partir daí destacam os principais resultados dos capítulos que compõem as grandes áreas temáticas. Na sequência, apresentamos uma interpretação desses capítulos que não necessariamente condiz com as análises dos organizadores da obra em termos dos elementos que caracterizam o “Policy Dismantling”. Faremos isso de acordo com o conjunto de capítulos que compõem cada uma das partes da obra.

A segunda parte do livro – que trata do desenvolvimento social – é composta por três capítulos que analisam o caso do Cadastro Único (cap.2); o Bolsa Família (cap.3); e o Benefício da prestação Continuada (cap.4). Nesta etapa verifica-se que, particularmente no segundo capítulo 2, utilizou-se de forma consistente o modelo analítico de Bauer e Knill (2012) e identificaram-se as capacidades das políticas como parte das mudanças e estratégias de desmonte. Já no capítulo 3 usou-se o conceito de drift (deriva) para caracterizar conceitualmente as mudanças ocorridas nas políticas de transferência de renda, enquanto que as análises do último capítulo desta parte guardam pouca aderência com o referencial teórico geral.

A terceira parte da obra – que trata da temática do meio ambiente – é composta por três capítulos que analisam a desconstrução da política florestal (cap.5); as políticas públicas federais para águas doces (cap.6); e a agenda da biodiversidade (cap.7). Nesta parte, tanto o capítulo 6 como o capítulo 7 adotam as categorias analíticas do “Policy Dismantling” em suas análises específicas, destacando-se como elementos do desmonte das políticas públicas: redução do financiamento federal, incentivo às privatizações, perda da capacidade administrativa e redução da intensidade e densidade dos instrumentos de políticas públicas. Já no capítulo 5 os próprios autores admitem algumas limitações do estudo ao declararem que a literatura do desmantelamento vai além dos objetivos do estudo realizado.

A quarta parte do livro – que trata de infraestrutura e CT&I – é composta por três capítulos que analisam a política financeira do BNDES (cap.8); as capacidades estatais no setor elétrico brasileiro (cap.9); e a expansão e desmonte da política de inovação no Brasil (cap.10). Nesta etapa observam-se enfoques teóricos distintos. No capítulo 8 supõe-se o “Policy Dismantling” como parte da literatura do “Policy Change”, sem, todavia, explicar adequadamente esta passagem. Já o capítulo 9 tem seu enfoque assentado nas ideias de

Streeck & Thelen (2010) que discutem os temas do deslocamento, sobreposição e deriva. Finalmente, o capítulo 10 analisa as mudanças nas políticas de inovação no período 2003-2020 com foco teórico na governança da inovação e nos instrumentos de desmonte das políticas públicas.

A quinta parte do livro – que trata dos direitos econômicos, sociais e culturais – é composta por três capítulos que analisam o processo de (Des)institucionalização das políticas para as mulheres (cap.11); o desmonte das políticas culturais federais (cap.12); e o processo de desmonte das políticas públicas rurais, com enfoque na trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil (cap.13). No capítulo 11 discute-se a construção da agenda das políticas públicas para as mulheres fazendo-se pequena referência à literatura do “Policy Dismantling”, alertando que o conteúdo do capítulo estará assentado na noção de “capacidades estatais”, ressaltando-se que aspectos do desmonte serão analisados a partir de duas dimensões, segundo Bauer e Knill (2012): densidade e intensidade. O capítulo 13 discute-se o processo de construção da política cultural desde 1995, a lei Rounet, os incentivos culturais, entre outros, não tendo o fio condutor teórico assentado no “Policy Dismantling”. Finalmente o capítulo 14 analisa as mudanças políticas e institucionais das políticas públicas no Brasil com foco nos programas voltados ao fortalecimento da agricultura familiar. Para tanto, o capítulo reconstituiu historicamente o processo de fragilização e desmonte das políticas públicas visando compreender repercussões diferenciadas. Para tanto, utiliza-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como referência para se verificar a complexidade e a heterogeneidade do desmantelamento em seus diferentes níveis. Partindo do referencial do “Policy Dismantling”, os autores buscaram estabelecer diferenciações entre continuidades e descontinuidades das políticas públicas rurais.

A sexta parte do livro – que trata das instituições, governança e gestão – é composta por cinco capítulos analisam os condicionantes institucionais do desmonte (cap. 14); o desmonte ativo no governo Bolsonaro (cap.15); o desmonte autoritário das políticas públicas no Brasil (cap.16); ações e reações (cap.17); e desmobilização institucional e estilos de governança multinível (cap.18). No capítulo 14 a autora, seguindo o referencial teórico do “Policy Dismantling”, levantou algumas hipóteses explicativas que podem contribuir para melhorar a compreensão sobre as mudanças que ocorreram recentemente em diversas áreas das políticas públicas no Brasil. Já no capítulo 15 o desmonte das políticas públicas é analisado a partir da esfera orçamentária com ênfase nos Planos Plurianuais de 2012-2015; 2016-2019; 2020-2023. Para além dos valores, também foram consideradas as metas relativas aos programas. Com base no referencial teórico adotado na obra, analisa-se o desmonte com base no desmonte ativo proposto por Bauer e Knill (2012). No capítulo 16 encontra-se um diálogo direto com os principais autores internacionais sobre “Policy Dismantling” para responder ao questionamento sobre quais os mecanismos foram mobilizados no desmonte das políticas públicas no Brasil em um contexto de retrocesso democrático, período denominado de desmonte autoritário das políticas públicas. Finalmente, no capítulo 17 – cujo marco teórico é distinto dos demais capítulos de praticamente toda a obra – analisa-se o espaço tênue do comportamento entre políticos e burocratas com o objetivo de contribuir para a formação de uma teoria sobre comportamentos burocráticos diante de relações complexas e multifacetadas entre ambos.

De um modo geral, pode-se dizer que a obra, quase que por acaso, acabou seguindo uma linha interpretativa assentada nos principais pressupostos do “Policy Dismantling Approach”, muito embora diversos capítulos ficaram distantes de contemplar pontos fundamentais dessa estrutura analítica. Ressalta-se, inclusive, que diversos capítulos passaram à margem desse debate, se limitando a descrever processos de desmantelamentos de políticas públicas, conforme indicamos nos comentários específicos de cada parte da obra. Em grande medida, os próprios organizadores do livro reconhecem essas lacunas ao tentar extraír elementos centrais de cada capítulo por eles comentados. Mas isso não

diminui o grande mérito da obra que se traduz em um dos melhores exemplares para se pensar e analisar os tempos recentes, especialmente as ações do Estado que impuseram retrocessos no campo das políticas públicas.

O livro 7 - **“Cidadania em perigo: desmonte das políticas sociais e desdemocratização no Brasil”** - sob organização de Sonia Fleury e contando com a participação de renomados pesquisadores do Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, tem seu conteúdo disperso em nove capítulos que dialogam entre si e que compõem as 328 páginas da obra editada no Rio de Janeiro pela Edições Livres, CEBES, no ano de 2024. Partindo do pressuposto de que a emergência de regimes autoritários é um fenômeno a ser melhor explicado, uma vez que tais regimes procuram desestabilizar os poderes administrativos do Estado, as próprias políticas públicas e os direitos da cidadania. Nesta direção, o conjunto da obra busca investigar as origens desse fenômeno político estabelecendo as seguintes conexões: ascensão do populismo autoritário, as políticas de liberalização e o programa de ajuste fiscal. Para tanto, o objeto de análise recaiu sobre o governo populista autoritário de Jair Bolsonaro, explicando-se que as táticas empregadas por esse governo para desmantelar as políticas públicas, especialmente as políticas sociais, também aparecem alicerçadas nas medidas de austeridade fiscal recentemente inscritas na Constituição Federal. Nesta direção, entende-se que a desdemocratização não é resultado apenas da retórica populista autoritária porque esta não atua sozinha, mas em compadrio com agentes de mercado e até mesmo de instituições públicas. Decorre daí a emergência da questão central que perseguirá toda a obra: **por que os direitos sociais da cidadania – construídos desde a redemocratização do país – estão sendo facilmente desconstruídos via desmantelamento das políticas públicas e das redes de proteção social?** Para responder a esse questionamento central os autores estabelecem um diálogo contínuo com a literatura do “Policy Dismantling” procurando identificar as fragilidades existentes em cada setor específico do sistema de proteção social, bem como as estratégias de desmantelamentos que foram utilizadas. Neste caso, menciona-se a interação com as seguintes obras do referido Approach: Pierson (1994,1996, 2001 e 2011); Bauer & Knill (2014); Jordan (2013); Jensen (2017, 2019), dentre outros. Do ponto de vista organizativo, a obra encontra-se articulada a partir de cinco partes. Na primeira delas, com apenas um capítulo, são discutidas as abordagens teóricas sobre o estado de bem-estar social na América Latina com o intuito de se aproximar de uma teoria latino-americana nesta esfera. Na segunda parte, também com um único capítulo, analisam-se as políticas de austeridade fiscal e os constrangimentos econômicos a partir de 1988, tomando-se como referência duas linhas de intervenção ( Economia política do desenvolvimento e a produção acadêmica sobre “Policy Dismantling”), procurou-se mostrar como as políticas liberais conservadoras atuaram para desmantelar as políticas públicas. A terceira parte, que trata dos temas do emprego e da seguridade social, é composta por três capítulos específicos sobre a reforma trabalhista, o desmonte das políticas de emprego e a encruzilhada da previdência social. Registre-se que em todos esses capítulos aparece fortemente o debate com a bibliografia de referência sobre o desmantelamento das políticas públicas. A quarta parte contempla os sistemas de políticas sociais sob a égide da desdemocratização. Neste caso, três capítulos específicos tratam dos temas da saúde no Brasil, desde a expansão ao seu desmonte (SUS); do sistema de segurança Alimentar e Nutricional (SAN), suas tensões e seus conflitos; e do desmonte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Na quinta parte – denominada de Reflexões Finais - encontra-se o capítulo 9º escrito pelo conjunto dos autores e que faz o fechamento da obra. Intitulado de “populismo autoritário, desdemocratização e desmonte das políticas sociais: lições do caso brasileiro” o capítulo faz uma síntese de todos os principais temas tratados em cada capítulo específico à luz do marco teórico geral que agrupa conhecimentos de várias áreas, em especial da ciência política, da economia, da sociologia e da assistência social. Após fazer uma extensa revisão da literatura sobre os fenômenos que estão possibilitando a emergência do populismo

seus traços autoritários, assume-se, como ponto de confluências entre as diversas temáticas tratadas na obra, que a emergência e crescimento desse populismo autoritário não pode ser dissociado do clima de descontentamento dos cidadãos em diversas partes do mundo, uma vez que esse crescimento está conectado, além dos aspectos econômicos, com diversos outros temas (rejeições aos imigrantes, às minorias raciais, a outros grupos minoritários, etc.). Isto permite aos autores afirmar que construir coalizões de forças conservadoras e heterogêneas, porém unificadas em torno de objetivos precisos, é a principal estratégia do populismo autoritário. Utilizando-se de parte da literatura sobre “Policy Dismantling” (Bauer & Knill, 2014; Hacker & Pierson, 2020; Bauer & Becker, 2020) os autores afirmam que os fatores subjacentes ao desmonte das políticas públicas são muito complexos. Por um lado, cortes nos benefícios sociais, redução dos beneficiários e reformas amplas, etc. impõem determinados custos aos proponentes dos desmontes e, por outro, as condições prévias das políticas públicas (grau de resistência das burocracias públicas, grau de resiliência das instituições, etc.) influenciam as estratégias de desmantelamento das políticas por parte dos governos autoritários. Portanto, esses governos procuram criar legitimidades para fazer o desmonte a partir do potencial real de destruição existente. Isso leva os autores a afirmar que essas mudanças afetam a natureza política do Estado, uma vez que as ações de desmonte enfraquecem os componentes democráticos da burocracia pública. Neste caso, os autores chamam atenção para a compatibilização entre autoritarismo político e liberalismo econômico, destacando-se o caso brasileiro sob o governo Bolsonaro, dada sua cruzada contra o Estado e ênfase no mercado e na família com o intuito de promover, além da desregulamentação e da redução dos gastos públicos, o conservadorismo moral representado por diversas igrejas. Nas palavras dos autores, “o recente processo de desmonte da burocracia pública e das políticas de proteção social empreendido pelo governo Jair Bolsonaro no Brasil reforça a ideia de que o compromisso entre o populismo autoritário e as reformas liberalizantes é estruturado para desconstruir direitos sociais, reverter expectativas democráticas, eliminar as instâncias coletivas de participação social promovidas desde a redemocratização do país” (Fleury et al. 2024, p.299-300). Por fim, segundo os autores, “a originalidade do nosso estudo reside na ênfase dada ao desmonte das políticas de proteção social, ao contrário da maioria dos estudos que abordam os governos populistas autoritários apenas sob a ótica do regime político, da ideologia e da retórica dos governantes. Nossa hipótese relaciona a emergência do populismo autoritário às políticas de austeridade e de desregulamentação difundidas pelo neoliberalismo, cujos resultados têm sido a restrição do gasto público em políticas redistributivas, o aumento da desigualdade e o retrocesso dos direitos sociais de cidadania. Essa ressignificação da destinação dos recursos públicos prioriza os interesses empresariais em detrimento das conquistas sociais que beneficiam a maioria da população, representada por um conjunto de direitos e instituições que materializam a cidadania em seus componentes civil, político e social” (FLEURY et al. 2024, p.301).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos anteriormente, o período entre 2016-2022 foi marcado por um intenso processo de mudanças nas políticas públicas que causaram um rompimento com a trajetória que vinha sendo seguida. No primeiro momento, durante o Governo Temer (2016-2018) ocorreu uma guinada neoliberal com o intuito de fazer frente à grave crise econômica que provocou uma brutal recessão entre os anos de 2015-16. A saída apontada pelo programa “Ponte para o Futuro” foi a adoção de políticas de contenção de gastos, especialmente nas áreas sociais, além de dar início a um conjunto de reformas estruturais assentadas na cantilena neoliberal de “menos Estado e mais mercado”. São marcas desse processo a emenda constitucional conhecida como “lei do Teto de Gastos” que restringiram os gastos sociais em até 20 anos e a Reforma Trabalhista que, na essência, flexibilizou as relações de trabalhos e imputou perdas consideráveis à classe trabalhadora.

Além disso, teve início ainda neste período a Reforma da Previdência social, concluída no governo seguinte. De um modo geral, esse período por ser considerado como uma primeira etapa de “desconstrução” das políticas públicas brasileiras.

O período seguinte (2019-2022) foi dominado pela ideologia e pelo autoritarismo do Governo Bolsonaro que, como vimos anteriormente, foi marcado pelo mantra de que “precisamos destruir tudo o que está aí para construir algo no lugar”. Por um lado, teve continuidade o processo de reformas estruturais com a finalização da reforma da previdência social e o início da discussão da reforma administrativa. Além disso, tiveram grandes impulsos as privatizações em setores estratégicos para o país, com destaque para o setor elétrico e de petróleo. Aprofundou-se a lógica da austeridade fiscal, com profundas implicações para as políticas públicas, em especial para as políticas sociais que ainda estavam em curso, conforme vimos nas análises de diversos artigos na terceira seção desse estudo. Esse comportamento governamental promoveu um desmantelamento das políticas públicas com efeitos diretos sobre expressivas camadas da sociedade, em especial às populações que já se encontravam em situação de vulnerabilidade social e que foram ainda mais afetadas com a emergência da pandemia causada pela Covid-19.

Este é um período histórico em que claramente se observou a destruição de um projeto político societário emanado desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tal destruição ocorreu de diversas formas: restrições e limitações orçamentárias na maioria das políticas públicas; cortes nos gastos sociais; desmantelamento das instituições governamentais; perseguição política aos agentes de Estado que não coadunavam com a ideologia reinante; eliminação da participação da sociedade civil nos fóruns de discussão e deliberação sobre políticas públicas; criminalização dos movimentos sociais que reivindicavam a continuidade das políticas que estavam em curso anteriormente, dentre outras.

Especificamente em relação aos tipos de mudanças que foram impostas às políticas públicas, destacam-se: a redução orçamentária em praticamente todas as esferas, afetando diretamente o conjunto de beneficiários dessas políticas; omissões das ações governamentais em diversas áreas, como foi o caso mais agravante na esfera da saúde durante a pandemia; reduções expressivas nos investimentos governamentais, especialmente na área de infraestrutura básica; redução e até mesmo fechamento de estruturas governamentais com prejuízos para o conjunto da população; perda deliberada da capacidade administrativa e operacional do Estado; incentivo às privatizações como forma de reduzir a presença do estado na Economia e na Sociedade, etc.

Do ponto de vista das motivações do Governo Bolsonaro para promover o desmantelamento das políticas públicas, destaca-se essencialmente a opção ideológica neoliberal que se pauta pela lógica de que o Estado não deveria atuar em áreas chaves, tanto na esfera econômica (decorre daí a defesa dos interesses privados) como na esfera social, pois provoca excesso de gastos governamentais. Além disso, nessa conjugação ideológica não resta espaço para a participação da sociedade civil e de suas representações, tanto nas definições quanto nas implementações das políticas públicas.

Em síntese, pode-se dizer que a principal característica do caso brasileiro, especialmente durante o período 2019-2022, está diretamente relacionada à ascensão ao poder de um governo neoliberal e populista, cuja marca se revelou no seu autoritarismo permanente.

É importante registrar que esse processo foi estudado e interpretado de distintas maneiras pelos estudiosos brasileiros, conforme mostramos nas análises dos principais livros publicados e sistematizados nesse estudo. No geral, nota-se que a temática do desmonte das políticas públicas aparece, porém com muitas diferenças interpretativas. Em função disso, é possível classificar tais obras, à luz do referencial teórico do “Policy

**O primeiro grupo** compreende aqueles livros que, embora estejam tratando do tema do desmonte das políticas públicas, em momento algum o assunto recebeu um tratamento teórico à luz dos debates existentes na literatura internacional. Na verdade, a maioria dos capítulos apenas faz uma breve retrospectiva das ações e do papel desempenhado por cada uma das esferas públicas específicas que estão sendo analisadas. Além disso, observou-se que o assunto às vezes mais figurava nos títulos dos capítulos do que no conteúdo desenvolvido ao longo dos textos. No geral, configurou-se um conjunto de análises pontuais sobre determinados temas, porém sem qualquer mediação com as diferentes literaturas específicas sobre o desmantelamento das políticas públicas e seus impactos no conjunto da sociedade. Neste grupo, destacam-se os **livros** de número **1, 2 e 5** que foram resenhados.

**No segundo grupo** figuram aqueles livros que discutem parcialmente o tema do desmantelamento das políticas públicas à luz do referencial teórico do “Policy Dismantling”, uma vez que as obras não contém um fio condutor teórico unificado. Assim, no caso do **livro 3** o debate sobre o desmantelamento de políticas públicas aparece em apenas um único capítulo, sendo que os demais capítulos são desenvolvidos sem sequer contemplar uma análise mínima do que se entende por desmonte das políticas públicas. Já o **livro 4** contém apenas o debate introdutório e mais 2 capítulos (5º e 8º) em que se discute o desmonte das políticas públicas à luz do referencial teórico acima mencionado.

**No terceiro grupo** figuram os **livros número 6 (IPEA) e 7 (Fiocruz)** que seguem uma linha interpretativa assentada nos principais pressupostos do “Policy Dismantling Approach”, uma vez que a maioria dos autores estabelece um diálogo contínuo com as principais referências teóricas para interpretar o processo recente de desmantelamento das políticas públicas no Brasil. Por isso, entendemos que essas duas obras se traduzem nos melhores exemplares para se pensar e analisar os tempos recentes, especialmente as ações do Estado que impuseram retrocessos no campo das políticas públicas.

#### **Referências Bibliográficas**

ÁVILA GOMES, A.; SÁ E SILVA, M.M.; LEOPOLDI, M.A. (Editores). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília (DF): IPEA e INCT-PPED, 2023.

CARDOSO JR, J.C. (Et All). **Desmonte do Estado e subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e para as políticas públicas**. Brasília (DF): AFIPEA, 2019.

FEITOSA, A.K. (org.). **Produção e sustentabilidade; estudos comparados**. Ananindeua (PA): Itacaúñas, 2020

FLEURY, S. (org.). **Cidadania em perigo: desmonte das políticas sociais e desdemocratização no Brasil**. Rio de Janeiro (RJ): Edições Livres-CEBES, 2024.

MACAMBIRA, JR. Et all (org.). **Desmonte do Estado e das políticas públicas: retrocesso do desenvolvimento e aumento das desigualdades no Brasil**. Fortaleza (CE): Instituto do Desenvolvimento do Trabalho (IDT), 2020.

NICOLÁS, M.A.; GAITÁN, F. **Desmonte do Estado e retração da cidadania: pensando alternativas de proteção social**. Rio de Janeiro (RJ): INCT/PPED, 2021.

ZIMMERMANN, C.R.; UZEDA DA CRUZ, D. **Políticas sociais no governo Bolsonaro: entre descasos, retrocessos e desmontes**. Buenos Aires (CLACSO); Salvador (BA), Editora Pinaúna, 2022.

