

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTO DE RETROCESSO DEMOCRÁTICO E POPULISMO REACIONÁRIO: DESMONTES E RECONFIGURAÇÕES
Autores(as)	Alexandre de Ávila Gomide Michelle Morais de Sá e Silva Maria Antonieta Leopoldi
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo1

Título do livro	DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)
Organizadores(as)	Alexandre de Ávila Gomide Michelle Morais de Sá e Silva Maria Antonieta Leopoldi
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-049-3
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTO DE RETROCESSO DEMOCRÁTICO E POPULISMO REACIONÁRIO: DESMONTES E RECONFIGURAÇÕES

Alexandre de Ávila Gomide¹
Michelle Moraes de Sá e Silva²
Maria Antonieta Leopoldi³

1 INTRODUÇÃO

Este livro é fruto de um projeto de pesquisa em parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED) que conta com capítulos de pesquisadores de ambas as organizações e autores convidados, analisando processos de mudanças de políticas federais brasileiras em vários setores no período recente – período este caracterizado pelo retrocesso democrático (a partir do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016) e por um governo de caráter populista reacionário (a administração de Jair Bolsonaro, entre 2018 e 2022).⁴ Assim, este capítulo traz uma análise transversal dos trabalhos que compõem a obra, abordando seus principais achados em diálogo com a literatura existente no campo das políticas públicas.

Mudanças e transformações em programas, projetos e ações governamentais estão entre os principais temas de pesquisa em políticas públicas (Pierson, 1994; 2004; Mahoney e Thelen, 2010; Bauer e Knill, 2014). Entre os tipos de mudanças analisados encontra-se o *policy dismantling* ou desmonte de políticas, caracterizado pela redução, diminuição ou remoção de objetivos, instrumentos ou das capacidades administrativas existentes para sua implementação. Da mesma maneira, estudos sobre retrocesso democrático e populismo de extrema direita se intensificaram em tempos recentes (Levitsky e Ziblatt, 2018; Haggard e Kaufman, 2021; Norris e Inglehart, 2019; Lynch e Cassimiro, 2022). Contudo, a literatura existente não trabalha com mudanças de políticas públicas sob ambientes de retrocesso democrático e populismo reacionário. Esta é uma lacuna que o projeto veio preencher.

1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E-mail: <alexandre.gomide@ipea.gov.br>.

2. Universidade de Oklahoma.

3. Universidade Federal Fluminense (UFF).

4. Os conceitos de retrocesso democrático e populismo iliberal ou reacionário serão discutidos na seção seguinte.

As mudanças observadas na política e nas políticas públicas federais brasileiras recentemente têm atraído o interesse de vários pesquisadores. Além dos autores reunidos nesta obra, outros acadêmicos brasileiros ou brasilianistas (Sabourin *et al.*, 2020; Soares e Baines, 2021; Niederle *et al.*, 2022) têm adotado o marco conceitual do desmonte de políticas ou *policy dismantling* (Bauer e Knill, 2012) para analisar as recentes transformações de políticas que vão na contramão do acúmulo e do fortalecimento por que passaram as políticas federais desde a redemocratização do país.

Neste contexto, as análises realizadas no âmbito deste projeto buscam raízes explicativas na nova conjuntura política brasileira pós-2016, a partir da ruptura imposta pelo *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, com o projeto neoliberal do governo Temer consubstanciado no documento Ponte para o Futuro, na Lei do Teto de Gastos (Emenda Constitucional nº 95/2016) e, principalmente, na eleição de um presidente da República caracterizado por uma retórica antissistema, práticas políticas populistas, e uma orientação programática de desconstrução da ordem liberal-democrática e do aparato de políticas de bem-estar social instituídas pela Constituição de 1988.

As pesquisas apresentadas nesta obra identificam mudanças profundas e reorientações de políticas retornando ao ano de 2016, quando, após o *impeachment* presidencial, o país muda profundamente de direção programática. A política de austeridade fiscal iniciada com Temer, aprofundada pela Lei do Teto de Gastos, entre outras consequências, reduziu orçamentos e subfinanciou políticas, sobretudo as sociais. Novos atores, portadores de novas ideias e novos interesses, adentraram o ciclo de políticas públicas. Desse modo, pode-se dizer que o processo de *impeachment* representou uma conjuntura crítica⁵ que abriu processos abruptos de mudanças de políticas públicas que vão do incrementalismo ao desmonte radical, compreendidos em suas diversas nuances.

Tendo em vista esse quadro e com base na literatura existente, este projeto pretende responder às seguintes perguntas: Quais tipos de mudança sofreram as políticas estudadas no período em questão? Como se deram tais processos? Quais foram as motivações para o desmonte ou reconfiguração das políticas analisadas? O que caracteriza os processos de desmonte no caso brasileiro em relação aos casos apresentados pela literatura internacional? Quais fatores explicam a maior ou menor resiliência de políticas analisadas?

Para responder a tais perguntas, o trabalho se apoia em pesquisas e estudos de caso apresentados pelos colaboradores do projeto a partir de suas áreas de especialização e interesse. Além do registro e das análises dos processos de mudança por que

5. O conceito de conjuntura crítica refere-se a situações de incerteza em que decisões de atores importantes são causalmente decisivas para selecionar um caminho de desenvolvimento institucional em detrimento de outros caminhos possíveis (Capoccia, 2016).

passaram determinados setores de políticas em contexto de declínio democrático e populismo reacionário, os achados apresentados por esta obra podem fundamentar proposições teóricas ou novos argumentos a serem testados em estudos ou pesquisas posteriores, contribuindo para o campo de conhecimento em políticas públicas.

Este capítulo se divide em mais quatro partes, além desta introdução. A seção seguinte contextualiza o ambiente ou condições de escopo em que se dão os processos observados, marcados pela austeridade fiscal, retrocesso democrático e populismo reacionário, definindo tais conceitos. A terceira seção traz o referencial teórico-conceitual existente na literatura sobre processos de resiliência, mudança e desmonte de políticas, que orientará as análises dos capítulos. Já a quarta seção analisa os capítulos apresentados no livro, tendo como referência o marco teórico-conceitual discutido. Por fim, os achados globais da obra são apresentados na quinta seção, bem como as limitações do trabalho e sugestões para uma agenda futura de pesquisa.

2 RETROCESSO DEMOCRÁTICO E POPULISMO REACIONÁRIO

Na ciência política, estudos sobre declínio democrático se intensificaram em tempos recentes, embora desde a década de 1990 alguns autores já problematisassem a suposta vitória da democracia liberal no período após a queda do muro de Berlim. Huntington (1993) chamava a atenção para as novas democracias que se formavam e se consolidaram nos anos 1990, destacando a natureza não linear dos processos de democratização ou redemocratização. Zakaria (1997), na sequência, destacou a possibilidade de convivência entre regimes eleitoralmente ditos democráticos com governos iliberais, nos quais se observa a ausência de garantias constitucionais e de liberdades individuais, em especial para minorias. Zakaria é o primeiro a usar o termo “democracias iliberais” em um momento em que a celebração do “fim da história” (Fukuyama, 1989) julgava que democracia e liberalismo fossem um par inseparável.

Mais recentemente, os problemas estruturais e conjunturais da democracia liberal confluíram com uma tendência de polarização assimétrica (Hacker e Pierson, 2019) e de enfraquecimento, por dentro, de regimes democráticos que se imaginava já estarem consolidados. Levitsky e Ziblatt (2018) evocam a imagem de golpes que já não se fazem com tanques nas ruas, mas a partir do seio das próprias instituições democráticas. Acadêmicos de diferentes disciplinas passaram então a estudar os novos processos de declínio democrático, o crescimento do iliberalismo político e a ascensão dos chamados governos populistas de direita (Norris e Inglehart, 2019). Alguns autores analisam o impacto desses processos nas instituições jurídicas e nos sistemas legais (De Sa e Silva, 2022), enquanto outros buscam desvendar o impacto que líderes populistas iliberais têm causado sobre o Estado e a administração pública (Bauer *et al.*, 2021; Simon e Moltz, 2022).

Bermeo (2016, p. 6, tradução nossa) define o retrocesso democrático como “a debilitação ou eliminação, sob a liderança do Estado, das instituições políticas que sustentam uma democracia”. Waldner e Lust (2018, p. 95, tradução nossa), por sua vez, o definem como “a deterioração das qualidades associadas com a governança democrática, em qualquer tipo de regime”. Trata-se de mudanças sutis, dentro do próprio regime político, sem que se configure uma transição do regime democrático para o regime autoritário. Walder e Lust se referem a uma série de ações incrementais mas não necessariamente contínuas que restringem a competição, a participação e a *accountability*, entendida como os constrangimentos observados pelos poderes constituídos. Haggard e Kaufman (2021, p. 27, tradução nossa) apresentam uma definição semelhante, referindo-se ao declínio democrático como a “erosão incremental das instituições, regras e normas, que resulta das ações de governantes devidamente eleitos”. Eles apontam três causas principais desse processo de declínio democrático: a polarização social e política; a captura do Poder Executivo pelo líder com tendências autocráticas, com o apoio do Poder Legislativo às tentativas de concentração de poder; e o caráter incremental do próprio declínio democrático, que o torna de difícil identificação e combate (Haggard e Kaufman, 2021, p. 28). Em seu trabalho comparado, os autores analisam dezesseis países, entre eles o Brasil.

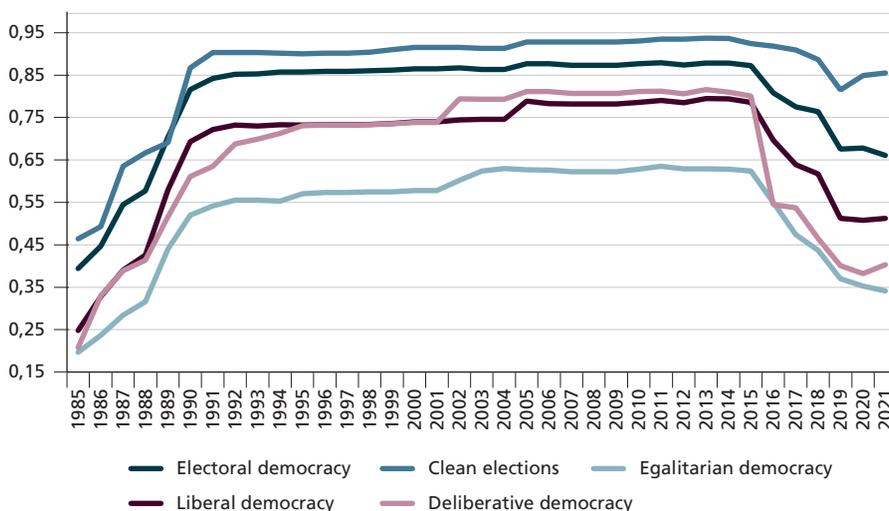
No Brasil, os avanços socioeconômicos alcançados a partir dos anos 2000, a crise econômica iniciada em 2014, os desdobramentos da Operação Lava Jato e a contestação dos resultados eleitorais por Aécio Neves se transformaram em fontes de *backlash* que culminaram em uma traumática ruptura institucional sob forma de *impeachment* em 2016, dando início ao retrocesso democrático no país. Fazendo o registro deste processo, Avritzer (2019) chama a atenção para o “pêndulo da democracia” no Brasil. Ele argumenta que a democracia brasileira oscila de tempos em tempos por conta de características que dão acesso ao poder via mecanismos não eleitorais ou contraeleitorais.

O *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff representou a mais importante conjuntura crítica no período analisado. A princípio, o *impeachment* trouxe mudanças abruptas para a institucionalidade de alguns setores de política pública e abriu caminho para a criação de limites fiscais sem precedentes, a partir da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Teto de Gastos. Contudo, os impactos gerados não foram apenas de natureza fiscal ou administrativa. Destacadamente, a aprovação do *impeachment* impulsionou a conformação de movimentos políticos pouco comprometidos com a ordem institucional democrática, cujos efeitos ainda se fazem sentir seis anos depois, no período pós-eleições de 2022.

Assim, a partir de 2016, inúmeros eventos conformaram um processo de declínio democrático no Brasil, ainda que eleições livres continuem a ocorrer no país.

Esse declínio está registrado em indicadores como os da plataforma Varieties of Democracy (V-Dem), que acompanha múltiplos indicadores relacionados à qualidade da democracia em todo o mundo. O gráfico 1, elaborado com dados da V-Dem, nos permite comparar os índices que compõem o conceito de democracia adotado pelo instituto desde 1985, ano em que se iniciou o processo de redemocratização brasileiro, até 2021. Observa-se no gráfico 1 que todos os atributos mensurados caem a partir de 2015. O indicador de eleições limpas dá um pequeno “solução” em 2018, mas não retorna aos níveis anteriores.

GRÁFICO 1
Indicadores de democracia no Brasil (1985-2021)



Fonte: V-Dem.

Essa deterioração da democracia brasileira começou a se formar com a confluência de inúmeros processos, muitos deles espelhando as causas identificadas por Haggard e Kaufman (2021). Por um lado, os impactos gerados pela Operação Lava Jato se fizeram sentir tanto na economia, com a desarticulação dos setores petroquímico e da construção civil, quanto na cultura política, com a criminalização da atividade política e o fortalecimento de grupos de direita radical. Organizados sob a bandeira do combate à corrupção, esses grupos passaram a lançar as sementes da polarização política que se vivencia ainda hoje. Por outro lado, no campo socioeconômico, as elites vieram a demonstrar seu ressentimento quanto aos (ainda que muito pequenos) ganhos de renda das classes populares e às perdas relativas de privilégios, resultantes das políticas de inclusão social e educacional proporcionadas por programas como o Bolsa Família, a política de reajuste real do salário mínimo, a equiparação dos direitos trabalhistas das trabalhadoras domésticas e a inclusão

social no ensino superior possibilitada pelas políticas de cotas, pelo Programa Universidade para Todos (Prouni) e pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies). Esse ressentimento, somado a uma suposta bandeira de combate à corrupção e à circulação de desinformação (*fake news*) pelas mídias sociais, auxiliou a chegada ao poder em 2019 de Jair Bolsonaro, um político de extrema direita que tinha sido por décadas inexpressivo no Congresso Nacional. Segundo Avritzer (2019, p. 168), “a eleição de Jair Bolsonaro para a Presidência é a consequência das formas de degradação institucional consolidadas na conjuntura pós-*impeachment*”. Jair Bolsonaro trouxe para as urnas e, posteriormente, para o Palácio do Planalto elementos também identificados em outros governos populistas de direita, como foi o caso de Donald Trump nos Estados Unidos: desprezo pelo Estado de direito e pelas instituições democráticas; desrespeito às minorias; uso das redes sociais para promoção da desinformação; priorização da guerra cultural contra o denominado “marxismo cultural” e o “globalismo”; conservadorismo religioso acompanhado do desrespeito à laicidade do Estado, entre outros.

A eleição de Bolsonaro equiparou o Brasil aos demais países que experimentam o declínio democrático sob a liderança de um líder populista reacionário. Os quatro anos de seu governo foram marcados por uma liderança que desafiou os limites da legalidade, rompendo-os em alguns casos. Foram marcados também por um governo que recorreu a medidas infralegais de enfraquecimento das instituições e das políticas públicas; que preencheu um amplo número de cargos civis com militares simpatizantes de seu projeto antidemocrático; que assediou servidores públicos (Silva e Cardoso Junior, 2022); e desmobilizou capacidades estatais construídas a duras penas desde a redemocratização do país.

Embora os cientistas políticos possam divergir quanto à robustez da democracia brasileira (Santos e Szwako, 2016), são inquestionáveis os desafios que se impuseram às instituições democráticas no país nesse período: extinção ou enfraquecimento dos mecanismos de participação social; ameaças ao Supremo Tribunal Federal e a seus ministros; culpabilização dos estados federados no contexto da pandemia da covid-19 e erosão de sua capacidade orçamentária; e ataques a setores da mídia e a jornalistas. Estes estão entre alguns exemplos dos percalços por que passaram o sistema eleitoral, os poderes constitucionais, o pacto federativo e a experiência democrática nos últimos anos.

A literatura sobre populismo é repleta de distintas definições e entendimentos sobre o que constitui esse fenômeno (Laclau, 2005). Para dar conta das novas dinâmicas observadas com a ascensão de líderes como Donald Trump e Jair Bolsonaro, a literatura mais recente tem lançado mão de uma variedade de expressões: populismo autoritário (Norris e Inglehart, 2019); populismo autoritário de direita (Simon e Moltz, 2022); populismo antiliberal e pós-liberal (Canihac, 2022); populismo reacionário (Barros e Lago, 2022; Lynch e Cassimiro, 2022). Lynch e Cassimiro

(2022, p. 10) chamam de populismo a “forma de representação [política] que recusa as instituições e os atores que se interpõem entre o povo e o representante [eleito]”. Os autores fazem uma distinção entre o populismo de esquerda e de direita e, principalmente, entre conservadorismo e reacionarismo. Segundo eles:

O horizonte do reacionarismo aponta para a possibilidade de regeneração de uma ordem perdida por meio de uma aceleração da ruptura com a ordem vigente, capaz de reconstruir no futuro uma sociedade equivalente àquela perdida no passado. Assim, ao contrário do conservadorismo, o reacionarismo não pode agir no interior das instituições estabelecidas (Lynch e Cassimiro, 2022, p. 18).

Portanto, o populismo reacionário rejeita as instituições intermediárias na relação entre o líder e o povo e, mais do que isso, trabalha intencionalmente para subvertê-las como forma de retorno a um passado idealizado. Essa definição é particularmente importante para análises que, como as apresentadas nesta obra, abordam o impacto desse tipo de populismo sobre as instituições do Estado e suas políticas públicas.

Se adotamos a abordagem político-estratégica proposta por Weyland (2021), o populismo se define pelo estilo personalista de líderes que operam de modo oportunista e sem uma base programática. A esta abordagem se soma a definição apresentada por Schmidt (2022), em que o populismo se define pela “construção discursiva do descontentamento”. Portanto, seguindo a abordagem destes últimos autores, as características populistas de Bolsonaro advêm de seu estilo personalista e de sua construção discursiva como “o mito”, disposto a combater “o sistema”.

Seu discurso antissistema se voltou contra alguns bodes expiatórios. Entre eles, os governos estaduais no auge da pandemia da covid-19; as organizações da sociedade civil, marcadamente aquelas que denunciam a destruição ambiental; o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral. Em todos esses casos, Bolsonaro usa de seu canal direto com seus apoiadores via redes sociais para construir descontentamento e indignação a partir de *fake news* ou distorções da realidade. Fazendo isso, coloca em xeque e reduz a confiança da população nas instituições da República que servem como freios e contrapesos ao poder Executivo.

Além de ter importado elementos da direita global, tais como o negacionismo da pandemia da covid-19 e o ataque às vacinas, o discurso contra o chamado “globalismo” e a recusa em explicitamente reconhecer o resultado eleitoral das eleições de 2022, Bolsonaro se destaca por ter proporcionado, desde o início do seu mandato, o desmonte de políticas públicas “Nós temos que desconstruir muita coisa”, disse Bolsonaro em março de 2019 em viagem oficial aos Estados Unidos. Esta clara e explícita opção pelo desmonte se alinha com o estilo populista e antissistema adotado por Bolsonaro. Em sua narrativa, encontra-se um tom quase messiânico, no qual o desmonte aparece como meio para “salvar” o país e restabelecer um passado mítico de prosperidade e moralidade conservadora, associado à ditadura militar que vigorou entre 1964-1985.

Se o declínio democrático pode ser definido como a “erosão incremental das instituições, regras e normas, que resulta das ações de governantes devidamente eleitos” (Haggard e Kaufman, 2021, p. 27), o populismo reacionário torna esse processo proposital e menos incremental (portanto, mais radical) do que se esperaria em um ambiente democrático-pluralista típico. Portanto, ao se analisarem as mudanças ocorridas nas políticas públicas no período em análise (2016-2022), faz-se crucial ter em mente que elas ocorrem em contexto de declínio democrático e populismo reacionário.

3 RESILIÊNCIA, MUDANÇA E DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Mudanças e transformações em programas, projetos e ações governamentais estão entre os principais temas de pesquisa no campo das políticas públicas (Lindblom, 1959; Hall, 1993; Baumgartner *et al.*, 2009; Mahoney e Thelen, 2010). Tais pesquisas visam compreender as condições em que podemos esperá-las, seus processos, os motivos pelos quais algumas políticas mudam enquanto outras permanecem estáveis, como também os porquês de algumas políticas se transformarem radicalmente enquanto outras o fazem de forma incremental (Knill e Tosun, 2020). Entre os tipos de mudança analisados, encontra-se o desmonte ou desmantelamento (Bauer e Knill, 2014).

Foi o trabalho seminal de Pierson (1994) sobre os processos de desmantelamento do Estado de bem-estar social sob os governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, marcados pelo conservadorismo político e austeridade fiscal, que balizou a literatura sobre o desmonte de políticas públicas. Contudo, apesar do título do seu livro se referir ao desmonte (*Dismantling the Welfare State?*), o que Pierson realmente apresenta é uma explicação para a resiliência dos programas de bem-estar nos dois países. Para o autor, os opositores do Estado de bem-estar social só tiveram sucesso em suas tentativas de desmonte quando conseguiram dividir os apoiadores das políticas, compensar os diretamente afetados ou esconder suas ações da opinião pública. Essencial para a resiliência de grande parte dos programas é a ação do mecanismo de dependência de trajetória ou *path dependence*. *Grosso modo*, este mecanismo baseia-se na noção de que uma vez iniciada uma trajetória, os custos de reversão desta se tornam cada vez mais altos com o passar do tempo devido aos processos de retroalimentação positiva da política em questão (*policy feedback*).

São vários os fatores que tendem a criar dependência de trajetória e resiliência nas políticas públicas. São eles: os custos “afundados” (*sunk costs*) na construção de capacidade organizacional, infraestrutura física e capital humano para a execução da política; as expectativas adaptativas criadas, pois os atores envolvidos ajustam seu comportamento à medida que a política entra em curso, isto é, aprendem a “jogar o jogo” da política em questão formando suas expectativas sobre o que irá acontecer no

futuro com base no que aconteceu no passado, aumentando os custos da mudança; e, finalmente, os grupos de beneficiários da política em questão que têm interesse na manutenção do *status quo* (Weaver, 2010). Esta compreensão de que, uma vez implantadas, as políticas remodelam a organização do próprio Estado e afetam os objetivos e as alianças dos grupos de interesse está por trás do conceito de *policy feedback* (Béland e Schlager, 2019). Daí, a explicação de Paul Pierson para a resiliência dos programas de bem-estar social, uma vez que os mecanismos de *path dependence* e *policy feedback* dificultam o desmonte radical desses programas. Depreende-se, assim, que mudanças radicais em políticas públicas, tais como o desmonte, exigiriam uma desestabilização institucional por meio de algum tipo de “choque exógeno” (ou seja, crises externas, mudanças radicais de governo, rupturas tecnológicas etc.) ou de “conjuntura crítica” que causam rupturas mediante a entrada de novos atores com novas ideias e mudanças nos arranjos institucionais das políticas existentes (Howlett e Cashore, 2009).

Uma vez que as abordagens baseadas nos mecanismos de *path dependence* e *policy feedback* positivo explicam a resiliência das políticas, sendo a mudança causada apenas por meio de fatores exógenos, alguns autores propuseram-se a trabalhar padrões de mudanças dadas endogenamente. Neste sentido, Mahoney e Thelen (2010) desenvolveram uma tipologia de mudança institucional na forma de quatro modos básicos: *i) displacement* ou substituição; *ii) layering* ou sobreposição; *iii) drift* ou deriva; e *iv) conversion* ou conversão.

O primeiro tipo refere-se a quando há a substituição de uma política por outra, representando a mudança radical frequentemente apresentada nas principais teorias de mudança, como a do equilíbrio pontuado. Conforme Howlett, Ramesh e Perl (2020), na substituição há um esforço consciente para reestruturar fundamentalmente tanto os objetivos quanto os instrumentos da política.

A mudança do tipo sobreposição ocorre quando novas regras (objetivos e instrumentos) são anexadas às já existentes, por meio de emendas, revisões ou acréscimos às existentes. Da mesma maneira, Howlett, Ramesh e Perl (2020) caracterizam a sobreposição como o processo no qual novos objetivos e instrumentos são adicionados aos já existentes sem abandonar os anteriores.

Por sua vez, a deriva é a mudança no impacto da política devido a alterações nas condições externas, permanecendo as regras formais da política (objetivos e instrumentos) as mesmas. Ou seja, quando a ausência de respostas às mudanças externas (ambientais ou contextuais) causa transformações no impacto da política em questão (Mahoney e Thelen, 2010). Já para Howlett, Ramesh e Perl (2020) a deriva ocorre quando os objetivos da política mudam enquanto seus instrumentos permanecem os mesmos.

Finalmente, a conversão advém de quando a política permanece formalmente a mesma, mas é interpretada e implementada de novas maneiras. Diferentemente

da deriva, essa diferença entre a política formal e sua implementação é produzida intencionalmente por atores que exploram ativamente as ambiguidades inerentes aos objetivos da política em questão. Para Howlett, Ramesh e Perl (2020), na conversão há uma tentativa de mudar o *mix* de instrumentos para redirecionar os resultados para novos objetivos.

Segundo Mahoney e Thelen (2010), três fatores explicariam os quatro tipos de mudança descritos: *i*) o contexto político; *ii*) as características formais da política existente; e *iii*) os atributos dos atores dominantes. O primeiro (contexto político) está ligado à distribuição de poder. Isso implica que o sucesso da tentativa de mudar uma política vai depender do poder de veto dos defensores da política. Ou seja, quanto mais forte o poder de veto dos opositores à mudança, menor a probabilidade de acontecerem transformações na política em questão. As características da política, por sua vez, estão relacionadas ao grau de discricionariedade na sua interpretação ou implementação. Segundo os autores, as políticas têm sistemas formais de codificação (uma lei, por exemplo), sendo que algumas regras podem não ter sido definidas claramente ou apresentam-se de forma ambígua. Isso abre a possibilidade de interpretações diferentes quanto aos seus objetivos ou a aplicação de seus instrumentos, situação que pode ser explorada por atores interessados na mudança. Finalmente, os atores dominantes são os agentes da mudança, definidos em quatro tipos: *i*) os insurgentes, que rejeitam a política existente; *ii*) os simbiosiontes, que desejam preservar a política, mas executando-a conforme seus interesses; *iii*) os subversivos, que procuram mudar a política, mas sem confrontá-la explicitamente; e *iv*) os oportunistas, que ao explorar as ambiguidades da política acabam por reinterpretar os seus objetivos de forma diferente à intenção de seus formuladores. Assim, para Mahoney e Thelen (2010), reside nas características da política pública, do contexto político e dos atores a explicação para os diferentes tipos de mudança.

Adicionalmente à literatura institucionalista, outros autores têm se dedicado a analisar mudanças que signifiquem a redução ou a diminuição de políticas anteriormente existentes. Esses autores trabalham com o conceito de *policy dismantling*, traduzido ao português como desmonte ou desmantelamento. Pode-se entender o desmonte como um tipo específico de mudança de política pública, caracterizado pela redução, diminuição ou remoção de objetivos, instrumentos ou capacidades administrativas existentes sem substituição (Bauer e Knill, 2014). A não substituição dos objetivos e instrumentos reduzidos é característica fundamental, pois, do contrário, a mudança se caracterizaria como conversão, *displacement* ou *redesign*.

Contudo, a mensuração ou caracterização do desmonte não é algo trivial, pois trata-se de um fenômeno dinâmico e elusivo. A depender da forma de mensuração, do nível de abstração e do período de investigação, um mesmo fenômeno

de mudança pode ser avaliado de diferentes maneiras, afetando as análises e suas conclusões. Este é o denominado “problema da variável dependente” das análises sobre mudança de políticas (Howlett e Cashore, 2009). Para enfrentar esse desafio, Bauer e Knill (2014) propõem a mensuração do desmonte por meio da variação (negativa) da densidade e da intensidade dos instrumentos da política pública em questão em determinado período de tempo – e não pelos resultados ou impacto das políticas, porque os *outputs* e *outcomes* podem ser afetados por outros fatores intervenientes. A mensuração do desmonte por meio da redução dos objetivos e também da densidade e da intensidade dos instrumentos também tem a vantagem de permitir que políticas de diferentes setores sejam comparadas.

Para Knill *et al.* (2020), a densidade (ou quantidade de objetivos e instrumentos da política) avalia até que ponto uma determinada área ou setor de política é coberto por ações governamentais, enquanto a intensidade (ou qualidade/configuração dos instrumentos) refere-se ao nível e escopo das intervenções.⁶

Bauer e Knill (2014) sugerem dois indicadores para avaliar as mudanças na densidade de uma política: o número de objetivos e o número de instrumentos empregados. Já para medir as mudanças na intensidade, eles a diferenciam entre substancial e formal. A primeira refere-se ao nível e ao alcance da intervenção governamental (se os instrumentos são generosos ou restritos em termos de benefícios e/ou grupos beneficiados, por exemplo); a segunda relaciona-se aos fatores que afetam a probabilidade de que os requisitos substanciais sejam efetivamente alcançados. A este respeito (intensidade formal), tanto as capacidades como os procedimentos administrativos são de particular importância, tais como os recursos financeiros, de pessoal e organizacionais das organizações responsáveis pela implementação dos instrumentos. De acordo com os autores, ao retirar esses recursos, os governos podem estar efetivamente envolvidos no desmantelamento, por meio de déficits no monitoramento e aplicação de requisitos substanciais.

Assim, pode-se definir o desmonte como um tipo de mudança caracterizado pela redução dos objetivos e da densidade e intensidade de instrumentos utilizados em uma política pública, incluindo-se a diminuição das capacidades administrativas para implementá-los (Knill *et al.*, 2020).⁷

Quanto às estratégias de desmonte, Bauer e Knill (2014) elaboram tipos ideais a partir de duas dimensões: *i*) se a decisão de desmontar uma política é tomada ou não de forma ativa; e *ii*) se os atores políticos desejam ocultar ou explicitar suas ações. O cruzamento das duas dimensões resulta em quatro modos, descritos a seguir.

6. Os capítulos deste volume descrevem esses fenômenos em mais detalhes.

7. Note-se que o conceito de desmonte é mais amplo do que o de encerramento ou de terminação, pois estes se referem exclusivamente a situações em que as políticas são completamente abolidas e, portanto, desprovidas de qualquer variação analítica.

- 1) Desmonte por omissão: nenhuma decisão ativa e baixa visibilidade. Para os autores, esta é, talvez, a estratégia mais difundida, pois ocorre em situações nas quais o desmonte pode trazer custos políticos para o tomador da decisão ou em situações em que a rigidez institucional e a presença de fortes pontos de veto reduzem o espaço para formas mais ativas de dismantelamento.
- 2) Desmonte por deslocamento de arena: decisão ativa e baixa visibilidade. Esta estratégia implica a mudança das bases organizacionais ou administrativas de uma política, alterando as formas de participação dos diferentes atores e o jogo político em torno de determinadas ações. Embora a mudança de arena signifique que decisões de desmonte sejam tomadas, isso pode não ser óbvio para os beneficiários da política em questão. Assim, os custos de dismantelamento não podem ser atribuídos diretamente aos políticos.
- 3) Desmonte por ação simbólica: nenhuma decisão ativa e alta visibilidade. Tal tipo ocorre quando os atores políticos declaram deliberadamente suas intenções de dismantlar determinada política, contudo não o fazem por não conseguirem ou por não estarem totalmente convencidos de que o dismantelamento será politicamente vantajoso.
- 4) Desmonte ativo: decisão ativa e alta visibilidade. Tal estratégia é aplicada quando os políticos querem dismantlar alguma política e querem ser reconhecidos por isso. Isso pode ocorrer por fatores ideológicos com a inexistência de constrangimentos institucionais e uma alta relação entre custos e benefícios políticos.

No que concerne às motivações do desmonte, a literatura assume a existência de atores políticos “racionalmente limitados” voltados a objetivos e sensíveis aos custos/benefícios decorrentes de suas decisões. Assume também que a ação de tais atores ocorre dentro de uma constelação de interesses e recursos de outros atores e é constrangida (ou facilitada) por contextos institucionais específicos. Assim, os atores tomam suas decisões com base em suas percepções e avaliações sobre os potenciais custos e benefícios políticos de suas ações e na visibilidade destas. Nas palavras de Bauer e Knill (2014, p. 37):

Nossa suposição geral é que o comportamento dos atores se dá em racionalidade limitada; atores políticos selecionam estratégias de desmonte para maximizar sua utilidade em uma determinada estrutura de oportunidade política (ou seja, compreendendo oportunidades e restrições institucionais, bem como os objetivos e estratégias dos outros atores envolvidos), em um contexto situacional específico (...) o comportamento dos políticos emergirá da interação entre as coisas que eles querem (conquistas políticas, reeleição etc.) e as estratégias percebidas de outros atores, fatores

externos (austeridade permanente, pressões regulatórias internacionais, mudanças tecnológicas, prevalência de certas ideias etc.) (...) e conjunturais (choques externos como ciclos eleitorais).

Tais pressupostos nos ajudam a entender os motivos pelos quais políticos se envolvem em algo tão custoso e, às vezes, impopular quanto o desmonte de políticas públicas. Para Bauer e Knill (2014), em uma democracia, os políticos têm uma “metapreferência” de permanecer no cargo – ou seja, por se reeleger. Assim, para explicar por que os políticos podem se interessar pelo desmonte, eles consideram duas situações básicas. A primeira é quando se avalia que os benefícios políticos associados ao desmonte superam os custos. Isso pode acontecer porque os benefícios políticos da ação serão concentrados em alguns atores críticos – como grupos de interesse, partidos ou eleitores que apoiam seu projeto e/ou visão de mundo –, com custos dispersos ou concentrados para os seus opositores (grupos, partidos e/ou eleitores). Nesse caso, os políticos teriam uma forte preferência por se engajar em atividades altamente visíveis e claramente atribuíveis a eles. Uma segunda situação se dá, porém, quando se avalia que os custos excedem os benefícios. Nessa situação, os políticos terão um forte incentivo para contar com estratégias que reduzam esses custos, ocultando suas ações e/ou diluindo seus efeitos. Desta forma, o custo político líquido do desmantelamento pode ser reduzido a ponto de não prejudicar suas chances eleitorais ou objetivos políticos.

Enfim, o desmonte tem de ser recompensador, não só em relação aos benefícios políticos, mas também por questões ideológico-programáticas (nas quais o político está convencido de que o desmonte é a ação mais adequada). Desse modo, há atores políticos que não apenas desejam desmontar políticas existentes, mas também querem ser reconhecidos por isso.

Sobre as condições institucionais para o desmonte, a literatura revisada, especialmente a que explora os mecanismos de *policy feedback* e *path dependence*, pode nos dar algumas pistas sobre as características de uma política que a tornam mais ou menos suscetível a desmonte. Como discutido, os mecanismos de *policy feedback* e *path dependence* se consubstanciam nos grupos de interesse e nos beneficiários criados pela própria política, o que possibilita a formação de coalizões de apoio à permanência da política em questão. Além disso, existem os *sunk costs* de construção de capacidade administrativa para implementar a política (organizações, infraestrutura física e capital humano) e as expectativas adaptativas criadas pelo fato de os atores envolvidos terem aprendido a “jogar o jogo” da política em questão. Todos esses custos de mudança aumentam com o passar do tempo.

No que concerne à mudança endógena, importam as características institucionais da política (isto é, o grau de discricionariedade na sua interpretação ou implementação), o poder de veto dos opositores à mudança e as preferências do ator da

mudança. O tipo de política também importa, no que concerne à sua distribuição de custos e benefícios (se dispersos ou concentrados). Deve-se lembrar que as configurações de atores e instituições variam muito entre políticas públicas. Por causa dessas configurações variadas, as condições existentes para o desmantelamento de políticas também variam. Assim, políticas suscetíveis ao desmonte seriam aquelas:

- que não contam com atores ou coalizões de apoio com poderes de veto às mudanças;
- cujo ator dominante rejeite a política existente (por motivos materiais e ideológicos) e avalie que os benefícios do desmonte superam os custos (incluindo os custos eleitorais);
- que apresentem custos concentrados e benefícios dispersos ou custos e benefícios dispersos, de maneira que os grupos beneficiados não percebam diretamente os benefícios concretos das políticas, dificultando a ação coletiva ou a formação de coalizões de oposição;
- que têm baixos custos enterrados na construção de capacidade administrativa para implementação (organizações, infraestrutura física e capital humano incipientes ou inexistentes);
- que têm baixos efeitos de complementaridade, rede ou conexões com outras políticas;
- cujos custos de reversão de expectativas adaptativas são baixos;
- que não se enraizaram política e institucionalmente, com baixos impactos na remodelação das instituições governamentais, nos interesses dos atores políticos e econômicos organizados (grupos-chave) e na base eleitoral dos políticos; e
- cujos aspectos essenciais não estão institucionalizados em forma de lei ou garantia constitucional.

4 O QUE DIZEM OS CAPÍTULOS

Nesta seção analisamos os capítulos que compõem este livro tendo como referência o marco teórico-conceitual discutido. Especificamente, buscamos em cada estudo de caso oferecido pelos autores: o tipo de mudança ou desmonte observado na política em questão para o período analisado, as estratégias adotadas pelos agentes das mudanças e a racionalidade ou motivação destas. Alertamos que não conseguimos extrair esses elementos de todos os capítulos, apenas o que nos foi oferecido por cada estudo.

4.1 Instituições, governança e gestão

Analisando os programas finalísticos dos Planos Plurianuais (PPAs) dos períodos 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023, o capítulo de Leandro Freitas Couto e Lucas Trentin Rech identifica, a partir de uma perspectiva orçamentária, as principais áreas de política pública que foram objeto de desmonte, aqui entendido como a redução na intensidade de um de seus principais instrumentos, o orçamento público. A análise realizada pelos autores destacou, para o período 2020-2023, o desmonte ativo, ou seja, declarado no planejamento governamental e explicitado a partir dos programas finalísticos do PPA, em cinco setores: saneamento, habitação de interesse social, educação superior, educação profissional e ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Para os autores, tais mudanças indicam uma retração clara de políticas e ações governamentais nas áreas observadas. Todavia, se no setor de saneamento o governo parece ter querido substituir sua participação pela do setor privado, nos setores de habitação, CT&I e educação (técnica e superior) houve uma redução no orçamento sem qualquer indicação de substituição por outra fonte de financiamento.

O capítulo de Janine Mello propõe hipóteses sobre as condições institucionais que contribuiriam para o desmonte ou a resiliência em algumas políticas em relação a outras. A partir de três fatores (o nível de envolvimento dos atores e instâncias de participação nas fases de produção das políticas; seus graus de institucionalização; e as estratégias de direcionamento adotadas), a autora argumenta que processos de desmonte ocorreram com maior facilidade em políticas públicas caracterizadas por: *i*) formulação e implementação centralizadas na esfera federal e com baixo envolvimento de atores subnacionais ou da sociedade civil; *ii*) baixo grau de institucionalização formal de objetivos, processos de operacionalização e execução e de instrumentos normativo-legais; e *iii*) direcionamento focado no indivíduo ou famílias sem que haja conexão com dinâmicas territoriais, regionais ou coletivas. As hipóteses levantadas pela autora dialogam com os argumentos da literatura institucionalista que explicam a falta de resiliência das políticas públicas. Assim, a primeira característica (baixo envolvimento de atores e instâncias decisórias) implicaria menor número de pontos de veto às mudanças. Já a segunda se relaciona com a tese de Mahoney e Thelen (2010) de que políticas com baixo grau de institucionalização formal são mais plásticas e suscetíveis a mudanças. Soma-se a isso o fato de o mecanismo de *path dependence* ser mais fraco quando os *sunk costs* envolvidos na construção de capacidade organizacional e administrativa para executar a política são baixos. Finalmente, a terceira característica (direcionamento e conexões) dialoga com a tese de que políticas incapazes de mobilizar ações coletivas de seus beneficiários e sem complementaridades significativas com outras políticas são mais frágeis a tentativas de mudança.

Em sua pesquisa, Michelle Morais de Sá e Silva busca identificar fatores que diferenciam processos e estratégias de desmonte em contextos democráticos, conforme originalmente concebidos na literatura, de desmontes marcados por elementos populistas reacionários, como no governo Bolsonaro. Para tanto, a autora olha não para as políticas, mas para a burocracia estatal. A partir de dados qualitativos coletados com uma amostragem do tipo “bola de neve”, ela apresenta um conjunto de dinâmicas relatadas pelos participantes da pesquisa e que caracterizam o contexto burocrático em que o desmonte ocorre: saída e invisibilidade; exonerações em massa, desmonte institucional e paralisia; intimidação e medo. Tais dinâmicas passam a influenciar as decisões de carreira de inúmeros servidores federais, causando a desorganização da burocracia especializada e retroalimentando novos e mais profundos processos de desmonte e desorganização. Intimidada e com medo, a burocracia deixa de trabalhar com as políticas nas quais havia se especializado para buscar áreas e órgãos que lhes possam servir de refúgio. Num ciclo vicioso movido pelo medo, perde-se capacidade para operar as políticas, deixando-as ainda mais vulneráveis ao desmonte.

A pesquisa de Gabriela Lotta, Mariana Costa Silveira e Michelle Fernandez aborda os comportamentos burocráticos e a relação entre burocratas e políticos em contextos de autoritarismo, populismo ou baixa institucionalidade. O capítulo discute os tipos de opressão que sofrem os burocratas nestes contextos e, sobretudo, as estratégias de resistência da burocracia federal às iniciativas de desmonte de políticas. Como destacam as autoras, dada a sua natureza legalista e de continuidade institucional, a burocracia pode atuar como barreira aos movimentos de desmonte, descontinuidade ou extinção de programas governamentais. A partir da análise de órgãos governamentais das áreas social e econômica sujeitos a ataques e perseguições política e ideológica de servidores, Lotta e coautoras categorizam quatro tipos de reações da burocracia pública: sabotagem para minimizar as ações de desmonte; resistência por meio da vocalização dos problemas vivenciados; sobrevivência via realização de ações mínimas necessárias para garantir o funcionamento das políticas; e, finalmente, a desistência de oferecer algum tipo de (re)ação opositora.

Do mesmo modo, Pedro Palotti, Fernando Filgueiras e Graziella G. Testa analisam um caso de desmonte por meio de desmobilização de capacidades estatais de um dos principais instrumentos do Sistema Único de Saúde (SUS): a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Como se sabe, a CIT é a principal instância de coordenação e pactuação federativa da política de saúde pública, integrando as ações dos atores governamentais dos governos federal, estadual e municipal. Os autores argumentam que em 2020, em meio à crise desencadeada pela pandemia da covid-19 que demandou intensa articulação intergovernamental, o Ministério da Saúde omitiu-se do seu papel protagonista de definidor da agenda dos trabalhos da CIT. Em conjunto com tal comportamento houve o enfraquecimento do mo-

delo cooperativo e interdependente desenhado pela Constituição de 1988, o que prejudicou o enfrentamento da crise sanitária. Associada a isso, estava a atitude negacionista do chefe do Executivo federal em relação à gravidade da pandemia, atitude típica dos populistas antiliberais do período (vide o comportamento de Donald Trump nos Estados Unidos). Assim, nos termos de Bauer e Knill (2014), o desmonte em tela se caracterizou pela redução da intensidade substantiva e formal da CIT demonstrada pela atuação errática e pouco focada da comissão e a desmobilização das capacidades existentes de coordenação federativa e em rede no âmbito do SUS.

4.2 Meio ambiente

O capítulo de Estela Maria Souza Costa Neves examina as transformações ocorridas nas políticas de saneamento básico, gestão de recursos hídricos e meio ambiente a partir de 2016 e suas consequências para a governança das águas no Brasil. De modo geral, a autora identifica a redução do papel do Estado nas políticas analisadas, seja por meio do incentivo à participação do setor privado, pela redução do financiamento federal, do traslado de responsabilidades à iniciativa privada ou ainda omissão do exercício do poder de fiscalização do Estado. Contudo, as estratégias de mudança variaram conforme o setor. De acordo com ela, na área de recursos hídricos a estratégia de desmonte seria por mudança de arena, enquanto que nas áreas de saneamento básico e meio ambiente as estratégias seriam compatíveis com o dismantelamento ativo. No que concerne ao saneamento básico, as mudanças enfatizaram a maior participação do setor privado na prestação dos serviços de água e esgoto, com a instituição do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e a proposta de desestatização de companhias estaduais de operação de água e esgoto logo no início do governo Temer. Em 2020, já no governo Bolsonaro, um novo marco regulatório do setor foi estabelecido consolidando tais objetivos e enfraquecendo o papel dos municípios como detentores da titularidade dos serviços. Na política de recursos hídricos, as mudanças foram representadas por propostas encaminhadas ao Congresso Nacional (até o momento da redação do capítulo não promulgadas) e, de forma concreta, pela inserção do arranjo institucional na área de desenvolvimento regional, suprimidos os vínculos com a área ambiental na qual o arranjo estava enraizado há 25 anos. Na área de proteção ambiental, no entanto, o processo de desmonte se caracterizou de forma mais nítida, por meio da extinção ou enfraquecimento dos principais instrumentos e programas que dão concretude às disposições constitucionais para a defesa ambiental. Nessa área também se identificou a perda de capacidades administrativas decorrente do tratamento dado à burocracia ambiental que paralisou atividades e acarretou perdas importantes na cultura e no funcionamento das organizações federais.

No mesmo sentido, Igor Ferraz da Fonseca, Marcel Bursztyrn, Diego Lindoso e Marion Daugeard chamam a atenção para o processo organizado de desmonte das políticas públicas dedicadas à proteção e à conservação da cobertura florestal e de seus recursos naturais. Os autores traçam tal desconstrução desde a aprovação do Novo Código Florestal em 2012. No entanto, segundo os autores, “as medidas de desconstrução entre 2012 e 2018 tiveram alcance limitado, pois coexistiram com estabilidade institucional e com novas políticas que eram, em certa medida, herdeiras do processo de construção que marcou as últimas décadas”. Os autores apontam para as novas características que o processo de desmonte assume a partir de 2019: “uma nova e mais profunda inflexão nesse processo, tanto do ponto de vista discursivo quanto da promoção de iniciativas explícitas de desconstrução”. Em seu texto, eles apresentam a redução da densidade e da intensidade das políticas florestais a partir de seus inúmeros instrumentos legais e infralegais, em especial do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Fazendo uso dos conceitos da literatura sobre coalizões de defesa, os autores apontam para a centralidade da atuação do que denominam “coalizão de pilhagem”, composta “por atores do Estado e da sociedade que priorizam a exploração dos recursos naturais em relação à conservação e ao seu uso sustentável”. Essa atuação pressionou o governo para a realização dos interesses e valores dessa coalizão, sendo o desmonte das políticas florestais um de seus resultados. Todavia, os autores identificam que, na contramão da citada coalizão, atuam também atores que têm feito um trabalho de resistência e de defesa do meio ambiente, evitando retrocessos legislativos e incidindo com a apresentação de ações no Judiciário. Nesta mesma linha, os autores destacam ainda a existência de um setor do agronegócio que se junta a outra coalizão, pró-meio ambiente. Esse processo de resistência tem servido para neutralizar parte das estratégias de desmonte que a coalizão de defesa dominante, a de pilhagem, tem buscado realizar. Esse é um caso em que a resiliência da política pública surge não de suas características endógenas, mas da mobilização ativa de coalizões de atores com poderes de veto.

Marta de Azevedo Irving, Elizabeth Oliveira e Marcelo Augusto Gurgel de Lima identificam, na área de políticas de proteção à biodiversidade, dinâmicas de desmonte muito semelhantes às elencadas anteriormente. Tendo como referencial os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, os autores registram os principais componentes do processo de desmonte no período 2017-2021, os quais representam reduções tanto na intensidade quanto na densidade dos instrumentos de política pública: a inviabilização ou ressignificação dos dispositivos legais de proteção; cortes orçamentários; desmobilização das agências ambientais governamentais e de seus mecanismos de fiscalização; negligência com a ciência e a tecnologia; desmobilização das instâncias de controle social; e construção de narrativas desfavoráveis às políticas de proteção da biodiversidade. Portanto, trata-se de um processo de desmonte a partir de “vários pontos de entrada”, incidindo ativamente sobre uma multiplicidade de elementos que marcavam e sustentavam a

política brasileira no setor. Os autores apontam para o papel desempenhado pelos movimentos sociais na denúncia e resistência às múltiplas ações de desmonte.

4.3 Infraestrutura e CT&I

O capítulo de Mauro Santos Silva caracteriza as mudanças na política do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no período 2016-2020 que impactaram na redução da densidade e intensidade dos instrumentos preexistentes orientados ao apoio financeiro para projetos de infraestrutura, resultando na redução expressiva da escala de participação do banco no setor. Se, antes, o foco era centrado na correção de falha de mercado configurada pela ausência de instrumentos de alongamento de passivo (*funding*) capaz de viabilizar contratos de financiamento com prazos compatíveis com as necessidades de financiamento de grandes projetos de longo prazo de maturação (mediante concessão de subsídios governamentais aos investidores privados), a nova política voltou-se para o desenvolvimento do mercado de capitais, mediante desempenho de funções associadas aos processos de estruturação e disponibilização de arranjos de garantia nas operações de financiamento. Nesses termos, conforme a nova política, o investimento privado é destacado como protagonista capaz de viabilizar o alcance dos objetivos da política de infraestrutura. Portanto, a redução da densidade e intensidade dos instrumentos financeiros para a infraestrutura foi acompanhada por novos instrumentos de desenvolvimento do mercado de capitais e de compartilhamento de riscos com empresas concessionárias, caracterizando uma substituição de instrumentos ou *redesign* da política. A atuação do Estado na provisão de equipamentos e serviços de infraestrutura continua relevante, mas sob um novo arranjo institucional, ainda híbrido, com menor participação dos tradicionais instrumentos de financiamento operados pelos bancos públicos de desenvolvimento. Segundo o autor, a racionalidade ou motivação para a mudança da política do BNDES de financiamento à infraestrutura teria como base argumentos de restrição fiscal do setor público e a necessidade de redução do valor da dívida bruta federal, tendo o ajuste fiscal estrutural como condição necessária à retomada do crescimento econômico. Ainda que o capítulo não explicita as condições políticas que possibilitaram a substituição ou *redesign* da política, ele deixa claro que a estratégia de mudança envolveu processos ativos de decisão formal com engajamento explícito por parte do governo. Para Santos, a política financeira para o setor de infraestrutura permanece, contudo, em aberto e diretamente conectada às escolhas de política fiscal e à estratégia de desenvolvimento econômico.

Sobre o setor elétrico, o capítulo de Maria Antonieta Leopoldi e João P. Francisco constata o processo de desmonte estrutural e acelerado no setor a partir de 2016, com destaque para as mudanças na Eletrobras, fragilização das instituições públicas do setor, redução de investimentos, aumento tarifário, má gestão da

crise hídrica e perda de capacidade técnico-administrativa. Tal processo implicou a fragilização das instituições públicas do setor, a aceleração da venda de ativos do sistema Eletrobras, a redução dos investimentos para a ampliação do parque gerador e transmissor e a perda de capacidade técnico-administrativa.

O capítulo de Pedro Luiz Costa Cavalcante descreve um caso típico de desmonte de política pública. O autor mostra a diminuição do número de programas (densidade) e de execução orçamentária (intensidade) da política de CT&I do governo federal desde 2013 – ou seja, compreendendo o curto segundo governo Dilma (2015-2016), o governo Temer (2017-2018) e parte do governo Bolsonaro (2019-2020). Para Cavalcante, 2016 marca o começo do desmonte efetivo da política de inovação no país, com a extinção de programas e, principalmente, alterações nos padrões de financiamento da política. Contudo, ele nos alerta que o grau de desmonte varia de acordo com o subsetor, pois enquanto a pesquisa e desenvolvimento (P&D) na agropecuária sofreu menos, os impactos na área de desenvolvimento da ciência e tecnologia (C&T) e da política industrial são bem mais negativos. No que se refere às condições para a ocorrência do desmonte, a estratégia adotada e sua racionalidade, ainda que o capítulo não aborde estas questões, pode-se inferir de sua leitura que se trata de uma política com custos e benefícios dispersos, com fraco poder de veto de seus defensores (os grupos de beneficiários e apoiadores da política que têm interesse na sua manutenção) e cuja mudança tem quase nenhum impacto eleitoral. Deve-se lembrar também da mudança ideológico-programática ocorrida com os governos Temer e Bolsonaro, em que a atuação do Estado, em geral, é encarada mais como problema do que uma solução, e a importância relativa que as políticas de CT&I têm na agenda do governo.

4.4 Desenvolvimento social

Abordando ainda mais diretamente as capacidades estatais e sua relação com o desmonte de políticas, Denise do Carmo Direito, Natália Koga e Elaine Cristina Licio se dedicam a registrar e a analisar, de forma minuciosa, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) desde sua criação em 2001. O texto de Direito e colegas se destaca por aplicar uma versão aprofundada do modelo analítico de Bauer e Knill (2012), identificando as capacidades para políticas públicas (ou *policy capacity*) como parte das mudanças nos constrangimentos institucionais que funcionam como mediadores entre as preferências do político tomador de decisão e a estratégia de desmonte escolhida. Adicionalmente, as autoras trabalham não apenas com as concepções tradicionais sobre construção de capacidades, mas destacam também que estas capacidades podem ser desconstruídas ou simplesmente desmobilizadas. Esse processo de desmobilização de capacidades, em especial das capacidades analíticas oferecidas pelo cadastro, se iniciou já em 2016, quando o instrumento

passou a ser usado prioritariamente para a identificação de erros de inclusão, em um contexto marcado pelo ajuste fiscal. A partir de 2019 e destacadamente no contexto da pandemia, essa desmobilização se aprofundou, com o retorno à sua função instrumental informacional, marca da primeira fase da história do cadastro.

A desmobilização de capacidades que impactou o CadÚnico descrita por Direito, Koga e Licio se combinou com aquelas realizadas no Programa Bolsa Família. No capítulo intitulado *Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva*, Carla Tomazini usa o conceito de deriva (*drift*) para caracterizar as transformações ocorridas nessa política de transferência direta de renda. Tomazini destaca como as ambiguidades presentes na política a deixaram suscetível à opção pela não ação, *default* ou omissão, a despeito do agravamento da situação socioeconômica no país e da elevação nos níveis de pobreza. Tomazini destaca ainda como as mudanças no Programa Bolsa Família podem não ter ocorrido de forma imediata e explícita, mas acabaram por se dar de modo não declarado ou “subterrâneo”, precedendo as alterações que se tornaram mais visíveis com a transição para o atual Auxílio Brasil. A autora aponta também como o processo de deriva se completou com a introdução de objetivos no programa Auxílio Brasil que se contradizem àqueles aos quais a política de transferência de renda estava originalmente dedicada. Nesse processo, a autora utiliza o conceito de atores simbiótico-parasitários, de Mahoney e Thelen (2010), para caracterizar a mudança conduzida pelo governo Bolsonaro, que se utilizou da estrutura anteriormente existente, mas redirecionou o programa às suas próprias preferências.

Por sua vez, o trabalho de Leo Maia sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) aborda as tentativas de desmonte, seus sucessivos fracassos e subsequentes processos menos visíveis nesta política institucionalizada pela Constituição Federal. Aqui a tentativa de desmonte se iniciou em uma conjuntura de ajuste fiscal, já em 2016. O autor do capítulo reconhece, na longa trajetória do BPC desde sua criação, os inúmeros processos de mudança por que passou a política, embora todos eles de natureza incremental e voltados a cumprir seus objetivos. A partir de 2016, no entanto, as mudanças no BPC são enquadradas no marco da reforma previdenciária, ainda que se trate de uma política assistencial. Nesse processo, o capítulo apresenta um caso interessante em que o Legislativo efetivamente atuou como ponto de veto aos anseios de desmonte explícito pelo Executivo. Diante do insucesso em desmontar a política a partir de suas previsões constitucionais, o Executivo passa então a realizá-la por meio de instrumentos infralegais, dificultando o acesso de potenciais beneficiários ao programa e, portanto, reduzindo a sua intensidade. A resiliência da política, neste caso, parece se dar tanto pela sua natureza constitucional quanto pela resistência ativa realizada no âmbito do Poder Legislativo.

4.5 Direitos econômicos, sociais e culturais

O capítulo de Carolina Pereira Tokarski, Krislane de Andrade Matias, Luana Simões Pinheiro e Ranna Mirthes Sousa Correa reconstrói, de maneira detalhada e aprofundada, o histórico da construção e da desconstrução da institucionalidade dedicada a amparar as políticas para as mulheres e a igualdade de gênero no Brasil. Tokarski e colegas se engajam diretamente, em seu capítulo, com a literatura sobre o desmonte de políticas públicas, desenhando um marco que operacionaliza e aplica os conceitos de Bauer e Knill (2012) para a análise da política em tela nos últimos trinta anos. Neste processo, as autoras identificam um processo de clara redução da densidade e intensidade das políticas para as mulheres no período recente. A partir de janeiro de 2019, elas apontam ainda duas dinâmicas que passam a caracterizar o desmonte: o enfraquecimento do marco institucional, iniciado no período anterior e que as autoras denominam desinstitucionalização; e a ressignificação da agenda de políticas para as mulheres, com a substituição da “transversalidade de gênero” pela “transversalidade da família”. Portanto, simultaneamente ao desmonte e à desinstitucionalização, o governo Bolsonaro introduziu o revisionismo da própria agenda de políticas para as mulheres, agora voltada à centralidade do conceito normativo de família. Esse processo multidimensional de desconstruções se animou e se anima pela busca por atender uma parte conservadora e religiosa do eleitorado, que passou a se dedicar a uma cruzada contra a chamada “ideologia de gênero”.

Dinâmicas de ressignificação também aparecem no capítulo de Sergio Pereira Leite e coautores. Eles adotam como objeto de análise a política de agricultura familiar, tal como representada no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Os autores abordam o caráter sistêmico e multidimensional do desmonte nos governos Temer e Bolsonaro, extrapolando dinâmicas de desmonte observadas a partir de 2013, restritas à lógica fiscal. Os autores falam em estratégias múltiplas de desmonte ao observarem como a redução das capacidades estatais a partir da extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a extinção dos mecanismos de participação social e as reformulações no conceito de agricultura familiar contribuíram para o processo de desmonte de instrumentos da política de agricultura familiar, com destaque para o PAA. Este programa, embora garantido anteriormente sob a forma de lei, foi extinto por medida provisória e posteriormente pela “Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que substituiu o Programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil e criou o Programa Alimenta Brasil no lugar do PAA”, de acordo com os autores. Destacadamente, ao registrarem o longo histórico da constituição da agenda de agricultura familiar no Brasil, os autores apontam para um processo recente e progressivo de esvaziamento do conceito de agricultura familiar, cada vez mais diluído na ideia genérica de produtor rural.

Finalmente, o capítulo de Frederico A. Barbosa da Silva, Hilyn Hueb e Raquel Moreira analisa as políticas culturais federais, incluindo a Lei Rouanet (Lei

nº 8.313/1991), que foi alvo de ataques nos últimos anos no contexto de disputas ideológicas entre o governo Bolsonaro e os setores da classe artística (“guerra cultural”). Deve-se lembrar que, além dos incentivos fiscais, a lei contempla como instrumentos da política de cultura o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e os Fundos de Investimento Cultural e Artístico. Os autores mensuram o processo de desmonte da política em questão a partir da perspectiva dos recursos, considerando o orçamento direto (incluindo o FNC) e os incentivos fiscais. De acordo com eles, apesar de as políticas culturais jamais terem contado com capacidades plenas e terem sempre funcionado em contexto de subfinanciamento, observa-se a redução do orçamento federal a partir de 2013, mas com inflexão maior a partir de 2018. Isso, associado ao rebaixamento do *status* institucional do setor, à politização dos quadros burocráticos, aos ataques simbólicos à política e aos artistas nesse período, denota o contexto de desmonte das políticas federais. Os recursos dos incentivos fiscais também caíram de forma expressiva. No que concerne ao Sistema Nacional de Cultura, os autores não observam um desmonte, mas uma reorientação significativa. Neste caso, houve aumento das transferências de recursos da União para a implementação de ações pelos estados, Distrito Federal e municípios em contraste com a orientação para a coordenação interfederativa que caracterizou momentos anteriores. Isso representa uma remodelagem do papel do governo federal, agora como repassador de recursos e não mais como coordenador de um sistema descentralizado e participativo. Assim, pode-se dizer que as mudanças nas políticas culturais federais no governo Bolsonaro podem ser caracterizadas pela redução na intensidade de instrumentos de financiamento, desconstrução de capacidades administrativas existentes e pela reconfiguração do papel do governo federal na condução da política nacional.

5 ACHADOS E CONCLUSÕES

Esta seção busca responder às perguntas colocadas na introdução deste capítulo, discutindo os principais achados do projeto. Ela destaca, ainda, as implicações e as limitações do trabalho, apresentando sugestões para agendas futuras de pesquisa.

Primeiramente, constatou-se que o desmonte de políticas é um objeto elusivo. A despeito da maioria dos autores deste volume ter adotado a definição sugerida por Bauer e Knill (2014), como ressaltou Barbosa e coautores em seu capítulo neste trabalho, o desmonte é um conceito que carrega consigo forte carga de ambiguidade em função da presença de conteúdos normativos e descritivos a um só tempo, podendo servir tanto para descrever processos verificados empiricamente quanto para posicionar os atores em relação a eles. Corroborando essa percepção, os próprios formuladores do conceito (Bauer e Knill, 2014) admitem que o desmonte é um conceito muito mais evasivo e variado do que geralmente é admitido. Assim, a depender do nível de abstração, do período de tempo e da forma de

mensuração, um mesmo processo de mudança pode ser avaliado como desmonte, substituição ou redesenho/reconfiguração. Este é o problema da variável dependente no estudo da mudança de políticas a que se referem Howlett e Cashore (2009). No caso deste projeto, podemos observar isso em alguns casos, nos quais há uma área cinzenta para caracterizar até que ponto uma política foi substituída, redesenhada ou desmontada (exemplos incluem a política de saneamento, os instrumentos de financiamento da infraestrutura, o Programa Bolsa Família, entre outros). Além disso, em casos como o do Programa Bolsa Família, observam-se processos de mudança de natureza distinta ao longo do tempo, já que as intenções dos tomadores de decisão vão se alterando a partir da conjuntura (por exemplo, a pandemia da covid-19, que ocasionou a necessidade da instituição do Auxílio Emergencial) e da formação de novas clientelas eleitorais. Em uma janela de tempo de seis anos, foi possível identificar uma sucessão de complexos processos de mudança que combinam tentativa de desmonte, *drift* e conversão.

Há de se reconhecer que a literatura sobre mudança e, sobretudo, sobre desmonte de políticas públicas emergiu em contexto diferente dos estudos apresentados neste volume. Tal literatura foi inicialmente desenvolvida para analisar mudanças de programas de bem-estar social fortemente institucionalizadas em conjunturas de austeridade fiscal em democracias consolidadas, portanto, processos de redução de objetivos e instrumentos de políticas ocorridos em ambientes de estabilidade política e democrática. Embora tal literatura ofereça um ferramental analítico útil para se analisarem os processos ocorridos no Brasil recentemente, ela não dá conta da complexidade dos fenômenos observados, cujo pano de fundo combina, além da austeridade fiscal, retrocesso democrático e populismo reacionário. Este, como discutido, tem em sua agenda a desconstrução de políticas progressistas (como a proteção ao meio ambiente, de minorias, de igualdade social e de gênero). A forma como a política pública é reconfigurada neste contexto, em que as instituições democráticas e o próprio funcionamento do Estado estão sob estresse, exige um marco analítico que seja mais complexo e compreensivo. Os populistas reacionários utilizam, como uma de suas estratégias de desmonte, a exploração de procedimentos, leis e instituições de maneiras que violam normas preestabelecidas, empurrando os limites da legalidade – o chamado *constitutional hardball* (Tushnet, 2004; Levitsky e Ziblatt, 2018). No caso do governo Bolsonaro, além do *hardball* institucional, observou-se a adoção de ações no campo infralegal, por meio de decretos e portarias, quando na impossibilidade de mudança da lei ou da própria Constituição devido ao poder de veto do Congresso Nacional. Isso fez com que o Poder Judiciário fosse acionado, constituindo-se ele próprio em outro ator de veto de algumas medidas de desmonte, consideradas inconstitucionais, a exemplo dos decretos nºs 10.233, 10.224 e 10.239, todos de 2020, relativos à política de meio ambiente (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 651).

Outra característica que distingue os casos estudados neste volume dos apresentados pela literatura internacional é que os processos de desmonte no Brasil se deram predominantemente de forma ativa e explícita, significando que, ao contrário do observado usualmente, quando o governante prefere ocultar suas ações de desmonte devido ao desgaste político, o governo Bolsonaro quis ser reconhecido por eles. Isso indica que tais mudanças foram avaliadas pelos tomadores de decisão como acarretadores de benefícios políticos. Outras políticas foram objeto de desmonte simbólico (no qual os tomadores de decisão declaram deliberadamente suas intenções de desmontar determinadas políticas, contudo não o fazem por não conseguirem), como o caso da política cultural federal. Como argumentou Milhorange (2022), diferentemente do que pressupõe a literatura sobre o desmonte de políticas públicas, Bolsonaro não busca esconder os processos de desmonte em curso. Ao contrário, usando de retórica populista reacionária, Bolsonaro conseguiu amarrar coalizões de apoio para as quais interessa, material ou simbolicamente, o desmonte ativo e explícito de certas políticas.

Constatou-se que alguns processos de desmonte se iniciaram no governo Temer (a partir de 2016) ou até mesmo com a crise econômica iniciada em 2014, dentro de um marco de ajuste fiscal e restrição orçamentária (caso da política de CT&I, por exemplo). Com o governo Temer, a mudança de orientação programática pró-mercado e a austeridade fiscal que o acompanhou iniciaram as mudanças observadas em setores como o de saneamento e assistência social (BPC), e nos instrumentos de financiamento do BNDES para infraestrutura. Contudo, retrocessos se aprofundaram e adquiriram novas características a partir do governo Bolsonaro, marcados também pela desmobilização e a desorganização das capacidades estatais existentes e pela redefinição ou o esvaziamento dos conceitos e interpretação dos problemas que informam várias políticas e seus instrumentos (a exemplo das políticas de cultura, agricultura familiar e igualdade de gênero).

No que se refere às capacidades estatais necessárias para a implementação de políticas, os estudos reunidos nesta obra apontam também para o uso de mecanismos “silenciosos”, que fazem ruir as políticas e suas instituições por dentro. Trata-se do ataque direto à imagem e ao mandato das instituições federais – por exemplo, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e a Fundação Palmares –, assim como o ataque e a opressão à burocracia responsável pelas políticas que se busca desmontar. Nesse sentido, chama a atenção o processo de militarização do serviço civil. Como relatado em vários capítulos deste livro, militares simpáticos ao projeto populista reacionário de Bolsonaro ocuparam cargos de confiança e de alta direção na administração pública e atuaram como operadores dos processos de desmonte observados. As implicações destes para o futuro são imensuráveis quando se considera a longa trajetória percorrida pelo Estado brasileiro para a construção

e a consolidação de capacidades estatais sob o etos democrático no período pós-Constituição de 1988.

A estratégia de desmonte e desmobilização das capacidades político-relacionais do Estado foi também marcada pela extinção das instâncias participativas de várias políticas, significando tanto a exclusão de atores da sociedade civil dos processos de políticas públicas como uma reversão de diretrizes estabelecidas na Constituição de 1988 que incluem a participação direta como um dos padrões de relação entre Estado e sociedade no Brasil. Tal participação acontece justamente por meio das conferências e conselhos de políticas que foram extintos ou desmobilizados.

Os casos apresentados neste volume apontam que a motivação para os processos observados combina diversos elementos, como questões ideológicas e materiais, ou entre “guerra cultural”, neoliberalismo e austeridade fiscal. Entre os primeiros encontram-se os desmontes da política de cultura federal e da política para as mulheres e igualdade de gênero, por exemplo. Entre os segundos, estão os casos do financiamento da infraestrutura e da política de saneamento. Existem também casos em que se fazem presentes ambas as motivações, como na área ambiental, na qual o desmonte foi resultado tanto do fortalecimento do poder do que Fonseca, Bursztyn, Lindoso e Daugeard (neste volume) chamam de “coalizão de pilhagem” quanto do negacionismo climático.

Por fim, mas não menos importante, pode-se inferir que as condições existentes para a não resiliência das políticas analisadas, facilitando os desmontes, reconfigurações e retrocessos observados, residem nos seguintes fatores (de forma isolada ou combinada): na ausência de coalizões de apoio à política existente, com poderes de veto; na incapacidade de mobilização ou reações coletivas dos seus beneficiários; nos baixos “custos enterrados” em capacidade administrativa; e na presença de benefícios políticos da ação, maiores que os custos.⁸ Estas inferências, contudo, não foram objeto de análise aprofundada nos casos estudados, podendo elas ser objeto de investigações futuras.

Os estudos apresentados neste volume apontam para a complexidade e as nuances envolvidas nos processos de desmonte em contextos de declínio democrático e populismo reacionário. As mudanças por que passam as políticas públicas nesses contextos precisam ser entendidas em um marco analítico-conceitual distinto dos existentes na literatura. A agenda do desmonte de políticas enfrenta constrangimentos e oportunidades nas instituições existentes, que fazem a mediação entre a ação dos atores e os resultados do próprio processo de mudança. A depender dos objetivos, das estratégias adotadas, das regras existentes e da configuração de

8. Como argumentam Hacker e Pierson (2019), em contextos de polarização política, os mecanismos de *policy feedback* positivos são minados, facilitando o desmonte ou *backlash*.

atores em cada subsistema de política pública, diferentes tipos de mudança podem surgir como resultado.

5.1 Limitações do projeto e sugestões para pesquisas futuras

Como mencionado, os achados apresentados neste capítulo se baseiam nos estudos de caso apresentados pelos participantes do projeto a partir de seus interesses de pesquisa. Portanto, não se trata de casos selecionados de forma sistemática para estudos comparados. Assim, é necessário reconhecer a ausência de casos importantes que também poderiam ter contribuído para o melhor entendimento do quadro de mudanças pelas quais passaram as políticas públicas federais no período analisado. Entre eles, podem-se mencionar as políticas de educação superior e de educação profissional e tecnológica – a partir de programas como Prouni, Fies e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) –, assim como a política de habitação de interesse social (conhecida anteriormente pelo programa Minha Casa, Minha Vida e reconfigurada como programa Casa Verde e Amarela). Isso não compromete, contudo, a qualidade e a importância dos achados da pesquisa.

Assim, fica como sugestão para pesquisas futuras a realização de análises comparativas mais sistemáticas e de perspectiva mais agregada, comparando casos relevantes que apresentem resultados positivos e negativos (isto é, políticas que apresentaram desmontes e políticas que não os apresentaram) dentro do mesmo período e contexto institucional (ou condições de escopo), de modo a encontrar de forma robusta fatores que levam à mudança ou à resiliência de políticas no Brasil. Do mesmo modo, o entendimento das consequências do retrocesso democrático e das estratégias adotadas pelos governos populistas liberais (ou reacionários) nos processos de políticas públicas tem muito a ganhar com o estudo comparativo internacional. Por isso, fazem-se também necessárias análises comparadas que incluam o Brasil e outros países sob o mesmo contexto.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

BARROS, T. Z.; LAGO, M. **Do que falamos quando falamos de populismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

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

BAUER, M. W. *et al.* (Org.). **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In: BAUER, M. W. et al. (Org.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects.* Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-51.

_____. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BAUMGARTNER, F. R. *et al.* Punctuated equilibrium in comparative perspective. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 3, p. 603-620, 2009.

BÉLAND, D.; SCHLAGER, E. Varieties of policy feedback research: looking backward, moving forward. **Policy Studies Journal**, v. 47, n. 2, p. 184-205, 2019.

BERMEO, N. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 1, p. 5-19, 2016.

CANIHAC, H. Illiberal, anti-liberal or post-liberal democracy? Conceptualizing the relationship between populism and political liberalism. **Political Research Exchange**, v. 4, n. 1, 2022.

CAPOCCIA, G. Critical junctures. *In: FIORETOS, O. et al. (Ed.). **The Oxford handbook of historical institutionalism.*** Oxford, UK: Oxford University Press, 2016. p. 89-106.

DE SA E SILVA, F. Law and illiberalism: a sociolegal review and research road map. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 18, n. 1, 2022.

FUKUYAMA, F. The end of history? **The National Interest**, n. 16, p. 3-18, 1989.

HACKER, J. S.; PIERSON, P. Policy feedback in an age of polarization. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 685, n. 1, p. 8-28, 2019.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. **Backsliding**: Democratic regress in the contemporary world. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

HALL, P. A. Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HOWLETT, M.; CASHORE, B. The dependent variable problem in the study of policy change: understanding policy change as a methodological problem. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 11, n. 1, p. 33-46, 2009.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying public policy**: principles and processes. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2020.

HUNTINGTON, S. P. **The Third Wave**: democratization in the late twentieth century. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1993.

KNILL, C. *et al.* Policy dismantling, accumulation, and performance. *In*: CAPANO, G.; HOWLETT, M. **A modern guide to public policy**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2020. p. 242-264.

KNILL, C.; TOSUN, J. **Public policy**: a new introduction. 2nd ed. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2020.

LACLAU, E. Populism: what's in a name? *In*: PANIZZA, F. (Ed.). **Populism and the mirror of democracy**. New York: Verso, 2005. p. 32-49.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **How democracies die**. New York: Broadway Books, 2018.

LINDBLOM, C. E. The science of "muddling through". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LYNCH, C.; CASSIMIRO, P. H. **O populismo reacionário**: ascensão e legado do bolsonarismo. São Paulo: Contracorrente, 2022.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.

MILHORANCE, C. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses. **Review of Policy Research**, v. 39, p. 752-770, 2022.

NIEDERLE, P. *et al.* Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil. **The Journal of Peasant Studies**, 2022.

NORRIS, P.; INGLEHART, R. **Cultural backlash**: Trump, Brexit, and authoritarian populism. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

PIERSON, P. **Dismantling the welfare state?** Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

_____. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

SABOURIN, E. *et al.* Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. **Cahiers Agricultures**, v. 29, n. 31, 2020.

SANTOS, F.; SZWAKO, J. Da ruptura à reconstrução democrática no Brasil. **Saúde em Debate**, v. 40, número especial, p. 114-121, 2016.

SCHMIDT, V. A. The discursive construction of discontent: varieties of populist anti-system ideas and discursive interactions in Europe. **Journal of European Integration**, v. 44, n. 2, p. 165-182, 2022.

SILVA, F. A. B.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Assédio institucional no setor público e o processo de desconstrução da democracia e do republicanismo no Brasil de Bolsonaro. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* (Org.). **Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado**. Brasília: Associação dos Funcionários do Ipea; Eduepb, 2022.

SIMON, C. A.; MOLTZ, M. C. Confidence in merit-based public administration in the context of right-wing authoritarian populism. **Administration and Society**, v. 54, n. 6, p. 995-1018, 2022.

SOARES, L. B.; BAINES, S. G. “They are almost humans like us”: indigenous politics and policy dismantling under Bolsonaro’s government. **Revista Videre**, v. 13, n. 28, 2021.

TUSHNET, M. V. Constitutional hardball. **Georgetown Law Faculty Publications and Other Works**, n. 555, 2004. Disponível em: <<https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/555>>. Acesso em: 3 jan. 2023.

WALDNER, D.; LUST, E. Unwelcome change: coming to terms with democratic backsliding. **Annual Review of Political Science**, v. 21, n. 1, p. 93-113, 2018.

WEAVER, K. Paths and forks or chutes and ladders? Negative feedbacks and policy regime change. **Journal of Public Policy**, v. 30, n. 2, p. 137-162, 2010.

WEYLAND, K. Populism as a political strategy: an approach’s enduring – and increasing – advantages. **Political Studies**, v. 69, n. 2, p. 185-189, 2021.

ZAKARIA, F. The rise of illiberal democracy. **Foreign Affairs**, v. 76, n. 6, p. 22-43, 1997.