

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 14 – CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS DO DESMONTE E DA RESILIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL
<b>Autores(as)</b>	Janine Mello
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo14">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo14</a>

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

© 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.

## CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS DO DESMONTE E DA RESILIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Janine Mello<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Cada vez mais recorrente na literatura e no debate público, a noção de desmonte ou desmantelamento (*dismantling*) de políticas públicas não é necessariamente nova e tem estado atrelada a debates envolvendo temas como *policy termination* (Brewer, 1978; Bardach, 1976), regulação e desregulação (Majone, 1990), retração do Estado de bem-estar (Pierson, 1994) e, de maneira mais geral, aos estudos sobre mudança nas políticas públicas (*policy/institutional change*), processos de formação de agenda (*agenda setting*) e formulação de políticas (*policy design*) (Mahoney e Thelen, 2010; Baumgartner e Jones, 1993; Bardach, 2006; Capano, 2009).

O livro de Michael Bauer e coautores, publicado em 2012, *Dismantling Public Policy: preferences, strategies and effects*, renovou e reposicionou o debate sobre desmonte de políticas públicas influenciando uma série de análises feitas a partir de então, impulsionadas, sobretudo, pelas mudanças decorrentes da recente ascensão de governos populistas em diversos países e seus efeitos sobre a estruturação da ação do Estado, resultado de movimentos de reorganização ou reorientação de diversas áreas de políticas públicas, marcados majoritariamente pela redução, paralisação e mesmo extinção de políticas e programas governamentais (Bauer e Knill, 2012; Gravey e Jordan, 2016; Bauer e Becker, 2020).

Configurando um tipo específico de mudança em políticas públicas (*policy change*), a noção de desmonte é definida como:

uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas numa determinada área e reduz o número de instrumentos de políticas utilizados e/ou diminui a sua intensidade. Pode envolver mudanças nestes elementos centrais da política e/ou ser alcançada através da manipulação das capacidades para sua implementação e acompanhamento<sup>2</sup> (Bauer *et al.*, 2012, p. 35).

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). E-mail: <janine.mello@ipea.gov.br>.

2. "a change of a direct, indirect, hidden or symbolic nature that either diminishes the number of policies in a particular area, reduces the number of policy instruments used and/or lowers their intensity. It can involve changes to these core elements of policy and/or it can be achieved by manipulating the capacities to implement and supervise them." .

Processos de desmonte podem ser percebidos a partir de uma perspectiva vinculada a períodos de crises e restrição econômica, quando são necessários cortes orçamentários, redução de programas públicos ou da abrangência de atuação estatal e mesmo exclusão de beneficiários de ações e serviços. Nesses casos, haveria uma tendência a que os governantes tentassem de alguma forma esconder ou atribuir a culpa de eventuais cortes e reduções a outros atores ou acontecimentos exógenos ou de natureza imprevisível, para evitar serem responsabilizados pelos efeitos negativos decorrentes da menor provisão de serviços públicos ou da não atuação sobre determinado problema ou agenda (Weaver, 2006; Pierson, 1994).

Outra percepção, no entanto, atribui um caráter ativo ao processo de desmonte. Ele deixa de ser resultado de um ambiente econômico e fiscal desfavorável e se transforma em estratégia de reorganização ou alteração de políticas existentes, visando sua redução, extinção, subalternização ou paralisação. Nesses casos, como tratado por Bauer *et al.* (2012), o desmonte pode assumir diferentes formas, mas seria caracterizado centralmente pela *intenção* dos governantes em alterar a forma com que determinadas políticas ou setores de políticas públicas estão organizados, de modo a auferir ganhos políticos, atender compromissos assumidos com o eleitorado ou se alinhar a visões de mundo e interesses da sua base de apoio.

Este texto parte dessa perspectiva para levantar algumas hipóteses explicativas que podem contribuir para analisar mudanças ocorridas em diferentes áreas de políticas públicas no Brasil e que têm sido frequentemente associadas e interpretadas como esforços de desmonte de políticas, como tratado por diferentes capítulos dessa publicação.

De natureza teórico-exploratória, o capítulo está centrado em propor hipóteses sobre quais variáveis contribuiriam potencialmente para explicar a ocorrência de processos de desmonte em algumas áreas em detrimento de outras. Figura como preocupação central do capítulo delinear algumas chaves de compreensão que nos permitam refletir sobre quais condições institucionais formais se relacionam com os modos assumidos por esforços de desmonte observados em diferentes áreas de políticas públicas no governo federal brasileiro. Para isso, serão abordadas questões como: o que configura o desmonte? Quais condições formais permitem que esses processos ocorram com maior ou menor intensidade entre as diferentes áreas governamentais? E como esses aspectos se relacionam com a literatura sobre a trajetória das políticas públicas?

Não será objeto desta análise abordar a dimensão político-discursiva e sua influência sobre as condições que possibilitam que esforços de desmonte ganhem espaço na arena pública<sup>3</sup> e nem estimar o impacto de cada variável sobre esses

---

3. A estratégia de análise adotada no texto privilegia a investigação de condicionantes institucionais de natureza formal atrelados à forma com que as políticas públicas são organizadas em arranjos de gestão e execução. Isso não significa reduzir a relevância de considerar como parte fundamental da análise sobre processos de desmonte a dimensão política inerente ao caráter conflitivo que configura essas estratégias em que estão envolvidos não só aspectos simbólicos e disputas discursivas sobre a ação estatal, mas ainda projetos de poder, visões de mundo e interesses dos grupos políticos que disputam a arena pública.

processos ou indicar o grau de desmonte entre as diferentes áreas, mas apontar em que medida questões ligadas aos arranjos institucionais formais dessas políticas poderiam contribuir para explicar a ocorrência de processos de desmonte ou a maior resiliência das políticas em contextos de mudança e incerteza. O foco aqui recai sobre a necessidade de mapear categorias analíticas e indicar hipóteses iniciais que permitam entender melhor as nuances que configuram os caminhos assumidos pelos processos de desmonte de políticas públicas no país.

Desmonte será entendido aqui não como fenômeno coeso, único e unidimensional, mas enquanto *processos de desmonte* que variam entre áreas e tipos de políticas e em relação ao contexto institucional no qual se inserem e com o qual se relacionam. Aspectos como o envolvimento de múltiplos atores e instâncias nos espaços e momentos de configuração e execução das políticas, assim como o grau de institucionalização e as estratégias de direcionamento adotadas pelas políticas são apresentados como condicionantes relevantes para entender os processos de desmonte verificados nos últimos anos. Por trás disso, emerge como hipótese central do capítulo a ideia de que processos de desmonte ocorreriam com maior facilidade em áreas ou políticas públicas caracterizadas por um ou mais dos aspectos a seguir descritos.

- 1) Arranjos de formulação e implementação centralizados na esfera federal com baixo envolvimento de atores subnacionais ou localizados fora do escopo estatal, como a sociedade civil e atores privados.
- 2) Baixo grau de consolidação e institucionalização de temas, processos de operacionalização, lógicas de execução e instrumentos normativo-legais.
- 3) Estratégias de direcionamento das políticas centradas no atendimento do indivíduo ou das famílias sem que haja conexão e convergência com dinâmicas territoriais, regionais ou coletivas.

As próximas seções serão dedicadas a explorar essa hipótese e suas condicionalidades e buscam ilustrar elementos que poderiam estar associados a isso e apontar possíveis lacunas e especificidades que delinham a situação atual e como, de alguma forma, seria possível construir arranjos capazes de assegurar maior estabilidade a processos de consolidação de políticas públicas em temas cruciais do desenvolvimento socioeconômico do país.

Além dessa introdução, o capítulo conta com outras quatro seções. A primeira delinea questões conceituais sobre a mudança em políticas públicas e o que pode ser definido como desmonte. A segunda será dedicada a descrever as possíveis formas de configuração de desmonte e suas estratégias associadas, além de listar exemplos aplicados ao caso brasileiro. A terceira seção aborda as três condicionantes consideradas na análise como elementos-chave de compreensão

dos processos de desmonte em curso no país e seus diálogos com pressupostos da literatura de políticas públicas. As considerações finais retomam os principais aspectos trabalhados ao longo do texto e suas conexões com os tópicos mencionados na discussão teórica.

## 2 MUDANÇA E DESMONTE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Assumindo a mudança como parte da dinâmica das políticas públicas, não constituindo, portanto, um fenômeno excepcional quando analisadas as trajetórias assumidas por ações e estratégias levadas a cabo em diferentes setores governamentais ao longo do tempo, a literatura sobre mudança institucional em políticas públicas, em especial aquela pautada no institucionalismo histórico,<sup>4</sup> tem se dedicado a entender quais condições favorecem a mudança e por que algumas políticas mudam e outras permanecem iguais por mais tempo. Aborda ainda o papel da mudança nas políticas públicas e sua relação com o aprendizado, busca verificar se as políticas seguem uma rota de desenvolvimento ao longo do tempo, qual seria o papel desempenhado pelas instituições na mudança e como ela efetivamente ocorre.

Políticas públicas nunca estiveram imunes à dinâmica política, social e econômica. Como trabalhado à exaustão na literatura sobre o tema,<sup>5</sup> questões ligadas ao ambiente institucional, mudanças na correlação de forças, ocorrência de eventos externos e configuração do conflito entre os diferentes atores que transitam na arena de produção de políticas públicas impactam diretamente as condições de estabilidade ou mudança da ação governamental.

Não obstante, mais do que entender os modos assumidos pela mudança, os estudos sobre desmonte buscam entender um sentido e direção específicos nessas variações, aqueles que implicam na redução, paralisação e extinção de políticas e seus arranjos e capacidade de funcionamento. Além disso, essas análises têm explorado possíveis explicações para os motivos que levam os governantes a optar por estratégias de desmonte e quais ganhos políticos atribuem ao seu engajamento nesses processos.

Dado o conjunto de estratégias, medidas e ações que compõe a política social brasileira, por exemplo, é possível identificar uma série de modificações significativas que a caracterizaram desde o final do século XIX (Jaccoud *et al.*, 2005). Se quisermos usar como recorte apenas as políticas direcionadas ao enfrentamento da fome, é possível identificar as inúmeras mudanças de orientação, abrangência e grau de complexificação pelas quais as diversas ações encampadas pelo Estado

---

4. A mudança em políticas públicas pode ser explicada a partir de diferentes vertentes analíticas como escolha racional, teoria do equilíbrio pontuado, sociologia da ação pública e outras. Para mais sobre isso ver: Bardach (2006); Porto e Hassenteufel (2021); Baumgartner e Jones (1993).

5. Para saber mais sobre isso, ver: Bardach (2006); Stone (1988); Fischer *et al.*, (2015); Mello (2022).

brasileiro passaram, no mínimo, desde a década de 1940 (Peliano, 2010; Silva, 2014). Passou-se de uma compreensão da fome como decorrência pontual de eventos climáticos, em especial os períodos de estiagem no semiárido brasileiro, para a ideia de segurança alimentar e nutricional derivada da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2004, em que se torna

(...) direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (Castro, 2010, p. 24).

Esse exemplo é válido para explicitar como a trajetória da ação do Estado em diferentes áreas de políticas públicas varia ao longo do tempo e como as políticas e seus instrumentos vão sendo alterados, aperfeiçoados, substituídos ou reposicionados na estruturação de uma determinada agenda e seu conjunto de intervenções. Serve ainda para evidenciar como as análises sobre o desenvolvimento de determinadas áreas de políticas públicas são perpassadas pela compreensão de que – ao menos, desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) – as mudanças em políticas de áreas centrais do desenvolvimento seguiram um sentido de *estruturação, institucionalização, consolidação, expansão e aperfeiçoamento* ao longo do tempo em relação às políticas que as antecederam (Menicucci e Gomes, 2018; Mello *et al.*, 2020; Jaccoud, 2020; Arretche, Marques, Faria, 2019).

A despeito de uma possível problematização da premissa teleológica de crescente melhoria que alicerça essa chave de compreensão, o que está pressuposto nessas interpretações é que o caminho percorrido pelas políticas em algumas das principais áreas governamentais é majoritariamente caracterizado por dinâmicas de aprendizado, acúmulo e aperfeiçoamento sustentado por mudanças incrementais e pela ausência de rupturas drásticas entre gestões no pós-88. Ou seja, apesar das inúmeras mudanças promovidas no âmbito legal, normativo, de escopo e mesmo discursivo, seria possível identificar aspectos comuns entre diferentes governos eleitos em relação ao cumprimento dos preceitos constitucionais estabelecidos em 1988 e evidências capazes de indicar avanços na construção de capacidades estatais, na complexificação do rol de políticas direcionadas à melhoria das condições de bem-estar da população, na introdução de novos temas dando visibilidade a grupos e demandas antes subalternizadas ou ausentes da agenda governamental, assim como melhoria de diversos indicadores sociais e econômicos (Arretche, Marques, Faria, 2019; Arretche, 2015).

As análises sobre os processos de desmonte põem em xeque a noção de que políticas seguem um caminho de desenvolvimento em direção ao seu aperfeiçoamento e remetem, uma vez mais, ao papel da política e do conflito na definição dos rumos da atuação estatal e da estruturação de políticas governamentais. Em contraposição

a processos de mudança pautados por dinâmicas de maior incrementalidade e de caráter cumulativo, verificados com maior frequência nos estudos sobre mudança em políticas públicas, rupturas abruptas e descontínuas tendem a chamar atenção e mobilizar preocupações analíticas em torno do que seria necessário para garantir maior robustez e resiliência às políticas (Capano e Woo, 2017; Howlett, 2019).

Ao jogar luz sobre processos de desmonte, lida-se com um movimento distinto em que a questão não gira em torno daqueles aspectos que, no transcorrer do desenvolvimento de uma área governamental, ficam para trás, são alterados ou substituídos. Trata-se de processos marcados pela *intencionalidade* na desestruturação ou reorientação de como a política é formulada e implementada. Mudam os pressupostos e premissas que norteiam a política. Muda-se a forma de enquadramento do problema a ser enfrentado por determinada ação governamental. Pressupõe-se outras visões de mundo e rearranjos na correlação de forças e interesses em disputa como elementos constitutivos desses processos. Tendo isso em vista, não faz sentido tratar ações de mudanças como um fenômeno novo, associado apenas ao período recente da política brasileira. Fica claro que iniciativas de reorientação, rearranjo e cortes ocorreram reiteradas vezes ao longo da estruturação da ação do Estado no Brasil e fazem parte da dinâmica de desenvolvimento das políticas públicas. No entanto, se é disso que estamos falando, qual a novidade em tratar de desmonte agora e por que efetivamente isso tem sido entendido como um problema? O que diferencia os atuais processos de desmonte em relação a situações pregressas de mudanças em políticas públicas rumo à extinção ou reorganização de áreas e políticas específicas? Apoiada mais uma vez em Bauer *et al.* (2012), seria possível argumentar que o que caracteriza os desmontes observados no período recente seria o grau de *intensidade* e *densidade* dessas mudanças.

Assumindo que o desmonte ocorre nos níveis da política propriamente dita (há ou não determinada política) e nos instrumentos das políticas públicas, Bauer *et al.* (2012) propõem duas dimensões para analisar o desmonte. A primeira, a *densidade*, estaria relacionada à complexidade e grau de diferenciação interna e de penetração de uma política em determinada área governamental e poderia ser medida pela quantidade de políticas e/ou instrumentos abolidos. Estaria associada “(...) à extensão que uma determinada área de política é tratada pelo governo, buscando avaliar a amplitude e diferenciação da atividade legislativa em torno das políticas públicas” (Gomide *et al.*, 2021, p. 38).

Já a categoria *intensidade* refere-se ao grau de restrição ou generosidade de uma política. Serve para medir “(...) o relativo rigor das políticas, desse modo, uma diminuição de intensidade indica que o governo está intervindo com menos ênfase em uma determinada área normalmente associada como resultado da aplicação de estratégias de desmantelamento de políticas” (Gomide *et al.*, 2021, p. 39) e estaria dividida em dois tipos: substancial e formal.

A *intensidade substancial* diz respeito ao nível e escopo da intervenção governamental. Implica em redução de público-alvo ou de áreas de competência sobre as quais o Estado atua, por exemplo. Já a *intensidade formal* engloba fatores que afetam a probabilidade de a política ser executada e atingir seus objetivos a partir de aspectos como condições de *enforcement*, capacidade administrativa e procedimentos de operacionalização. Restrições de equipe, orçamentárias ou outros recursos para execução de uma política, configuram queda na intensidade formal de determinada ação, por exemplo.

Deste modo, o que distinguiria o momento atual de situações anteriores de mudança resultantes da diminuição, extinção ou paralisação de políticas seria a diversidade de áreas afetadas, a abrangência da desestruturação e, de alguma forma, a rapidez com que arranjos e estruturas institucionais construídos ao longo das últimas décadas foram postos sob questionamento e revisão no período recente, como apontam os resultados apresentados em vários capítulos que compõem esta publicação. Dito isto, é preciso entender o que permite que tantas áreas e políticas sejam submetidas a processos de desmonte em tão curto período e que o arcabouço institucional existente no país tenha variado na capacidade de responder a esses processos nas diversas áreas governamentais.

### 3 CONFIGURAÇÃO DO DESMONTE NO BRASIL

Antes de apresentar as formas assumidas pelas diferentes estratégias de desmonte e alguns exemplos de como elas se aplicam ao caso brasileiro, cabe fazer duas ressalvas. Como já mencionado, é mais apropriado falar em desmontes do que em desmonte, dada a heterogeneidade com que processos de desmantelamento têm ocorrido e as diferenças nos graus de intensidade e densidade entre áreas governamentais. O que nos remete à ideia de que o “tipo de política influencia a política de desmonte” (Pierson, 2001 apud Bauer *et al.*, 2012, p. 7). Ou seja, processos de desmonte não afetam todos os atores, áreas/setores de política e públicos de maneira semelhante. Diferentes grupos e atores vão reagir de maneira distinta diante desses esforços, dada sua capacidade de influência e ação, sua percepção sobre o que está ocorrendo e o impacto produzido por essas iniciativas sobre sua realidade e condição. Quem ganha e quem perde com o desmonte é um fator importante para pensar nas condições de possibilidade desses processos e o nível de engajamento dos governantes nessas estratégias (Offe, 1985; Bauer *et al.*, 2012).

Em segundo lugar, cabe ressaltar que processos de desmonte não implicam vácuos institucionais e políticos e, geralmente, ocorrem acompanhados de novas medidas e iniciativas, podendo implicar no reposicionamento de agendas e na introdução de novos temas como parte das prioridades da atuação governamental. Desmonte e construção andam juntos e o que é entendido como desmonte para uns, potencialmente constitui construção para outros grupos.

Importa entender os sentidos assumidos pelo desmonte e o que é colocado em seu lugar como recados políticos com alta carga simbólica. Um exemplo recente foi a extinção do Programa Bolsa Família (PBF) e sua substituição pelo Auxílio Brasil. Além de uma disputa discursiva sobre o legado das políticas de transferência de renda, o novo programa é apoiado sobre uma noção de meritocracia em substituição à ideia de direito sobre a qual o PBF vinha se constituindo ao longo das quase duas décadas de sua existência. Sem entrar no mérito sobre as lacunas e falhas de desenho do Auxílio Brasil, a construção de um programa voltado aos mais pobres a partir de uma premissa baseada em noções como “recebe quem é merecedor” e na necessidade de “mostrar que está se esforçando” como critérios de permanência no programa ou para definir valores adicionais nos benefícios concedidos só se torna possível quando operada sob a lógica de culpabilização das famílias pobres pela situação de vulnerabilidade em que se encontram. Recados políticos dessa natureza constituem parte crucial da compreensão de como operam os processos de desmonte de políticas e o que emerge a partir daí.

As múltiplas manifestações a partir das quais os desmontes podem tomar forma ajudam a ilustrar as inúmeras possibilidades de mudança efetuadas sobre as políticas públicas em decorrência desses processos. Bauer *et al.* (2012) propõem uma categorização para processos de desmonte em quatro estratégias: *i*) por *default*; *ii*) por mudança de arena; *iii*) por ação simbólica; e *iv*) ativo. Vale mencionar que, quando aplicadas aos casos de políticas específicas, é possível identificar sobreposições entre essas estratégias e uma ampla diversidade de medidas mobilizadas dependendo da área ou do tipo de política considerada.

Estratégias de “desmonte por *default*” são marcadas pela inação ou pela não decisão que, como já preconizado por Bachrach e Baratz (1963), são por si só ações. Esse tipo de desmonte, em geral, tem pouca visibilidade e demora a ser percebido, embora produza efeitos importantes ao reduzir o nível de atividades ou serviços executados, seja pelo não cumprimento de etapas previstas na execução da política ou pela simples estagnação de programas e ações. Está associado à ideia de “deixar morrer uma política” e se configura quando deliberadamente planos setoriais que orientam ações não são atualizados ou quando o prazo de vigência de certas ações expira. Ocorre também quando instâncias de gestão e/ou participação social atreladas a uma área ou política não são mais mobilizadas, como comitês gestores, deliberativos, conferências, fóruns, entre outros. A instância formalmente existe, mas não é convocada e, como decorrência, perde espaço nas múltiplas etapas de produção e debate sobre as políticas nas quais estava envolvida ou detinha algum grau de responsabilidade.

Exemplo disso no período recente pode ser observado na área de segurança alimentar, em que além da extinção, reconfiguração e paralisação das atividades das principais instâncias deliberativas que compunham o setor, o Conselho de

Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), não foi elaborada a edição do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) prevista para 2020-2023. Nele seriam atualizadas e revistas metas voltadas para a estruturação e ampliação das ações de oferta e acesso à alimentação saudável e adequada para diferentes parcelas da população brasileira, em especial, aquelas em situação de maior vulnerabilidade, resultantes da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que, prevista para 2019, tampouco foi realizada. De maneira semelhante, o Plano Nacional de Cultura, cuja vigência se encerrava em 2020, foi revisto com atraso apenas em 2021, e o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) não se reúne desde 2016.

A ausência de coordenação federal nas diversas áreas nas quais, desde a CF/1988, a gestão compartilhada entre os entes federativos tem sido norteadora das políticas, também pode ser entendida como desmonte por *default*. Um caso emblemático foi a ausência do governo federal na coordenação da política de alimentação escolar durante o período em que escolas ficaram fechadas como decorrência da pandemia de covid-19, deixando sob a responsabilidade de municípios e estados a definição dos procedimentos de distribuição da merenda (Lei nº 13.987/2020 e Resolução PNAE nº 02/2020).<sup>6</sup> Como resultado foram observados episódios de ausência da distribuição de alimentos para crianças em partes do país (MEC/UFMG, 2021)<sup>7</sup> e como consequência da heterogeneidade e dispersão de medidas (FNDE, 2021), a redução da efetividade na garantia de acesso adequado à alimentação saudável para crianças matriculadas na rede pública de ensino (Bicalho e Lima, 2020).

Outra estratégia de desmonte ocorre por meio da “mudança de arena” (*arena shifting*) definida por mudanças na posição institucional da própria arena decisória da política ou de suas regras e procedimentos de funcionamento com impacto sobre formas de deliberação (temas, agendas e mecanismos) e participação (atores e instâncias). Esse tipo de recurso abrange medidas como transferência de uma política, sua coordenação e arranjo de execução, para uma diferente instância, órgão ou nível de governo e pode incluir descentralização, mudança entre órgãos ou entre áreas dentro de um mesmo órgão.

Mudanças ocorridas nas políticas agrárias e de desenvolvimento rural nos últimos anos constituem exemplos de desmonte por mudança de arena. Com a extinção do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2016, e a realocação de seus temas e competências num primeiro momento para a Casa Civil (Secretaria Especial da Agricultura Familiar – Seaf) e depois para o

6. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-2-de-9-de-abril-de-2020-252085843>>.

7. Dados contidos no Painel de Monitoramento da Educação Básica no contexto da pandemia. Disponível em: <<https://painelcovid-seb.mec.gov.br/questionario/index.html>>.

Ministério da Agricultura (Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo), muda não apenas o *status* institucional atribuído ao tema, mas também o rol de atores e grupos envolvidos nos processos de decisão e execução das políticas que estiveram sob a responsabilidade do MDA de 2003 a 2016.

Mais do que uma alteração para fins de racionalização da estrutura administrativa do Executivo federal, essa mudança é reflexo de disputas existentes entre aquelas áreas alinhadas ao discurso de que só há uma agricultura no país e setores que defendem a relevância de reconhecer as diferenças entre agricultura patronal e a agricultura familiar e direcionar políticas específicas para este público. A existência ou não de um ministério dedicado exclusivamente para gerir políticas para a agricultura familiar se insere nesse debate e carrega em si uma disputa e uma tomada de posição no escopo da dicotomia que tem marcado as possibilidades de organização institucional para as políticas agrárias, agrícolas e de desenvolvimento rural no país.

Outro exemplo disso são as mudanças de alocação e competências sob a responsabilidade da Fundação Nacional do Índio (Funai). A partir da MP nº 870/2019, a Funai deixa de estar vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e passa a ser subordinada ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), e a competência sobre a demarcação de terras foi transferida para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), que passou a ser ainda responsável pela avaliação e deliberação sobre o licenciamento ambiental de projetos que afetam terras indígenas, num claro movimento de concentração dos temas afeitos a essa pauta sob a gestão político-burocrática do Mapa (Santos *et al.*, 2021).<sup>8</sup>

Uma terceira possibilidade de desmonte se daria pelo que Bauer *et al.* (2012) definem como “ação simbólica”. Nesse caso, há uma intenção clara de associar desmonte à decisão política dos governantes, sem que isso necessariamente implique na decisão efetiva de reduzir ou extinguir determinada política. Os governos declaram sua intenção de desmontar políticas existentes porque obteriam ganhos políticos com esse discurso, seja ao atenderem demandas e interesses de sua base e grupos de apoio, ou porque constituem compromissos de campanha ou prioridades assumidas por sua gestão.

No entanto, isso não implica necessariamente na alteração da política. Gomide *et al.* (2021, p. 41) a descrevem como uma estratégia que “(...) prevalece nas situações onde há benefícios potencialmente identificados com o desmonte da política, mas cuja efetiva desestruturação enfrenta fortes constrangimentos institucionais, impedindo uma tomada de decisão mais efetiva”.

---

8. A Funai foi recentemente reintegrada ao MJSP, o que não significou alteração nas mudanças previamente feitas em parte dos principais procedimentos ligados à demarcação e titulação de terras indígenas (Santos *et al.*, 2021).

Por último, teríamos o tipo de “desmonte ativo”, caracterizado pela ação deliberada e explícita de reduzir, suspender ou extinguir a política, seus instrumentos e arranjos de sustentação. Constituem estratégias de alta visibilidade e que mobilizam esforços de encampar mudanças normativo-legais, administrativas e procedimentais capazes de alterar o quadro no qual as políticas e agendas operam. Quando não caracterizada pela própria revogação de determinada política ou extinção de uma área temática, essa estratégia tende a se apoiar em medidas de desfinanciamento e redução de recursos, assim como na desestruturação de equipes, processos e estruturas e rotinas de execução das ações, levando à paralisia e estagnação de determinadas políticas e agendas.

As mudanças decorrentes da reforma trabalhista, a descontinuidade das ações de fiscalização e combate ao desmatamento, a paralisação de novos processos de demarcação de terras e reforma agrária e a extinção do programa Bolsa Família ilustram modos de implementação de processos ativos de desmonte.

Entendidas as possibilidades de configuração dos processos de desmonte, a seguir serão delineados alguns elementos que caracterizam arranjos institucionais de diferentes áreas de políticas públicas que poderiam ser analisados sob a perspectiva dos processos de desmonte e em que medida se relacionam com a forma e intensidade com que esses procedimentos ocorrem.

#### **4 CONDICIONANTES E HIPÓTESES DOS PROCESSOS DE DESMONTES NO CASO BRASILEIRO**

##### **4.1 Grau de envolvimento de múltiplos atores e instâncias nas políticas**

Um dos fatores que poderia contribuir para entender as condições de possibilidade do desmonte de determinadas políticas seria o grau de envolvimento de múltiplos atores nas várias etapas de produção e execução das políticas e a existência de instâncias com algum poder de influência, negociação e veto ao longo dos processos decisório e de implementação dessas ações. A premissa aqui é que arranjos de políticas centralizados na esfera federal e, conseqüentemente, marcados por baixo grau de envolvimento de entes subnacionais e de atores societários (iniciativa privada e sociedade civil organizada) seriam menos resilientes a mudanças operadas por meio de estratégias de desmonte articuladas pelo poder central.

Os argumentos que sustentam essa afirmação dialogam com a literatura de diversas áreas de análise de políticas públicas, como o debate sobre a importância da coordenação vertical e horizontal para o desempenho das políticas (Souza, 2018), assim como os achados decorrentes das pesquisas sobre capacidades estatais nacionais e subnacionais e seus efeitos sobre a implementação de políticas (Pires e Gomide, 2014; 2018; Grin, Demarco e Abrucio, 2021). Dialogam também com a literatura

que trata dos arranjos multinível e multiatores e suas repercussões sobre a regulação e provisão de bens e serviços públicos (Bichir, 2018; Koopmans *et al.*, 2018) e com o acúmulo existente nas análises sobre federalismo e descentralização no país, em especial os arranjos do pós-CF/1988 (Arretche, 2015; Abrucio e Sydow, 2018).

*A priori*, arranjos de políticas caracterizados pela centralização dependeriam de um número menor de instâncias e atores para viabilizar mudanças de escopo e nos mecanismos de gestão e execução das políticas e seus instrumentos. Enquanto isso, arranjos mais descentralizados contam com lógicas de execução e processos de governança de caráter mais disperso e diversificado, prevendo, em muitos casos, rotinas simultâneas em diferentes instâncias ou escalonamento e hierarquização do processo decisório com a participação de mais atores, o que amplia também o número de *veto players* com capacidade de influenciar o desenho e a operação das políticas (Tsebelis, 1995; 2002).

A CF/1988 inaugura um momento de reconfiguração em diferentes áreas de políticas públicas, em especial na área social, definindo novas estratégias de operacionalização com base na descentralização, novos parâmetros de execução entre atores estatais e societários e novas formas de relacionamento com a população definida como seu público-alvo, baseadas na ideia de expansão de direitos sociais e no estabelecimento de diretrizes para a consolidação de serviços públicos capazes de garantir maior acesso e distribuição de recursos sob uma lógica universalista.

Desde os anos 1990, governos federal, estaduais e municipais têm se empenhado em implementar políticas considerando essas diretrizes a partir de uma dinâmica de mudança em camadas ou *layering* (Mahoney e Thelen, 2010; Arretche, Marques e Faria, 2019) entre os diferentes governos que se sucederam desde então, gerando aprimoramentos desses mecanismos e avanços em termos de redução de desigualdades até meados da década passada (Arretche, 2015; 2018). De modo complementar, a literatura sobre implementação de políticas públicas tem apontado a relevância de aspectos próprios da execução dessas políticas para aumentar sua eficiência e eficácia, assim como a adesão dos agentes implementadores estatais e não estatais e a capacidade desses agentes de realizarem adaptações aos contextos nos quais estão inseridos, sua capacidade de negociação, compreensão dos objetivos das políticas, entre outros fatores (Faria, 2012; Lotta, 2015).

Obviamente, cada área governamental é marcada por especificidades e níveis distintos de consolidação de suas redes e estruturas de gestão. Um exemplo disso é observado na assistência social, em que o modelo que passou a referenciar a ação pública e privada após a CF/1988 distinguia-se substantivamente da concepção e da lógica que pautavam o setor até então. Discute-se, em muitos casos, que este movimento teria ocorrido de maneira diferenciada na assistência social em relação à educação e à saúde, por exemplo, que já operariam sobre bases que guardavam

mais similaridades com as novas demandas oriundas da CF/1988 (Sposati, 2015; Satyro e Cunha, 2014; Vaitsman, Andrade e Farias, 2009; Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017; Couto, 2015; Bichir, Pereira e Gomes, 2021). Em que medida essas diferenças contribuem para pensarmos o grau de exposição das políticas e programas dessas três áreas em relação aos processos de desmonte observados nos anos recentes?

É possível argumentar que os elementos trazidos no corpo da Carta Constitucional exigiram o reposicionamento do Estado ante a garantia de direitos sociais de maneira mais ampla. Como decorrência disso, a atuação do aparato governamental foi orientada, de modo geral, em três frentes: *i*) alterações jurídico-legais do marco legal vigente em cada um desses setores; *ii*) estruturação da rede de equipamentos públicos, pautada pela expansão de cobertura e melhoria na qualidade dos serviços; e *iii*) profissionalização dos agentes públicos responsáveis pela implementação dessas políticas nos três níveis federativos.

A CF/1988 é, nesse sentido, entendida como marco divisor dos processos de criação e expansão das capacidades estatais voltadas para lidar com as novas exigências previstas para a área social e complexificação das demandas pela população (Menicucci e Gomes, 2018; Arretche, 2002). Ao longo da década de 1990, ocorreram avanços importantes focados na dimensão federativa das políticas sociais, em especial na entrada dos municípios como atores implementadores cruciais dessas ações (Arretche, 2015). Além dos desafios trazidos pelos processos de descentralização das políticas sociais, gestões nacionais e subnacionais enfrentaram, ao longo dos anos 2000, questões estruturantes na operacionalização das políticas sociais ligadas a limitações técnicas, orçamentárias ou de arranjos de gestão.

Para além de áreas que foram marcadamente reconfiguradas após a CF/1988, existem outras que, devido à trajetória de estruturação de seus marcos regulatórios, formas de operacionalização e arranjos de gestão, estariam ancoradas em elementos de governança multinível. A presença de arranjos federativos descentralizados e parcerias entre Estado e iniciativa privada ou junto a organizações da sociedade civil em áreas como infraestrutura, saneamento, meio ambiente e desenvolvimento regional contribuiria para conferir maior estabilidade a essas políticas? Instrumentos de políticas públicas como contratos de concessão, PPPs, convênios, transferências obrigatórias, vinculação de receitas, existência de comissões bi e tripartites, consórcios públicos ou instâncias de participação teriam algum impacto na resiliência de determinadas políticas e programas?

A questão aqui é entender em que medida áreas que foram estruturadas a partir de elementos que têm sido entendidos como parte do que constitui arranjos de governança multinível gozariam de maior estabilidade em suas políticas e menor grau de vulnerabilidade frente a mudanças provenientes de crises ou transições político-partidárias.

A noção de governança multinível está relacionada com a arquitetura construída para a operacionalização de determinadas estratégias governamentais e engloba relações horizontais e verticais dentro do Estado e deste com atores não estatais (Bichir, 2018; Abrucio e Sydow, 2018). Pode ser definida, de maneira geral, como:

(...) a set of general purpose or functional jurisdictions that enjoy some degree of autonomy within a common governance arrangement and whose actors claim to engage in an enduring interaction in pursuit of a common good. Such a governance arrangement need not be engrained constitutionally; rather, it can be a fluid order engaged in an adaptive process (Enderlein, Walti e Zürn, 2010, p. 4).

A literatura sobre o tema argumenta que estratégias baseadas em modelos multinível seriam mais eficientes do que arranjos centralizados, na medida em que operam em diferentes escalas visando capturar variações de alcance territorial das externalidades das políticas (Hooghe e Marks, 2010; 2003). Como essas externalidades podem variar enormemente, a adoção de múltiplas escalas de governança viabilizaria a operacionalização das políticas em contextos variados e daria conta das inúmeras repercussões e problemas que podem ocorrer ao longo de sua implementação, os transbordamentos ou *spillovers*, como definidos por Hooghe e Marks (2010).<sup>9</sup> A governança multinível evocaria: “(...) *the idea of increasingly complex arrangements for arriving at authoritative decisions in increasingly dense networks of public and private, individual and collective actors*” (Piattoni, 2010, p. 1).

Para Abrucio e Sydow (2018), fatores como a ampliação da participação de atores não estatais em funções governamentais, a multiplicação de redes sobrepostas para a tomada de decisão em funções públicas, as mudanças do papel do Estado na articulação e coordenação em rede seriam fundamentais para entender a importância cada vez maior atribuída ao conceito de governança multinível e sua ênfase em aspectos de ordem cooperativa nas relações intergovernamentais em detrimento de elementos competitivos ou conflitivos.

Isto posto, e partindo inicialmente do papel desempenhado por estados e municípios, como a presença desses entes contribuiria para conter processos de desmonte ou responder a suas repercussões de maneira mais imediata? Não é possível ignorar os limites e fragilidades que permeiam a atuação de estados e municípios e sua relação com a esfera federal na execução de políticas públicas. Há problemas de ordens distintas, desde aqueles decorrentes da tensão entre maior grau de poder decisório concentrado na União e responsabilidade de execução

---

9. “These literatures agree that the dispersion of governance across multiple jurisdictions is both more efficient than, and normatively superior to, central state monopoly. The core belief is that governance must operate at multiple scales in order to capture variations in the territorial reach of policy externalities. Because externalities arising from the provision of public goods vary immensely – from planet – wide in the case of global warming to local in the case of most city services – so should the scale of governance. Multi-level governance is necessary to internalize spillovers across jurisdictions while tailoring policy to local circumstances” (Hooghe e Marks, 2010, p. 17).

atribuída a estados e municípios (Arretche, 2012), ou ligados ao papel ainda confuso e incerto de estados em diferentes áreas de políticas públicas (Gomes *et al.*, 2021; Lício *et al.*, 2021) e também aos limites com os quais lidam as administrações municipais para garantir a entrega de bens e serviços a suas populações (Abrucio e Sydow, 2018).

O papel de estados e municípios varia enormemente entre setores governamentais, não apenas entre aqueles constitucionalmente regrados, mas dado o grau de envolvimento que possuem em áreas com arranjos federativos menos definidos como agricultura e desenvolvimento rural, meio ambiente, pautas de reconhecimento e identitárias, entre outras. Apesar disso, multiplicam-se as situações em que, na ausência de coordenação pela esfera federal, estados e municípios assumiram a frente diante de circunstâncias de crise, como a pandemia de coronavírus tornou evidente (Fernandez, 2022), assim como a criação de novos consórcios, como são os casos do Consórcio do Nordeste, da Amazônia e outras iniciativas de cunho municipal (Fernández e Pinto, 2020; Clementino, 2019).

Apesar das limitações, a existência de comitês intergovernamentais que contem com a participação de estados e municípios pode operar como *salvaguarda federativa* contra decisões unilaterais do governo federal, criando cenários de interdependência entre os entes, que favorecem modelos cooperativos de coordenação governamental orientados para a redução de sobreposição de esforços, lacunas de atendimento e aprofundamento de desigualdades territoriais (Schnabel, 2017; Abrucio e Sydow, 2018).

Por óbvio, não basta que essas instâncias existam apenas no âmbito formal. É necessário que funcionem adequadamente e tenham algum grau de influência e poder nas etapas que constituem o processo decisório. Do contrário, esses comitês ou fóruns tendem a se transformar em instâncias legitimadoras de decisões encaminhadas de maneira *top-down* ou mesmo fiquem restritas ao papel de “operadoras” da política (Palotti e Machado, 2014). Nesse caso, mesmo se considerarmos que na implementação há papel ativo dos executores das políticas (Pires, 2019), a capacidade de resposta diante de orientações vindas da esfera federal tende a ser mais restrita do que quando essas instâncias tomam parte efetiva na condução das políticas públicas (Schnabel, 2017).

O mesmo vale para pensar o envolvimento de atores não estatais e seus papéis na execução e oferta de bens e serviços. Koopmans *et al.* (2018), ao discutirem o papel de arranjos multiatores nas políticas de desenvolvimento rural, apontam as vantagens de contar com estruturas de governança constituídas por uma multiplicidade de atores tanto vertical (união e entes subnacionais) quanto horizontalmente (OSCs, empresas, cidadãos, áreas intragovernamentais e outras instituições). Para os autores, esse tipo de arranjo permitiria melhor adaptação à

realidade local e mudanças de conjuntura e contexto, assim como aumentaria a legitimidade e transparência das ações e empoderaria agentes locais, favorecendo dinâmicas locais de desenvolvimento.

Por outro lado, este tipo de arranjo exige uma capacidade significativa de coordenação, representantes que gozem de reconhecimento para liderar esse processo, assim como estratégias que reduzam risco de dispersão e fragmentação dos esforços, além de conviverem com ameaças de cooptação e apropriação das ações e processos por interesses locais não alinhados com os objetivos gerais da política pública em questão.

Nesse sentido, o papel assumido pela iniciativa privada e organizações da sociedade civil na oferta e entrega de bens e serviços públicos assumiria, para além de possíveis ganhos no aperfeiçoamento das estratégias de provisão de políticas públicas visando maior capilaridade, mobilização de *expertises* específicas, espaço para inovação e canais de participação naqueles setores em que a capacidade pública de provisão integral desses serviços é insuficiente ou limitada,<sup>10</sup> uma função importante como parte desse arranjo de salvaguardas, na medida em que a distribuição das competências na execução de determinada ação ampliaria a participação de diferentes atores no processo de produção de políticas públicas.

Entretanto, se, por um lado, instrumentos de formalização de parcerias confeririam maior estabilidade às interações entre Estado e entes societais e privados ao atribuírem competências específicas a esses atores com escopo, prazo e condições definidas, de outro, a existência de canais de participação desses atores como parte de mecanismos de controle social e escuta tem se mostrado frágil diante de mudanças de conjuntura como tornou evidente a publicação do Decreto nº 9.759/2019, em que inúmeros comitês, fóruns e comissões que contavam com atores não estatais foram extintos, assim como a posterior edição de medidas que alteraram seu escopo de ação, composição ou formas de funcionamento (Pires e Vaz, 2014).

Diante do exposto, vale considerar em que medida o custo de processos de desmonte aumenta quando o engajamento de outros atores existe e pode ser caracterizado como alto, perene ou consistente. Isso não significa ignorar os inúmeros focos de tensão entre atores públicos e privados na oferta de bens e serviços, mas pensar como e se a participação de múltiplos agentes daria maior estabilidade às políticas. Arranjos descentralizados altamente dependentes de investimentos federais, por exemplo, são afetados pela instabilidade na alocação de recursos e estariam mais vulneráveis a decisões de desinvestimento. Projetos que contam com outras fontes de financiamento poderiam possuir maior adaptabilidade frente a certas restrições

---

10. As vantagens e desvantagens de ampliação das parcerias do Estado com organizações da sociedade civil e da iniciativa privada têm sido objeto de diferentes áreas de estudo. Para mais sobre isso, ver: Pires e Vaz (2014); Reis (2013); Donahue e Zeckhauser (2006).

orçamentárias. Nesse sentido, não apenas a vinculação de recursos torna-se um mecanismo de extrema relevância para garantir a estabilidade e continuidade das políticas, mas também a diversificação das fontes financeiras, mobilizando recursos públicos e também privados na provisão de bens e serviços.

#### 4.2 Grau de institucionalização das políticas

Não há, *a priori*, uma literatura que trate especificamente sobre grau de institucionalização em políticas públicas. O termo é usado, em várias disciplinas, para se referir a inúmeros processos de estruturação e consolidação (institucionalização dos sistemas político-partidários, dos processos decisórios, da provisão e regulação de políticas, de organizações etc.) e, nesse sentido, dialoga com estudos sobre capacidades estatais e arranjos institucionais, além de questões ligadas à resiliência e robustez das políticas.

Comum na ciência política, a partir da relação com o fortalecimento gradual dos regimes democráticos na segunda metade do século XX, a noção de institucionalização se apoia sobre o pressuposto de que sistemas mais institucionalizados seriam marcados por maior previsibilidade e dotariam de maior estabilidade o comportamento dos diversos atores políticos, fatores que contribuiriam para a consolidação de regimes democráticos (Mainwaring *et al.*, 1995). Ou seja, quanto menos institucionalizado um sistema, mais espaço para imprevisibilidade e situações de instabilidade com potencial impacto sobre a estruturação de determinada configuração institucional. Isso se relaciona diretamente com elementos como legitimidade, regras de amplo conhecimento e menores oportunidades de favorecimento de interesses pessoais em detrimento do bem público. O conceito de institucionalização trava ainda um diálogo óbvio com interpretações difundidas pelas correntes funcionalistas e neoinstitucionalistas, embora em direções bastante distintas.

Para além disso, e no campo que interessa para nossa discussão, o debate sobre institucionalização em políticas públicas dialoga com duas outras agendas de pesquisa: uma delas sobre resiliência e robustez das políticas (Howlett, 2019; Capano e Woo, 2017), e outra ligada à produção de capacidades estatais (Gomide e Pires, 2014; Gomide, Pereira e Machado, 2018; Souza e Fontanelli, 2020).

O conceito de robustez está diretamente ligado à capacidade de adaptação das políticas a uma variedade de desdobramentos futuros (Moynihan, 2009). Diz respeito à capacidade de desenhar políticas capazes de manter a mesma *performance* diante de diferentes contextos operacionais e de atender a seus objetivos em circunstâncias variadas (Howlett, 2019). Para Capano e Woo (2017), robustez não estaria vinculada à rigidez institucional e procedimental. Mais do que manter integridade procedimental ou formato institucional de determinada política ou programa, ela seria relevante como elemento capaz de garantir a continuidade das entregas previstas em seu escopo.

Em contrapartida, resiliência seria a capacidade das políticas públicas em lidar com certos graus de oposição e conflito capazes de afetar sua operação depois de um determinado período de existência. Estaria ligada à habilidade de adaptação diante de diferentes tipos de perturbação interna e externa e à capacidade de permanecer dotada de robustez por mais tempo (Capano e Woo, 2017; Howlett, 2019).

Ambas dotariam as políticas de maior capacidade para lidar com diferentes imprevistos e mudanças de contexto ao longo do tempo. Para tornar isso viável, são necessários diferentes instrumentos de políticas públicas voltados para ampliar a capacidade de as políticas passarem por diferentes situações sem deixar de cumprir seus objetivos, inclusive diante de situações com potencial disruptivo mais alto, como eleições e mudanças institucionais mais drásticas. Estudos de Patashnik (2008) e Jordan e Matt (2014), por exemplo, defendem a necessidade de criação de desenhos de longo prazo mais estáveis em áreas como meio ambiente e previdência, que viabilizem sua permanência em diferentes cenários, assim como sua performance nas mais diversas circunstâncias.

No escopo desses debates emerge a inescapável questão de como desenhar políticas mais robustas e resilientes. Capano e Woo (2017) abordam este tema e apontam a necessidade de que as políticas sejam dotadas de certo grau de flexibilidade e redundância. O desafio colocado seria, então, o de conciliar mecanismos que confirmam estabilidade à política e, ao mesmo tempo, garantam margem de flexibilidade para incremento e adaptação dos instrumentos da política pública no decorrer de sua trajetória.

A despeito do acúmulo dos estudos dedicados a compreender e definir capacidades estatais,<sup>11</sup> para os fins da nossa discussão, partiremos da noção mais ampla de capacidades estatais, que dizem respeito a “como atores, instituições e processos são mobilizados e combinados na produção de ações públicas” (Gomide, Pereira, Machado, 2018). Nesse sentido, podem, conforme proposto por Pires e Gomide (2016), ser decompostas em duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional.

No âmbito técnico-administrativo, estariam dispostos elementos como: *i*) presença de burocracias profissionalizadas, disponibilidade de recursos financeiros e tecnológicos; *ii*) a existência de instrumentos de coordenação intra e intergovernamental; e *iii*) estratégias de monitoramento e avaliação das ações. Já na esfera político relacional, as capacidades estatais seriam configuradas por: *iv*) mecanismos de interação entre as burocracias do Poder Executivo e atores do sistema político representativo; *v*) pela presença de canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios e; *vi*) pela articulação com órgãos de controle

11. Para mais sobre essa discussão, ver Gomide, Pereira, Machado (2018); Gomide, Pereira e Machado, (2018); e Souza (2018)..

interno e externo. Os autores concluem que a identificação e o grau de estruturação desses elementos constitutivos da capacidade estatal contribuiriam para garantir a entrega de serviços e bens à população, assim como ampliariam o potencial de revisão, aprendizado e inovação nas políticas (Pires e Gomide, 2016).

Ao adotar essas noções como chaves para compreender o grau de institucionalização das políticas seria possível afirmar que políticas produzidas em contextos de maior capacidade estatal e dotadas de maior resiliência e robustez apresentariam potencialmente maior grau de institucionalização.

Amparada por essas considerações, seria possível argumentar que áreas de políticas públicas teriam maior ou menor grau de institucionalização dependendo de como seus arranjos de formulação, execução e acompanhamento são configurados por, em primeiro lugar, um arcabouço jurídico-legal-normativo de caráter conhecido, estável e munido de legitimidade. Áreas que possuem marcos regulatórios bem estabelecidos, cuja execução seja baseada em instrumentos de maior estabilidade, como contratos e parcerias formais, tenderiam a ter custos associados à mudança mais altos. Seriam necessárias mudanças no arcabouço normativo e na dinâmica de execução das políticas que exigiriam esforços políticos e administrativos consideráveis. Um exemplo disso ocorre em áreas ligadas à infraestrutura, como energia e transporte, em que a execução é amparada pela defesa de um ambiente jurídico-institucional voltado para garantir a segurança das relações contratuais, entre outros pressupostos, além de contarem com a intensa participação de atores não estatais, dialogando com o exposto na seção anterior.

O capítulo escrito por Silva (2022) nesta publicação discute como o desmonte na área de infraestrutura teria se concentrado na questão do investimento, em especial o ofertado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o que não significa que os projetos em execução tenham sido paralisados ou que novas iniciativas não tenham se mantido em andamento no setor.<sup>12</sup> Silva (2022) argumenta que esta operação de desmonte foi conjugada com um novo modo de participação estatal no financiamento setorial, sob a forma de renúncias tributárias concedidas às operações de financiamento realizadas no mercado de capitais. Em síntese, instrumentos de financiamento sob intermediação estatal operados pelo BNDES foram substituídos por dispositivos baseados em incentivos estatais (de natureza tributária), sem contar com a intermediação estatal, fato que teria reduzido para o autor a capacidade do Estado em exercer influência, via políticas financeiras, na configuração e dinâmica do setor de infraestrutura.

---

12. Vale mencionar ainda que diferentes áreas de infraestrutura estão ancoradas em planos setoriais de médio e longo prazo, como são os casos do Plano Decenal de Energia (PDE); o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT); o Plano Nacional de Logística (PNL); o Plano Aeroviário Nacional (PAN); entre outros.

Indo além dos aspectos da ordem jurídico-legal, políticas com maior grau de institucionalização gozariam de arranjos de gestão melhor constituídos. Isso significa contarem com processos de execução padronizados, rotinas bem estabelecidas, sistemas de execução e informação aderentes ao escopo e demandas da política ou área e possuírem estruturas de coordenação e articulação capazes de lidar com mudanças nas políticas. A existência de comitês gestores ou técnicos obviamente não impede o desmonte de políticas, mas contam como uma instância a mais de constrangimento, negociação e veto, a depender do papel que assumem no processo decisório. Isso não impede que sejam destituídos ou que tenham seus membros substituídos, entretanto, dependendo de sua configuração, podem funcionar como elemento adicional de suporte das políticas em processos de desmonte.

De maneira mais geral, ações e programas que tenham amparo legal, constitucional ou que estejam inseridas em sistemas de políticas públicas, poderiam gozar de maior resiliência que ações isoladas ou que não se relacionam com políticas nacionais ou programas já consolidados em um escopo mais amplo de estratégias governamentais para determinada área de política. O custo de alterar a lógica de execução de políticas de saúde previstas no Sistema Único de Saúde (SUS) é muito maior do que o de abandonar a execução de estratégias voltadas para a inclusão produtiva da população em situação de pobreza, por exemplo. Ao contar com um arranjo em que a União concentra poder decisório, a execução é descentralizada, o financiamento é compartilhado pelos três entes, há vinculação de recursos, a oferta é baseada na dualidade público-privada e existe um marco normativo de relativa complexidade operado a partir de definições constitucionais, além do fato de a saúde gozar de maior capacidade estatal, resiliência e robustez que outras áreas de políticas públicas.

Isso não significa que não tenha havido esforços de desmonte nas políticas de saúde ligados a mudanças na lógica de operação, como foi o caso da política de redução de danos junto a usuários de drogas (Pires e Santos, 2021), ou a priorização de determinados temas, como apontam as mudanças na estrutura responsável pela política de prevenção do HIV/Aids (Decreto nº 9795/2019), ou ainda o aprofundamento dos problemas estruturantes de subfinanciamento, como indicam os estudos de Servo *et al.* (2020). A despeito disso, em especial diante da resiliência demonstrada pelo sistema de saúde ao longo da pandemia, é possível argumentar que áreas como direitos humanos, meio ambiente, inclusão produtiva, desenvolvimento rural, entre outras, estariam mais suscetíveis a processos de desmonte ao contar com menor grau de institucionalização em relação a áreas como infraestrutura (Fernandes *et al.*, 2017; Cavalcante, Pereira, Gomide, 2017), saúde ou agricultura (Pompeia, 2021), por exemplo.

### 4.3 Estratégia de direcionamento das políticas

Há um longo debate nos estudos de implementação de políticas sociais sobre a pertinência de desenhar políticas públicas com direcionamento focado nas famílias e suas repercussões sobre a responsabilização de seus membros, em especial as mulheres, pela dinâmica de recebimento ou cumprimento dos requisitos exigidos para acessar programas e ações ofertadas pelo Estado (Mioto, Campos e Carlotto, 2015). Há também um acúmulo significativo em torno dos efeitos de direcionamento de políticas com foco no indivíduo, principalmente capitaneado por estudos que debatem a mercantilização das políticas, os dilemas da focalização sobre a lógica de universalização ou ainda os efeitos do neoliberalismo ou da defesa do Estado mínimo sobre a provisão de bens e serviços essenciais à população (Sader e Gentilli, 2000; Biroli, 2018; Kerstenetzky, 2006).

A despeito dessas discussões, a proposta desta subseção é abordar a questão do direcionamento de políticas a partir de outra perspectiva, residual nos estudos sobre a formulação e implementação de políticas públicas: a de que políticas direcionadas não apenas às famílias ou aos indivíduos, mas que estejam articuladas com estratégias voltadas ao território ou instâncias coletivas teriam maior resiliência diante de esforços de desmonte. Isso se daria, primordialmente, por duas razões.

Em primeiro lugar, a capacidade de reação de indivíduos isolados ou núcleos familiares diante da extinção ou paralisação do atendimento por uma determinada política seria diferente daquela de que seriam dotadas instâncias coletivas como municípios, associações, territórios ou arranjos multiatomares de diferentes naturezas.

Em segundo lugar, a articulação e integração de ações no âmbito territorial potencializaria a constituição de uma rede de políticas mais apta a atender diferentes demandas e vulnerabilidades, o que contribuiria para mitigar o impacto da eventual ausência de uma ou mais dessas ações. A partir desse raciocínio, seria necessário desmontar um pacote de ações e não apenas uma ação específica para impactar as condições de vida dessa população. Modelos integrados de políticas públicas, nesse caso, contribuiriam para criar uma dinâmica de compensação diante de processos de desmonte ou de descontinuidade entre ações e dispositivos.

Se, por exemplo, a União altera as regras de cobertura ou os valores de referência de políticas de transferência de renda, ações complementares de repasse de recursos podem ser executadas por outros entes federativos. Se os valores de benefícios socioassistenciais não são suficientes para garantir o poder de compra de itens básicos, políticas de acesso à alimentação poderiam exercer efeito compensador ao garantir a segurança alimentar da população-alvo. Indo além de programas que atuem de maneira complementar, visando assegurar o atendimento das principais carências da população a partir de diferentes mecanismos, estratégias

orientadas pela multidimensionalidade e reconhecimento das diferentes necessidades locais, configuram um alicerce virtuoso, capaz de amortecer, em alguma medida, a ausência ou insuficiência de uma ou de parte dessas ações.

A premissa a ser analisada é se políticas constituídas por um rol de instrumentos capazes de fomentar conexões com a realidade e dinâmica de determinado território ou coletividade e não apenas organizadas na execução via relação direta com as famílias ou indivíduos, seriam dotadas de maior capacidade de resposta diante de processos intensivos de desmonte.

Os estudos brasileiros sobre novos modelos de desenvolvimento, a partir de uma abordagem territorial, tangenciam essa questão sob diferentes aspectos, em especial ao analisarem as dinâmicas possíveis para pensar as políticas de desenvolvimento regional e rural (Favareto *et al.*, 2014; Perico, 2009).

Uma das principais contribuições desses estudos é problematizar a lógica setorial de planejamento e operacionalização das políticas públicas e trazerem à tona a pertinência de adotar lógicas pautadas na intersetorialidade e na transversalidade como respostas mais adequadas diante de temas complexos como superação da pobreza, dinamização econômica e redução das assimetrias regionais. O território, nessa perspectiva, assume um papel importante não apenas como unidade de planejamento ou como lócus de direcionamento da ação governamental, mas também enquanto espaço de articulação de estratégias multidimensionais para além da simples oferta de bens e serviços que envolvam diferentes atores, recursos e interações.

Partindo do enfrentamento da pobreza como mote, e como já tratado em trabalho anterior (Mello, 2018), quais poderiam ser os ganhos se, em vez de compreendidas como parte do conjunto de entraves ou restrições para a execução de determinado investimento em infraestrutura, por exemplo, as questões sociais estivessem contempladas desde o início do planejamento da ação como parte de projetos de desenvolvimento local, territorial ou regional? E se a expansão dos serviços públicos, melhores formas de realocação de pessoas e antecipação dos impactos decorrentes de fluxos migratórios não estivessem no rol das condicionalidades do processo de licenciamento ou das tentativas de mitigação de impacto? E ainda se, em contrapartida, todas essas ações, inclusive os próprios investimentos de infraestrutura, estivessem contemplados em um plano de desenvolvimento efetivamente aplicável que abrangesse as diferentes dimensões do desenvolvimento humano?

O enquadramento das ações de redução de pobreza e desigualdades como um nicho específico, dentro do espectro mais amplo do que se convencionou chamar de política social, guarda um valor em si pela possibilidade de visibilização de seus temas e públicos no âmbito dos instrumentos administrativo-burocráticos. Entretanto, a classificação da pobreza como “problema” mais vinculado à área social do que à

área econômica, por exemplo, atrela a responsabilidade das políticas voltadas para os mais pobres a um determinado rol de atores dentro da administração pública.

Existe uma diferença significativa entre garantir a existência de políticas específicas para “resolver os problemas da pobreza”, em muitos casos originados ou fortalecidos pela própria ação estatal, via medidas econômicas unidimensionais ou intervenções desacompanhadas de planejamento regional ou territorial, por exemplo, e considerar a pobreza como uma dimensão no interior de medidas pertencentes aos grandes temas a partir dos quais a organização político-burocrática organiza sua atuação: social, econômica e na infraestrutura.

Convergência entre iniciativas governamentais não significa demanda pela centralização na execução de políticas públicas. A coordenação dos esforços executados por diferentes atores segundo suas competências e áreas de especialização amplia as possibilidades de reduzir: *i*) a sobreposição de ações com escopos similares; *ii*) a ocorrência de melhorias pontuais em detrimento de mudanças estruturantes provocadas pela pulverização de ações; *iii*) a dicotomia entre concentração de investimentos públicos e manutenção de vazios de atendimento; e *iv*) o desperdício de recursos humanos, burocráticos e financeiros altamente disputados no interior das instâncias burocráticas.

Por último, vale ressaltar os efeitos que a configuração federativa brasileira exerce sobre o desenvolvimento de políticas públicas. A profusão de municípios dependentes de transferências federais para garantir sua manutenção com inúmeras dificuldades de gestão e disponibilidade de recursos humanos, tecnológicos, técnicos e orçamentários tem como resultado o menor acesso às políticas públicas ofertadas pelas demais instâncias estatais, o que gera obstáculos no atendimento das famílias mais pobres que vivem em municípios de pequeno porte, por exemplo. Advém dessa conjuntura a alta vinculação das políticas de desenvolvimento regional e rural aos arranjos federais. Quanto mais atrelados à gestão federal, maiores as limitações de que sejam disponibilizados modelos mais customizados e, logo, mais aderentes às realidades locais.

A reorganização da estrutura federativa é objeto de amplo debate e não cabe discorrer aqui sobre todas as suas possibilidades. Vale, entretanto, destacar dois pontos que poderiam gerar impactos significativos na implementação de políticas territoriais: a redução do número de municípios e a criação de instâncias intermediárias entre estados e municípios poderia favorecer a criação de um ambiente de desenvolvimento de maiores capacidades, tanto para acessar medidas de cunho nacional quanto para ampliar as possibilidades de convergência entre as políticas e a realidade de um determinado território ou conjunto de municípios.

O território surge, a partir dessa discussão, como “categoria política para nortear estratégias públicas” (Perico, 2009, p. 24), descrita como:

(...) a dimensão política do espaço – reconhecido e identificado – como unidade de gestão política que o distingue e a ele atribui existência, de certa forma, institucionalizada. Nem sempre o território constitui uma entidade territorial, como município, província, departamento ou estado. É suficiente ser reconhecido como unidade que pode controlar ou interagir (concretização da institucionalidade). Logo, pode ser a bacia de um rio, a união de organizações territoriais, um espaço com nítidas características étnicas ou um espaço definido por redes econômicas bem caracterizadas (Perico, 2009, p. 26).

As vantagens da adoção de modelos de políticas pautados em dinâmicas territoriais vão desde o reconhecimento e maior proximidade com a realidade local e, logo, de suas necessidades e dinâmicas sociais, econômicas e políticas, até a constituição de espaços de participação mais ativa de agentes que operam em determinado território, e maior vocalização de suas demandas, perspectivas e vivências. As repercussões de arranjos territoriais como elementos estruturantes da ação estatal podem se dar em diferentes dimensões, isto é, tanto na forma de organização de atores e instituições envolvidas em determinado espaço territorial quanto no aumento do controle social ou ainda produzindo efeitos sobre a sustentabilidade e governabilidade de determinadas intervenções, se considerada a maior complexificação dos arranjos de gestão dessas políticas. Com mais atores envolvidos, há uma distribuição das responsabilidades e tarefas que pode envolver instituições públicas, privadas, organizações da sociedade civil ou mesmo organismos internacionais, o que torna mais elevado o custo de quebra desse arranjo em comparação a estratégias pautadas em modelos centralizados de execução.

De maneira geral, políticas executadas a partir do direcionamento de benefícios ou serviços diretamente às famílias ou aos indivíduos tendem a ser dotadas de maior agilidade e operacionalização mais simples do que planos de ação territoriais ou pacotes de medidas que requeiram a pactuação com uma miríade de atores e que demandem mecanismos de adaptação conforme a heterogeneidade local.

Outra preocupação importante com arranjos dessa natureza são possíveis movimentos de cooptação por entes coletivos (associações, redes, grupos específicos) em detrimento de uma lógica universalista de atendimento. A falta de instâncias intermediárias capazes de fazer a gestão de instrumentos dessa natureza, além dos riscos da proliferação de procedimentos de ordem burocrático-operacional e a eventual demora ou atrasos decorrentes disso também são elementos importantes para entender a escolha feita em muitos casos pelo desenho de políticas fundado na relação direta entre aparato estatal e a população beneficiada por determinada política.

No entanto, e retomando o argumento inicial, ações incorporadas à dinâmica coletiva ou territorial, na medida em que mobilizam um número maior de atores e instituições em torno de sua operacionalização e podem estabelecer conexões

mais duradouras com as dinâmicas locais, poderiam contribuir para aumentar os custos associados ao desmonte dessas ações. A busca por desenhos que fomentem maior equilíbrio entre esforços de simplificação procedimental e a construção de arranjos territoriais de execução de políticas poderiam se constituir em elementos capazes de conferir maior estabilidade à chegada de políticas voltadas a atender as populações dispersas pelo território nacional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Delinear e compreender como processos de desmonte de políticas se materializam não é tarefa trivial. Aprender as nuances e distinguir movimentos intencionais e estruturados de paralisação, extinção e subalternização de políticas e temas das mudanças ocorridas ao longo da trajetória de atuação do Estado constitui em si um desafio. A proposta deste texto foi, longe de solucionar essas e outras questões que integram a produção acadêmica sobre desmonte de políticas dentro e fora do país, apontar elementos que configuram os arranjos institucionais das diferentes áreas de políticas públicas no Brasil e suas possíveis convergências com as dinâmicas a partir das quais se dão estratégias de desmonte entre as variadas áreas setoriais do governo federal.

Por conseguinte, aspectos como o envolvimento de variados atores na condução das políticas, o grau de institucionalização de determinada área setorial ou mesmo o foco de direcionamento a partir do qual as políticas se organizam, foram lidos como chaves explicativas a serem exploradas nas interpretações sobre os caminhos assumidos pelos esforços de desmonte no país.

Ao pensar desenhos de políticas e seus arranjos institucionais que levem em consideração essas três dimensões, seria possível explorar como esses elementos afetam a capacidade de resposta dessas iniciativas frente a estratégias de desmonte? O argumento teórico defendido neste capítulo é que há um caminho interpretativo a ser perseguido nessa direção. No entanto, é necessário aprofundar a investigação, sob bases empíricas, para testar essas hipóteses e avaliar o impacto dos fatores explicativos sobre os processos de desmonte entre as diferentes áreas de políticas públicas.

Dotar estratégias governamentais de arranjos multinível e multiatores capazes de envolver diferentes instâncias e organizações na produção de políticas públicas, assim como esforços de consolidação via mecanismos de institucionalização de políticas específicas e a adoção de modelos pautados em dinâmicas territoriais, tenderiam não só a aumentar os custos de desmonte associados a essas áreas, mas também a ampliar a permeabilidade da estrutura estatal frente a interações com camadas e grupos fora de uma lógica centralizada para o funcionamento do Estado.

Por óbvio, não há configuração formal, procedimental ou simbólica que evite, de maneira incondicional, movimentos de desmonte intencionalmente direcionados a determinadas áreas ou políticas. Mais uma vez, trata-se de não subestimar

a dimensão política e suas repercussões sobre a definição do rol de políticas em andamento em determinado momento, contexto e território e como se relacionam com o contexto institucional e as correlações de forças que o perfazem. A despeito disso, parece pertinente aprofundar as análises sobre quais estratégias poderiam ser adotadas visando ampliar a estabilidade e sustentabilidade das políticas e dirimir os impactos provocados pela descontinuidade das intervenções governamentais sobre problemas estruturantes que nos configuram enquanto país, como o aprofundamento das desigualdades ou a sucessão de estratégias desencontradas, o nunca realizado desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SYDOW, C. T. Federalismo e governança multinível em regiões metropolitanas: o caso brasileiro. *In*: CARNEIRO, J. M. B.; FREY, K. (Org.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável: experiências do Brasil e da Alemanha**. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. p. 47-68.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, v. 23, p. 25-48, 2002.

\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; SciELO, 2012.

\_\_\_\_\_. As políticas na trajetória da democracia à redução das desigualdades. *In*: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos**. São Paulo: Editora da Unesp; CEM/USP, 2015.

\_\_\_\_\_. Trinta anos da Constituição de 1988: razões para comemorar? **Novos Estudos**, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 395-414, 2018.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos PSDB e PT**. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole/USP; Editora da Unesp, 2019.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Decisions and nondecisions: an analytical framework. **The American Political Science Review**, v. 57, n. 3, p. 632-642, 1963.

BARDACH, E. Policy termination as a political process. **Policy Sciences**, v. 7, p. 123-131, 1976.

\_\_\_\_\_. Policy dynamics. *In*: MORAN, M. *et al.* (Ed.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic backsliding, populism, and public administration. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 3, n. 1, p. 19-31, 2020.

BAUER, M. W. *et al.* (Ed.). **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. (Ed.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-51.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BICALHO, D.; LIMA, T. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação durante a pandemia da covid-19. **Demetra**, v. 15, 2020. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/52076/35698>>.

BICHIR, R. Governança multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 19, 2018. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/181206\\_bapi\\_19\\_cap\\_07.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_bapi_19_cap_07.pdf)>.

BICHIR, R. PEREIRA, G. N.; GOMES, M. L. Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São Paulo. **Novos Estudos**, v. 40, p. 57-79, 2021.

BIROLI, F. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BREWER, G. D. Termination: hard choices, harder questions. **Public Administration Review**, v. 38, n. 3, p. 338-344, 1978.

CAPANO, G. Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 11, n. 1, p. 7-31, 2009.

CAPANO, G.; WOO, J. J. Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal. **Policy Science**, v. 50, p. 399-426, 2017.

CASTRO, A. Trajetória do combate à fome no Brasil. *In*: ARANHA *et al.* **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2010.

CAVALCANTE, P.; PEREIRA, A.; GOMIDE, A. Capacidade estatal e burocracia: uma abordagem dos setores de energia e transportes. *In*: DE PAULA, J. M. P. *et al.* (Org.). **Burocracia federal de infraestrutura econômica**: reflexões sobre capacidades estatais. Brasília: Enap; Ipea, 2017. p. 135-178.

CLEMENTINO, M. do L. M. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, 2019.

COUTO, B. R. Assistência social: direito social ou bem-estar? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out.-dez. 2015.

DONAHUE, J.; ZECKHAUSER, R. Public-private collaboration. *In*: MORAN, M. *et al.* **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

ENDERLEIN, H.; WALTI, S.; ZÜRN, M. (Ed.). **Handbook on multi-level governance**. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2012.

FAVARETO, A. *et al.* **A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente, Brasil (2000-2010)**. Santiago do Chile: Rimisp; São Paulo: Cebrap; UFABC, 2014.

FERNANDES, C. *et al.* Arranjos institucionais e a burocracia de infraestrutura: notas para uma história sobre a construção de capacidades estatais no Brasil. *In*: PAULA, J. M. P. *et al.* (Org.). **Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais**. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

FERNANDEZ, M. Uso de evidências científicas para a tomada de decisão diante da pandemia de covid-19: uma aproximação à atuação do Ministério da Saúde. *In*: KOGA, N. M. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. p. 653-672.

FERNANDEZ, M.; PINTO, H. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à covid-19. **Revista Saúde em Redes**, v. 6, p. 7-21, 2020.

FISCHER, F. *et al.* **Handbook of critical policy studies**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

GOMES, S. *et al.* Uma agenda em (re)construção: os estados no federalismo brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 30, 2021.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. *In*: PIRES, R. *et al.* (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 85-104.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, A. *et al.* **Desmonte e reconstrução de políticas e capacidades estatais para o mundo pós-pandemia**. Rio de Janeiro: INCT/PPED; Ipea, 2021.

GRAVEY, V.; JORDAN, A. Does the European Union have a reverse gear? Policy dismantling in a hyperconsensual polity. **Journal of European Public Policy**, v. 23, p. 8, p. 1180-1198, 2016.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. **American Political Science Review**, v. 5, n. 1, p. 233-243, 2003.

HOOGHE, L. Types of multi-level governance. *In*: ENDERLEIN, H. (Ed.). **Handbook on multi-level governance**. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

HOWLETT, M. **Designing public policies: principles and instruments**. New York: Routledge, 2019.

JACCOUD, L. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

JACCOUD, L. *et al.* (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 37-53, 2017.

JORDAN, A.; MATT, E. Designing policies that intentionally stick: policy feedback in a changing climate. **Policy Sciences**, v. 47, n. 3, p. 227-247, 2014.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: focalização ou universalização? **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 26, p. 564-574, 2006.

KOOPMANS, E. M. *et al.* The role of multi-actor governance in aligning farm modernization and sustainable rural development. **Journal of Rural Studies**, v. 59, p. 252-262, 2018.

LICIO, E. C. *et al.* **O que fazem - ou deveriam fazer - os governos estaduais na gestão das políticas sociais**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2695).

LOTTA, G. S. Federalismo e políticas públicas: abrangências e convergências temáticas desse campo de estudos no Brasil. **História, Ciências, Saúde: Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 1092-1096, 2015.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Ed.). **Explaining institutional change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MAINWARING, S. *et al.* (Ed.). **Building democratic institutions: party systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAJONE, G. (Ed.). **Deregulation or reregulation? Regulatory reform in Europe and the United States**. New York: St. Martin's, 1990.

MELLO, J. **Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

\_\_\_\_\_. Produção estatal de evidências e uso de registros administrativos em políticas públicas. *In*: KOGA, N. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

MELLO, J. *et al.* (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

MENICUCCI, T.; GOMES, S. **Políticas sociais**: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

MIOTO, R. C.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Org.). **Familismo**: direitos e cidadania, contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

MOYNIHAN, D. P. From intercrisis to intracrisis learning. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, v. 17, n. 3, p. 189-198, 2009.

OFFE, C. **Disorganized capitalism**: contemporary transformations of work and politics. Cambridge: Polity Press; MIT Press, 1985.

PALOTTI, P.; MACHADO, J. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PATASHNIK, E. M. **Reforms at risk**: what happens after major policy changes are enacted. Princeton: Princeton University Press, 2008.

PELIANO, A. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. *In*: ARANHA, A. V. (Org.). **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. 3 v. 1, p. 26-41.

PERICO, R. E. *et al.* **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009.

PIATTONI, S. **The theory of multi-level governance**: conceptual, empirical, and normative challenges. Oxford: Oxford University Press, 2010.

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

PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, dez. 2018.

PIRES, R. R. C.; SANTOS, M. P. G. dos. (Org.). **Alternativas de cuidado a usuários de drogas na América Latina**: desafios e possibilidades de ação pública. Santiago do Chile: Cepal; Brasília: Ipea, 2021.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 93, p. 61-91, 2014.

POMPEIA, C. **Formação política do agronegócio**. São Paulo: Elefante, 2021.

PORTO, O.; HASSENTEUFEL, P. **Sociologia da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Brasília: Enap, 2021.

REIS, E. (Org.). **ONGs**: novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2013.

SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

SANTOS, A. A. dos. *et al.* Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 669-698, 2021.

SATYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. The path of Brazilian social assistance policy post-1988: the significance of institutions and ideas. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 1, p. 80-108, 2014.

SCHNABEL, J. Committed to coordination? Intergovernmental councils as a federal safeguard. **Swiss Political Science Review**, v. 23, n. 2, p. 191-206, 2017.

SERVO, L. *et al.* Financiamento do SUS e covid-19: histórico, participações federativas e respostas à pandemia. **Saúde em Debate**, v. 44, n. 4, p. 114-129, dez. 2020.

SILVA, M. S. Política financeira do BNDES: reconfiguração do arranjo institucional do financiamento à infraestrutura (2016-2020). *In*: GOMIDE, A.; LEOPOLDI, M. A. (Org.). **Desmonte e reconfiguração de política públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea, 2023. p. 219-256.

SILVA, S. A **Trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Brasília: Ipea: 2014. (Texto para Discussão, n. 1953).

SOUZA, C. Federalismo e capacidades estatais: o papel do Estado-membro na política de assistência social. *In*: PIRES, R. *et al.* (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. *In*: MELLO, J. *et al.* (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020.

SPOSATI, A. Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUS. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, 2015.

STONE, D. **Policy paradox and political reason**. Boston: Scott, Foresman, 1988.

TSEBELIS, G. Decision-making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartism. **British Journal of Political Science**, v. 25, n. 1, p. 289-325, 1995.

\_\_\_\_\_. **Veto players**: how political institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B.; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 731-741, 2009.

WEAVER, K. Government institutions, policy cartels and policy change. *In*: SHAPIRO, I. *et al.* (Ed.). **Rethinking political institutions**: the art of the State. New York: New York University Press, 2006.