

TÁTICA DO DESMONTE: análise das mudanças nas políticas sociais do governo federal no período 2019-2022

Luciana Leite Lima - UFRGS

Roberta Cardoso Piedras - UFRGS

Resumo

O objetivo deste paper é identificar a tática utilizada para operacionalizar o desmantelamento das políticas sociais no governo Bolsonaro. O modelo de análise foi derivado do seguinte conceito de desmonte: tipo específico de mudança de política pública, caracterizado pela redução, diminuição ou remoção de objetivos, instrumentos ou de capacidades administrativas. Daí delimitamos três categorias: sentido da mudança, dimensão afetada do funcionamento das políticas (objetivos, instrumentos ou capacidades) e tipo de mudança e consequências para as políticas (por camadas, conversão, substituição, deriva ou exaustão). Como fonte de dados utilizamos o Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental 2022, o qual sistematiza 32 relatórios setoriais produzidos por Grupos Técnicos; e foi empreendida análise de conteúdo. Verificamos que as políticas foram submetidas a mudanças nos três sentidos e dimensões de funcionamento. Em relação ao tipo e consequência das mudanças, prevaleceu a exaustão, que indica colapso de todo o arranjo de elementos da política, podendo conduzir à inviabilidade sistêmica. Em segundo lugar, a mudança por camadas, caracterizada pela produção de incongruência no desenho das políticas mediante desalinhamento entre objetivos e instrumentos, juntamente à fragilização de capacidades, o resultado potencial é a incapacidade para o enfrentamento dos problemas sociais e a irrelevância das iniciativas.

Palavras-chave: Desmonte. Políticas Sociais. Brasil.

Abstract

The objective of this paper is to identify the tactic used to operationalize the dismantling of social policies in the Bolsonaro government. The analysis model was derived from the following concept of dismantling: a specific type of public policy change, characterized by the reduction, diminution or removal of objectives, instruments or administrative capacities. From there, we delimited three categories: direction of change, affected dimension of the functioning of policies (objectives, instruments or capabilities) and type of change and consequences for policies (by layers, conversion, replacement, drift or exhaustion). As a data source, we used the 2022 Government Transition Cabinet Final Report, which systematizes 32 sectoral reports produced by Technical Groups; and content analysis was undertaken. We verified that the policies were submitted to changes in the three senses and dimensions of operation. Regarding the type and consequence of the changes, exhaustion prevailed, which indicates the collapse of the entire arrangement of policy elements, which could lead to systemic unfeasibility. Secondly, the layered change, characterized by the production of incongruity in the design of policies through misalignment between objectives and instruments, together with the weakening of capabilities, the potential result is the inability to face social problems and the irrelevance of initiatives.

Keywords: Dismantling. Social Policies. Brazil.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste paper é apresentar um panorama do desmonte das políticas sociais federais no período 2019-2022. Tal análise será realizada a partir dos dados constantes no Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental, o qual sistematiza as informações de 32 relatórios setoriais produzidos pelos Grupos Técnicos: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Centro de Governo; Cidades; Ciência, Tecnologia e Inovação; Comunicações; Comunicação Social; Cultura; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Regional; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Direitos Humanos; Economia; Educação; Esportes; Igualdade Racial; Indústria, Comércio e Serviços; Infraestrutura; Inteligência Estratégica; Justiça e Segurança Pública; Juventude; Meio Ambiente; Minas e Energia; Mulheres; Pesca; Planejamento, Orçamento e Gestão; Povos Originários; Previdência Social; Relações Exteriores; Saúde; Trabalho; Transparência, Integridade e Controle; e Turismo.

Realizamos uma análise do relatório para identificar os elementos das políticas que teriam sido preferencialmente afetados pelas mudanças promovidas no período 2019-2022 pelo governo federal. Desse modo, será possível verificar quais foram as táticas de desmonte utilizadas.

Para delimitar as chaves analíticas, mobilizamos o seguinte conceito de desmonte: “um tipo específico de mudança de política pública, caracterizado pela redução, diminuição ou remoção de objetivos, instrumentos ou de capacidades administrativas existentes para sua implementação” (IPEA, 2022, p.1). Dele derivamos três dimensões de estudo: (i) sentido da mudança, (ii) elementos afetados das políticas e (iii) tipo de mudança e consequências para as políticas.

O sentido da mudança abarca três categorias: (a) redução: abrandar, resumir, limitar e desorganizar; (b) diminuição: tornar menor, abater e rebaixar; e (c) remoção: transferir, retirar, recusar e eliminar. Verificamos quais desses modos afetaram os seguintes elementos do funcionamento das políticas: objetivos, instrumentos e capacidades.

Os objetivos dizem respeito aos resultados esperados das políticas públicas, forjados na atividade política são, assim, fruto de decisões estratégicas; em termos funcionais, são orientadores das ações e funcionam como mecanismos de coordenação (Lima e D’Ascenzi 2019). Já os instrumentos dizem respeito aos meios de implementação, aos métodos de execução das ações, estando conectados aos objetivos, uma vez que pretendem sua consecução (Lima et al., 2022). E as capacidades referem-se aos recursos e condições utilizados para desenvolver as políticas e programas; no caso das capacidades administrativas, trata-se, principalmente, de pessoas, recursos financeiros e estrutura organizacional.

Por último, identificamos o tipo e as consequências das mudanças para a robustez das políticas. Para isso, acionamos a proposta de Mahoney e Thelen (2010), modelada por Howlett et al. (2018) e van Geet et al. (2019), que delimita cinco tipos de mudança: (a) por camadas: processo de adicionar novos objetivos e/ou instrumentos sem ajustar os demais elementos do desenho, levando à incoerência entre objetivos e inconsistência em relação aos instrumentos; (b) à deriva: quando os objetivos mudam, mas não mudam os instrumentos que os implementam, os quais se tornam inconsistentes em relação aos objetivos e provavelmente inefetivos para alcançá-los; (c) conversão: envolve mudança de instrumentos mantendo os objetivos constantes; se os objetivos forem inconsistentes, esse tipo de mudança pode melhorar a implementação, mas é improvável o alinhamento entre os elementos; (d) substituição: quando novos elementos substituem os preexistentes, pode ser um processo gradual ou abrupto; e (e) exaustão: quando algum elemento ou toda a configuração se desmantela, perdendo eficácia e efetividade e, conseqüentemente, legitimidade. Cabe ressaltar que a tipificação da mudança não decorre da adição de sentidos da mudança, mas depende, além disso, das funções que foram afetadas e das relações entre os elementos modificados.

Relevante apontar uma limitação metodológica. O Relatório Final é um documento de comunicação política, ele expressa a rivalidade entre o governo que se inicia e o que se encerrou. Nesse sentido, a linguagem é bastante crítica e trabalhamos com a suposição de que as informações selecionadas para compor o documento são as que melhor permitem o reforço desse contraste. Cientes de tais limitações, a seleção dos dados foi cuidadosa, coletando aqueles que estão embasados factualmente, com indicadores, dados e descrições de processos. Dessa maneira, foi possível selecionar uma grande quantidade de dados relevantes sobre as políticas.

2 CARACTERIZANDO AS TÁTICAS DO DESMONTE

As políticas de desenvolvimento social englobam 13 temáticas dedicadas à promoção e à proteção social. De forma geral, foi possível identificar os três sentidos da mudança, muitas vezes combinados, afetando os três elementos do funcionamento das políticas, com predominância de instrumentos e capacidades.

As mudanças nos objetivos se deram especialmente no sentido da remoção do princípio da equidade e daqueles relacionados a problemáticas não reconhecidas pelo governo, como violações de direitos humanos e desigualdades raciais e étnicas. Em relação aos instrumentos, as mudanças envolveram a extinção e a paralisação de programas e, principalmente, dos arranjos de participação. As capacidades administrativas foram afetadas

por meio da indisponibilidade de recursos financeiros e do enfraquecimento organizacional, notadamente a perda de status organizacional, desorganização administrativa e redução de equipes.

Em relação aos tipos de mudança, dois foram mapeados. O tipo preponderante foi a exaustão, reconhecido em oito políticas: Cultura e Esporte, Igualdade Racial, Juventude, Povos Indígenas, Saúde, Trabalho, transferência de renda (Assistência Social) e Urbana. Esse tipo corresponde a mudanças que enfraquecem ou eliminam os elementos da política, indica colapso de todo o arranjo e pode conduzir à inviabilidade sistêmica e perda de legitimidade. A mudança por camadas foi identificada em quatro casos: na segurança alimentar e nutricional (Assistência Social), Educação, Mulheres e Previdência Social. Nesses notou-se a produção de incongruência no desenho das políticas, mediante o desalinhamento entre objetivos e instrumentos, juntamente à diminuição e redução de capacidades. Como resultado potencial percebe-se a incapacidade de enfrentamento dos problemas sociais em questão e a irrelevância das iniciativas construídas. A seguir, para cada área temática, descrevemos os sentidos da mudança e os elementos das políticas afetados por ela.

Começamos pelas áreas que sofreram modificações nos três elementos do funcionamento das políticas: objetivos, instrumentos e capacidades administrativas. São elas: Assistência Social (transferência de renda), Urbana, Direitos Humanos, Igualdade Racial e Povos Indígenas.

No campo da Assistência Social, especialmente nas políticas de transferência de renda, a exemplo do Auxílio Brasil (que substituiu o Programa Bolsa Família), o Relatório salienta que os objetivos perderam foco, passando a tratar de forma igual grupos beneficiários em diferentes níveis de vulnerabilidade. Essa remoção do princípio da equidade dos objetivos se manifestou também nos instrumentos de implementação, os quais foram desorganizados, havendo fragilização das condicionalidades de saúde e educação e descaracterização do Cadastro Único. O Cadastro Único, em especial, sofreu mudanças nas regras e formas de operação, tornando-se impreciso e desatualizado quanto às características das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade. No que tange às capacidades administrativas, são apontadas diminuições no financiamento, cujas consequências se mostram na precarização da rede de atenção e no aprofundamento de problemas já identificados, como o da alta rotatividade de profissionais e o da defasagem dos sistemas administrativos.

A política Urbana também foi afetada em seus objetivos pela remoção do princípio da equidade, deixando de priorizar as famílias de baixa renda. Como resultado, sustenta-se que houve aumento no número de pessoas em situação de rua e ameaçadas de despejo, piora na qualidade da mobilidade nas cidades e aumento de desastres climáticos. No que tange

aos instrumentos, é apontada a remoção de arranjos de participação e do controle social, como o Conselho das Cidades. Em relação às capacidades, é destacada a perda de status da área, com a extinção do Ministério das Cidades, a diminuição do orçamento para programas habitacionais e para gestão de riscos e para a prevenção de desastres climáticos.

Nas políticas de Direitos Humanos, aponta-se um rebaixamento dos objetivos. O Disque 100 foi mencionado como um dos principais exemplos desse movimento: criado para encaminhar e responder denúncias de violações de direitos, passou a ser utilizado para receber denúncias sobre profissionais da educação e da saúde que não seguiam as ideias do governo federal, como incentivar a vacinação e ensinar sobre desigualdade de gênero e raça. As capacidades administrativas foram prejudicadas pela diminuição do orçamento e pela desorganização administrativa. E os instrumentos voltados à participação e controle social sofreram alterações em dois sentidos, redução e remoção: 12 dos 14 colegiados de participação na área dos Direitos Humanos foram modificados para limitar a participação da sociedade e dois foram extintos por revogação normativa.

Nas políticas para Igualdade Racial, constatou-se a remoção de objetivos como manifestação da recusa em reconhecer a desigualdade racial como problema social. Isso acarretou a paralisação dos esforços de regularização fundiária de territórios quilombolas, a descontinuidade de ações para enfrentamento ao racismo e à violência sofrida pela juventude negra, a baixa implantação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, bem como o enfraquecimento da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. No tocante aos instrumentos, observou-se a eliminação de órgãos colegiados e o não monitoramento da Lei de Cotas do Ensino Superior e do Serviço Público. A fragilização das capacidades administrativas se deu pela diminuição de orçamento, da quantidade de pessoal e pela desarticulação organizacional, em especial no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e na Fundação Cultural Palmares. Essa fragilização aconteceu também pelo enfraquecimento da intersectorialidade nos programas da Agenda Social Quilombola e das iniciativas voltadas aos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e Terreiro e dos Povos Ciganos.

De forma semelhante, nas políticas voltadas aos Povos Indígenas, o Relatório indica diminuição de capacidades administrativas, remoção de instrumentos e o esforço em mudar os objetivos de órgãos específicos. No caso da Fundação Nacional do Índio, a inserção de profissionais sem experiência com a temática e contrários à autodeterminação dos povos indígenas foi uma tática de modificação de objetivos. De forma geral, as capacidades foram afetadas por um orçamento diminuído e subutilizado. Em relação aos instrumentos, cita-se a paralisação das instâncias de participação social, a exemplo do Conselho Nacional de Política

Indigenista. Como consequência, menciona-se a estagnação da política de demarcação de Terras Indígenas e a morosidade quanto à fiscalização de invasões, assim como o aumento de políticas de incentivo à grilagem e à exploração de recursos naturais. Os impactos dessas iniciativas são identificados no aumento na disseminação de doenças dentro das áreas indígenas, das invasões e, conseqüentemente, dos casos de violência.

O Quadro 1 sistematiza as informações apresentadas até aqui, complementando a análise com os tipos de mudanças e as possíveis conseqüências para a robustez das políticas. Nota-se que, da perspectiva do conjunto de elementos (objetivo, instrumentos e capacidades), os sentidos das mudanças favorecem a exaustão das políticas: colapso do arranjo de elementos resultando em ineficiência, ineficácia, irrelevância e perda de legitimidade. Cabe reiterar que a identificação do tipo de mudança não decorre da soma dos sentidos da mudança, mas da consideração de sua intensidade sobre os elementos que foram afetados, assim como de suas relações.

Quadro 1- Mudanças nas políticas de desenvolvimento social e possíveis conseqüências

Política	Objetivo	Instrumento	Capacidade	Tipo de mudança	Conseqüência da mudança para a política
	Sentido da mudança				
Transferência de renda	remoção	redução	diminuição	exaustão	Mudança que enfraquece todo o conjunto de elementos, provocando incompetência para enfrentar os problemas sociais e perda de legitimidade.
Direitos Humanos	diminuição	redução e remoção	diminuição e redução	exaustão	Mudança que solapa a política, levando a limitação de atuação.
Urbana	remoção	remoção	diminuição	exaustão	Mudança em que objetivos e instrumentos são recusados e eliminados e as capacidades são comprometidas, levando à inviabilização da política.
Igualdade racial	remoção	remoção	diminuição	exaustão	
Povos Indígenas	remoção	remoção	diminuição	exaustão	

Fonte: elaborado pelas autoras.

Nas demais áreas do desenvolvimento social identificamos alterações em dois elementos do funcionamento das políticas, nos instrumentos de implementação e nas capacidades administrativas. Vejamos.

Nas políticas para as Mulheres encontramos o único caso em que não foram alterados os instrumentos, mas sim objetivos e capacidades administrativas. Conforme consta no Relatório, a modificação nos objetivos se expressou principalmente no Disque Denúncia: com sua transferência para a Ouvidoria de Direitos Humanos, o objetivo de informar as vítimas de violência doméstica acerca de seus direitos e fontes de proteção social foi removido, passando a priorizar denúncias de violência. No que tange às capacidades, os elementos que garantiam a sustentabilidade dos programas foram retirados da legislação e o orçamento foi diminuído, em especial em programas como Mulher Viver Sem Violência e Casa da Mulher Brasileira.

Nas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (Assistência Social), os instrumentos foram afetados pela diminuição da participação social, a exemplo da desativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. E, no caso do Programa de Fomento Rural, foi constatada redução da transparência na prestação de contas e adoção de métodos ineficientes para aquisição de cestas básicas. As capacidades administrativas foram marcadas pela diminuição do orçamento, com impactos negativos na capacidade de operação de restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e centrais de distribuição de alimentos da agricultura familiar.

Na Educação, em relação aos instrumentos, observamos redução e diminuição por meio da criação de regulamentações visando constranger e politizar a educação pública, da desarticulação dos sistemas subnacionais de ensino e da extinção de comitês e comissões participativas, como o Comitê Permanente de Planejamento e Gestão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e o Comitê Gestor do Prouni. No âmbito das capacidades, o Relatório menciona diminuição do financiamento para universidades e institutos federais, desorganização dos processos administrativos e das relações intergovernamentais.

Nas políticas de Saúde o alvo preferencial das mudanças foram as capacidades administrativas, no sentido: da diminuição do orçamento, resultando em precarização dos serviços; da recusa em exercer a autoridade sanitária por parte do Ministério da Saúde; e da abdicação deliberada do governo federal da atribuição de coordenar o Sistema Único de Saúde. Essas modificações afetaram especialmente: a Atenção Básica, a Saúde Mental, a Saúde da Mulher, a Saúde Indígena, a Urgência, os serviços para pessoas com deficiência, a Farmácia Popular, o Mais Médicos/ Médicos pelo Brasil, o Programa Nacional de

Imunizações, a política de IST-Aids e a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra.

Na área do Trabalho, as capacidades foram fragilizadas com a diminuição do financiamento, redução das equipes responsáveis pela auditoria do trabalho e pela perda de competência na inspeção do trabalho. Já os instrumentos foram retirados através da paralisação de programas de qualificação profissional, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego e o Novos Caminhos¹.

Em relação à Previdência Social, as capacidades foram diminuídas por cortes e não reposição de pessoal e pelo rebaixamento da área ao nível de secretaria do Ministério da Economia, indicando sua subordinação à agenda econômica. De modo mais contundente, o Relatório destaca limitação no âmbito dos instrumentos de implementação, com o fechamento de agências do INSS, restrições técnicas nos canais digitais e na realização de atendimentos remotos, além do uso de cadastros desatualizados e imprecisos para concessão e retirada de benefícios.

Nas áreas da Cultura e do Esporte, as capacidades foram estrangidas pelo rebaixamento das estruturas organizacionais à posição de secretarias; pela diminuição do orçamento; e, especificamente no âmbito da Cultura, pela eliminação de cargos. Os instrumentos foram afetados pelo cancelamento e não formulação de editais, extinção de programas e, no caso da Cultura, eliminação e enfraquecimento dos colegiados de participação social.

Nas políticas para Juventude, a mudança nas capacidades se deu com a diminuição do orçamento. Os instrumentos também foram impactados por diminuição, com a fragilização da intersetorialidade e dos arranjos de participação social. O Relatório ressalta que a Secretaria Nacional da Juventude exibiu baixa capacidade de articulação política, de diálogo e de implementação dos programas e atuava de modo desvinculado aos objetivos da Administração Federal. Como resultado, diversos programas foram paralisados ou esvaziados, como a Estação da Juventude, o Programa de Fortalecimento da Autonomia Econômica e Social da Juventude Rural e o Projovem Urbano.

O Quadro 2 sistematiza as informações apresentadas, incluindo os tipos de mudanças promovidas e as possíveis consequências para a robustez das políticas. Neste grupo de políticas encontramos dois tipos de mudanças: exaustão e por camadas. A última pode gerar incongruência no desenho das políticas, situação em que objetivos e instrumentos se desalinham e podem se tornar incompatíveis, frustrando a consecução dos objetivos. A

¹ Estabelece medidas para aumentar o número de matrículas na educação profissional e tecnológica.

exaustão, como já discutido, é a situação mais extrema e prejudicial para as políticas, pois implica a dissolução de todo o arranjo de elementos que as formam.

Quadro 2 - Mudanças nas políticas de desenvolvimento social e possíveis consequências

Política	Objetivo	Instrumento	Capacidade	Tipo de mudança	Consequência da mudança para a política
	Sentido da mudança				
Mulheres	remoção	sem mudança	diminuição e remoção	por camadas	Mudança na qual instrumentos passam a atender novos objetivos, com o enfraquecimento das capacidades, o que indica encolhimento da política e perda de relevância.
Segurança Alimentar e Nutricional	sem mudança	redução e diminuição	diminuição	por camadas	Mudança que gera incongruência no desenho da política, quando objetivos e instrumentos se tornam desalinhados; elementos são enfraquecidos, gerando baixa capacidade de funcionamento e comprometendo a capacidade de enfrentar os problemas sociais.
Educação	sem mudança	redução e diminuição	diminuição e redução	por camadas	
Previdência	sem mudança	redução	diminuição	por camadas	
Saúde	sem mudança	não se aplica	remoção	exaustão	Mudança em que capacidades são recusadas, transferidas ou retiradas, inviabilizando a operação dos instrumentos e a consecução dos objetivos, levando ao colapso da política.
Trabalho	sem mudança	remoção	diminuição, redução e remoção	exaustão	Mudança pela inviabilização de instrumentos e eliminação de capacidades, desqualificando a política para a consecução de seus propósitos e levando-a ao colapso e à perda de legitimidade.

Cultura e Esporte	sem mudança	remoção	diminuição	exaustão	Mudança que compromete o funcionamento da política pela eliminação e enfraquecimento dos elementos de implementação, desqualificando-a para a consecução dos propósitos e gerando perda de legitimidade.
Juventude	sem mudança	diminuição	diminuição	exaustão	Mudança na qual elementos são enfraquecidos, gerando baixa capacidade de funcionamento no sentido de atender objetivos, indicando irrelevância da política.

Fonte: elaborado pelas autoras.

3 CONCLUSÃO

A análise dos dados constantes no Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental 2022 indica que as políticas sociais foram afetadas mais fortemente por mudanças com potencial para conduzi-las ao colapso. No que tange aos elementos-foco das mudanças, capacidades administrativas e instrumentos foram os mais afetados. As capacidades administrativas foram fragilizadas, principalmente, por meio de diminuição de financiamento, enfraquecimento organizacional e dos mecanismos de coordenação; os instrumentos mais afetados foram os arranjos de participação. Em relação aos objetivos, as mudanças foram marcadas pela remoção do princípio da equidade.

A preferência pelos instrumentos e capacidades pode se dever a sua maior suscetibilidade à ação discricionária dos governos, dentre outros motivos por serem múltiplos e por conformarem arenas decisórias menos abertas e mais especializadas. Diferentemente dos objetivos, cuja modificação pode gerar alguma sorte de resistência ou veto, pois são foco de grande interesse social e as decisões relacionadas muitas vezes são tomadas em arenas mais plurais e com mais visibilidade. Ademais, com o tempo, as mudanças em instrumentos e capacidades podem minar os objetivos prévios e abrir caminho para a introdução de novos.

Este trabalho ainda está em construção, assim, os resultados apresentados aqui ainda carecem de aprofundamento.

REFERÊNCIAS

Howlett, M., Mukherjee, I., & Rayner, J. (2018). Understanding policy designs over time: layering, stretching, patching and packaging. In M. Howlett & I. Mukherjee (Eds.), *Routledge Handbook of Policy Design* (pp. 136–144). Routledge.

- IPEA. (2022). *Desmonte de políticas federais no Brasil*.
- Lima, L. L., Aguiar, R. B. de, & Lui, L. (2022). Desenho de políticas públicas e instrumentos de implementação. In F. G. Brasil & A. C. N. Capella (Eds.), *Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas* (pp. 235–272). EdUERJ.
- Lima, L. L., & D’Ascenzi, L. (2019). Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In G. LOTTA (Ed.), *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil* (pp. 127–152). Enap.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change* (pp. 1–38). Cambridge University Press.
- van Geet, M. T., Lenferink, S., & Leendertse, W. (2019). Policy design dynamics: fitting goals and instruments in transport infrastructure planning in the Netherlands. *Policy Design and Practice*, 2(4), 324–358.