

//

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO BOLSONARO

DESMONTE, RESILIÊNCIA
E REFUNDAÇÃO

organização

Carlos Aurélio Pimenta de Faria
Luciana Leite Lima

JACARTA

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO BOLSONARO

DESMONTE, RESILIÊNCIA
E REFUNDAÇÃO

organização

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Luciana Leite Lima

© dos autores
1ª edição: 2024

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV
Transformando a Administração Pública

Revisão: Luciana Leite Lima, Giordano Benites Tronco

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos Bischoff, Henrique da Silva Pigozzo

Capa e diagramação: Giordano Benites Tronco

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P769 As políticas públicas do governo Bolsonaro : desmonte, resiliência e refundação / Organizadores : Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Luciana Leite Lima. — Porto Alegre : Jacarta Produções, 2024.
291 p. ; 16x23 cm.

Bibliografia no final de cada capítulo.
ISBN 978-65-991391-5-4

1. Políticas públicas. 2. Desmonte 3. Brasil. I. Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. II. Lima, Luciana Leite. III. Título.

CDU 35

Deliane Souza dos Santos — CRB 10/2439



MUDANÇA OU DESMONTE EM POLÍTICAS SOCIAIS? EFEITOS DO GOVERNO BOLSONARO NAS ÁREAS DE DIREITOS HUMANOS E ASSISTÊNCIA SOCIAL

LUCIANA PAZINI PAPI

Doutora em Ciência Política pela UFRGS, com doutorado sanduíche PDSE-CAPEs na Universidade Torcuato Di Tella. É professora adjunta do departamento de Ciências Administrativas e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFRGS. E-mail: luppapi@yahoo.com.br

LÍGIA MORI MADEIRA

Doutora em Sociologia pela UFRGS. Realizou estágio de pós-doutorado no Departamento de Política Social da London School of Economics and Political Science. É professora Associada do Departamento de Ciência Política da UFRGS. E-mail: ligiamorimadeira@gmail.com

MAÍRA CABRAL JULIANO

Doutora e mestre em Ciência Política pela UFRGS. Graduada em Administração Pública pela UFPR e em Psicologia pela Universidade Tuiuti do Paraná. Integra o Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento, Direitos, Instituições e Políticas Públicas (NEDIPP) na UFRGS e o Laboratório de Análise de Redes (LAR) na UFPR. E-mail: maira_cabral@yahoo.com.br

NÚBIA LUCAS LICHT CALDIERARO

Possui graduação em Serviço Social pelo Centro Universitário Metodista e especialização pelo Hospital de Clínicas de Porto Alegre - Residência Integrada Multiprofissional em Saúde, com ênfase em Saúde da Criança. Trabalha como assistente social do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, na Secretaria do Trabalho e Assistência Social, atuando na gestão da Política de Assistência Social. E-mail: nubia.licht@gmail.com

I. INTRODUÇÃO

A literatura internacional tem se ocupado do tema da mudança em políticas públicas, considerando sobretudo seus níveis e graus (Jenkins-Smith *et al.* 2014; Hall 1993; Baumgartner e Jones 1993; Mahoney e Thelen 2010). Poucos, porém, têm investigado a direção das mudanças, especialmente quando essa não implica em expansão, mas sim a “redução”, “corte” ou “remoção” de arranjos prévios – uma preocupação recente do *framework* analítico do *policy dismantling* (Bauer e Knill 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen 2013). Como o nome sugere, a essa abordagem importa compreender não apenas os graus ou níveis de mudança comuns em políticas públicas, mas a direção destas e a sua orientação ao desmonte.

O contexto brasileiro sob o governo Bolsonaro (2019–2022) se demonstrou especialmente propício a análises nesse sentido nas áreas de direitos humanos e assistência social. Tal governo foi palco de um conjunto de ações que apontaram na direção do desmantelamento dessas políticas. O presidente foi eleito sob um discurso autoritário, machista e homofóbico, defensor da tortura e de torturadores e tratou de implementar uma agenda de retrocessos na área de direitos humanos. Já a política de assistência social sofreu sucessivos cortes no orçamento das suas instituições garantidoras, comprometendo a execução de serviços básicos. Soma-se a gestão conturbada do Auxílio Emergencial no auge da pandemia da COVID-19, a extinção do consolidado Programa Bolsa Família, dando lugar a um Auxílio Brasil coberto de incertezas. Com efeito, esse governo elencou como “principal adversário, os ideais da CF/88” (Abrúcio 2020), ao não reverter a Emenda Constitucional 95, que afeta o financiamento das principais políticas sociais; ao aprovar a reforma da previdência; e ao avançar nas tentativas de reforma administrativa por meio das Propostas de Emendas à Constituição 188 e 32¹. As mudanças e os impactos nas políticas sociais que resultaram desse conjunto de intenções e ações do gover-

(1) A PEC 188, entre outras propostas, visa desindexar os mínimos constitucionais a serem investidos em políticas como educação e saúde pelos três entes governamentais. A PEC propõe desindexar, desobrigar e desvincular recursos públicos, conferindo maior flexibilidade aos orçamentos públicos. Dentre as medidas temos: i) mínimo conjunto de saúde e educação; ii) redução da parcela PIS/Pasep destinada ao BNDES para 14%; iii) desindexação do reajuste de emendas parlamentares; iv) supressão da obrigatoriedade de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos; e v) extensão da vedação de vinculação de receitas a órgão, hoje prevista apenas para impostos, para qualquer receita pública, observadas determinadas exceções (Brasil 2019). Já a PEC 32 visa atingir o serviço público, retirando a estabilidade e direitos trabalhistas que podem afetar a qualidade da prestação dos serviços na ponta. A esse respeito tramita atualmente a PEC 32/2020 no Congresso Nacional, que visa à chamada Reforma Administrativa. Os principais aspectos da proposta versam sobre mudanças nas regras que regulam os concursos públicos, além de modificações na estrutura das carreiras de servidores (fim da progressão por tempo de serviço e do regime jurídico, fim da estabilidade, criação de cargos por período determinado), dentre outros.

no Bolsonaro são, portanto, objeto de pesquisa relevante para entender os rumos e o futuro da proteção social no Brasil.

Tomando como foco de análise as áreas de assistência social e de direitos humanos – dois setores de políticas que tiveram avanços muito significativos ao longo das duas últimas décadas, a despeito de seus graus variados de institucionalização, nos interessa nesse capítulo, pautadas no *framework* do *policy dismantling*, identificar a aplicação de diferentes estratégias de desmantelamento com potencial de incidir sobre a diminuição dessas áreas de política pública, produzindo efeitos na redução do número de instrumentos utilizados e/ou sua intensidade. No longo prazo, almejamos compreender qual a capacidade de resiliência dessas políticas diante de uma mudança na macropolítica, representada pelo governo Bolsonaro.

Com esse fim em tela, nas páginas que seguem apresentamos o *framework* analítico do *policy dismantling*, em uma tentativa de operacionalizar alguns dos seus elementos – mormente as estratégias de desmantelamento, para a análise empírica dos casos da AS e dos DH.

Dada a conjuntura brasileira recente, esta investigação preliminar pode auxiliar na compreensão da mudança nessas áreas de política, considerando, analiticamente, modificações no sentido da redução de direitos e não apenas no da sua expansão. Ademais, contribui para o campo de análise da *policy change* em si. Nesse sentido, endossamos o entendimento de Bauer e Knill (2012), de que o estudo do desmantelamento de políticas pode dizer mais sobre a mudança em políticas públicas de modo geral, sendo uma subcategoria particular e, em muitos aspectos, singularmente complexa de mudança.

O texto apresenta a seguinte estrutura: após essa breve introdução, expomos a literatura sobre desmantelamento de políticas públicas como uma das vertentes possíveis de análise. Na sequência, discutimos as áreas de assistência social e dos direitos humanos no governo Bolsonaro, à luz dessa literatura. Por fim, trazemos algumas breves considerações finais.

2. MUDANÇA E DESMONTE DE POLÍTICAS SOCIAIS: APROXIMAÇÃO DA LITERATURA E TENTATIVA DE OPERACIONALIZAÇÃO

A literatura sobre as políticas públicas foi marcada nas últimas décadas pela

proliferação de estudos abordando distintos tipos de mudança (Jenkins-Smith *et al.* 2014; Baumgartner e Jones 1993; Mahoney e Thelen 2010). Após anos de enfoque nos processos que trazem perenidade às políticas e tentativas de explicação sobre fatores que incidem na expansão dos Estados de Bem Estar social (Pierson 1994), com a retração destes, intensificada nos anos 1980 e 1990, as atenções se voltaram para a mudança nas políticas e, mais recentemente, para seu desmonte.

Uma das interpretações predominantes sobre mudança institucional nos anos 1990 e início dos anos 2000 enfatizou o papel dos momentos críticos, geralmente causados por eventos externos, como catástrofes e crises econômicas, que tendem a ser seguidos por períodos de reprodução institucional, dada a dependência da trajetória (Pierson 2000; Capoccia 2015; Mahoney e Thelen 2010; Mahoney 2001). Outra abordagem-chave foi a perspectiva de que longos períodos de mudança marginal nas políticas públicas são, de tempos em tempos, interrompidos por curtos surtos de mudanças radicais (Baumgartner e Jones, 1993). Na mesma toada, podem-se citar as interpretações de que após eventos externos, mudanças significativas podem advir do aproveitamento exitoso de janelas de oportunidade por empreendedores políticos (Kingdon 1984) ou por coalizões de defesa minoritárias no interior dos subsistemas (Sabatier e Weible 2007; Jenkins-Smith *et al.*, 2014).

Na linha das mudanças graduais, uma abordagem que ganhou espaço nesse contexto foi a da mudança incremental, cuja origem pode ser endógena à dinâmica das políticas públicas e ter efeitos bem diferentes dos inicialmente esperados (Mahoney e Thelen 2010; Streeck e Thelen 2005). Mahoney e Thelen (2010) argumentam que as tensões causadas pelas instituições na distribuição desigual de recursos e pelas interpretações ambíguas e subjetivas e de implementação das regras levam os atores a buscar modificar essas regras. Assim, ambiguidades institucionais, o contexto político (relações de poder e oportunidades de veto) e a capacidade de agência dos atores podem contribuir para criar novos padrões institucionais.

Conforme salientam Bauer e Knill (2012), às pesquisas que enfocam a ordem ou os níveis de mudança foram fundamentais para entender seus padrões e causas. Porém ainda há espaço para se avançar no estudo do sentido e da direção das mudanças, observando seus *outputs* e se eles indicam “redução”, “corte” ou “remoção” dos arranjos prévios. Conforme os autores:

Ao analisar o desmantelamento, focamos explicitamente na direção de mudança de política. [...] pretendemos elucidar algumas das causas, condições e estratégias de um padrão distinto de mudança que até agora não foi incorporado a uma abordagem mais geral da mudança de políticas. Portanto, focar no desmantelamento de políticas não é, em nossa opinião, uma alternativa, mas um complemento importante para estudar a mudança de políticas (Bauer e Knill 2012, s/p. tradução nossa).

Sendo assim, o *framework* tem o potencial de oferecer insights novos e importantes para compreender o sentido e os *outputs* das mudanças em políticas sociais da última década no Brasil, uma vez que foram inúmeros os indícios de ataques às políticas sociais nos anos recentes.

O objetivo da literatura sobre desmantelamento é investigar se novas políticas foram desmanteladas ou adicionadas às existentes e identificar a adição de novos instrumentos de política ou a sua abolição. Em termos conceituais pode-se tomar o desmantelamento como

uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas em uma determinada área, reduz o número de instrumentos de política usados e/ou diminui sua intensidade. Pode envolver mudanças nesses elementos centrais da política e /ou pode ser alcançado manipulando as capacidades para implementá-los e supervisioná-los (Bauer e Knill 2012, s/p. tradução nossa).

A fim de identificar as formas de desmantelamento, a literatura propõe a análise de duas dimensões: a densidade e a intensidade das políticas (Bauer e Knill 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen 2013). Por **densidade**, entende-se a amplitude de atividades de um determinado campo ou subcampo de política. Assim, observa-se até que ponto uma área é tensionada e ou modificada por atividades governamentais. A densidade pode ser avaliada por dois indicadores empíricos: o número de políticas e o número de instrumentos de política aplicados, como, por exemplo, a alteração em metas ou meios/instrumentos para obter os recursos destinados à política pública.

A intensidade, por sua vez, afere a robustez das políticas, tais como o volume do investimento orçamentário, o número de destinatários e as regulações existentes. Para medir as mudanças na intensidade, distinguem-se dois indicadores: intensidade substancial e formal. A primeira refere-se ao nível e ao alcance da intervenção governamental, como, por exemplo, no caso das políticas de bem-estar, o número de benefícios. Ela também é definida pelo escopo da intervenção, que geralmente diminui consoante as reduções no número de casos ou grupos-alvo da política (por exemplo, a idade mínima de elegibilidade a benefícios de aposentadoria).

A intensidade da política não é afetada apenas pelo escopo, mas também por aspectos formais (Bauer e Knill 2012). A intensidade formal refere-se principalmente aos fatores que afetam a probabilidade de requisitos substanciais serem efetivados. São três os aspectos formais que afetam o alcance de requisitos substanciais: 1) a capacidade regulatória de uma política; 2) a capacidade administrativa; 3) procedimentos e participação de atores. Quanto à capacidade regulatória, tem-se as condições de fiscalização. Tomando como exemplo a política ambiental,

quanto maior a fiscalização, maior a capacidade de a política atingir seu objetivo e quanto menor, pode-se rumar ao desmonte. Já as capacidades administrativas referem-se aos recursos financeiros, pessoais e organizacionais, e a participação dos atores beneficiários que garantem com que as políticas regulatórias e não regulatórias possam ser executadas. O Quadro 1 sintetiza essas dimensões e apresenta alguns indicadores para medi-las.

Quadro 1 - Dimensões e indicadores do *policy dismantling*

| DIMENSÃO | | INDICADORES |
|---------------------------------|-------------------------|---|
| Densidade de políticas | Densidade de políticas | Mudança no número de políticas ao longo do tempo (diferença entre o número de políticas iniciais/adotadas e abolidas) |
| | Densidade instrumental | Mudança no número de instrumentos ao longo do tempo (diferença entre o número de instrumentos iniciais/adotados e abolidos) |
| Intensidade de políticas | Intensidade substancial | Configurações do instrumento em relação ao rigor regulatório e generosidade do serviço (escopo da intervenção). Observar os ajustes e os não ajustes nos novos regulamentos ou subtrações de regulamentos. Observar ajustes e não ajustes no número de beneficiários. |
| | Intensidade formal | Diferença entre aumento e diminuição dos efeitos da política; Capacidade administrativa/ procedimental; Capacidade de execução/orientação; Diferença entre o número e graus com aumento e diminuição dos efeitos |

Fonte: Bauer e Knill 2012 (adaptado pelas autoras).

Os autores (Bauer e Knill 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen 2013) identificam possíveis estratégias utilizadas pelos políticos para desmantelar políticas públicas. Para compreender as estratégias, é preciso retratar a lógica de custos e benefícios que afetam as opções dos atores pelo desmantelamento. Um fator importante é o contexto internacional econômico e político, e o papel da difusão de ideias. Tanto o contexto econômico pode influenciar os políticos a fazerem escolhas pela ampliação ou redução do escopo das políticas, redução de gastos e de

capacidades estatais, quanto o contexto político internacional que apoia certas bandeiras como a necessidade de reformar o setor público (Bresser 2009) ou cuidar do meio ambiente. A disseminação transnacional de ideias, orientadas a certos modelos de políticas (Faria 2018), assim como choques externos, eventos naturais, econômicos, políticos, como eleições imprevistas ou mudanças repentinas, podem mudar a percepção dos atores e a relação custo/benefício do desmantelamento.

Outro ponto relevante é a configuração institucional relativa ao sistema político de cada país, que configura a estrutura de oportunidades e os constrangimentos às escolhas que cercam a política investigada (Sabatier e Weible 2007; Lijphart 1999; 2008). Na estrutura de oportunidades encontra-se o sistema eleitoral, o sistema partidário, a existência de um tribunal constitucional ou de uma segunda câmara legislativa. Assim, a capacidade de um determinado partido de se engajar em desmantelamento depende do quanto ele obtém de apoio ou veto da oposição. Não é de se esperar que escolhas sobre o desmantelamento ocorram em constelações de poucas restrições, resistências ou mobilizações, sejam elas institucionais ou sociais.

Outras duas questões que atuam como estrutura de oportunidade para o desmonte são o desenho de Estado federativo e os ciclos eleitorais. Quanto à primeira, cabe observar que a descentralização da responsabilidade pelo desmonte para o nível subnacional ou para outras agências ajuda a transferir os custos de popularidade. Quanto aos ciclos eleitorais, políticos podem se arriscar a desmantelar políticas no início de seus mandatos, na medida que quaisquer cortes podem ser esquecidos ao final. Igualmente, a literatura sugere que esses atores se tornam mais sensíveis a perdas/custos quanto mais se aproxima uma eleição (Pierson 2004).

Há ainda fatores situacionais a se considerar. A literatura mostra que o cálculo de custo/benefício sobre desmantelar é geralmente afetado pela natureza da política em tela, ou seja, depende da organização e capacidade de mobilização dos grupos beneficiários afetados.

Isto posto, podemos passar a entender que estratégias eles selecionam. Há quatro estratégias típicas ideais que, na prática, podem se combinar ao mesmo tempo ou em sequência: por omissão; deslocamento de arena; ação simbólica; e desmontagem ativa.

O **desmantelamento por omissão** é a mais sutil e difundida das estratégias, uma vez que não há decisão de desmantelar deliberada e publicizada. Há baixa visibilidade, pois a ausência de qualquer decisão atrai menos atenção política do que debates altamente politizados. Nessa estratégia, os atores se absterem de ajustar os níveis existentes de políticas às mudanças nas condições externas, como, por exemplo, inflação e custos de implementação. Um dos exemplos desse tipo de es-

tratégia é a redução dos níveis de provisão de serviços (sociais/ambientais).

A essa estratégia, segue-se o **desmantelamento por deslocamento de arena**, que embora seja ativo, tem baixa visibilidade. Isso porque os custos não podem ser atribuídos diretamente aos políticos, seja pelo deslocamento deliberado das decisões de desmantelamento para outra arena política (como outros níveis de governo ou agências), seja pela manipulação das bases organizacionais ou procedimentais de uma política em uma dada arena para alterar direitos de participação ou características organizacionais que provavelmente produzirão efeitos desmanteladores” (Bauer *et al* 2014; Bauer e Knill 2012; Jordan Bauer e Green-Pedersen 2013).

Soma-se a essas estratégias o **desmante por ação simbólica**, no qual não há decisão efetiva de desmantelamento, mas há alta visibilidade. Ele é comum em contextos de grande constrangimento institucional ou de conflito entre as preferências dos atores a serem afetados. A estratégia procura garantir que qualquer intenção de desmantelamento seja atribuída de forma clara e direta aos decisores políticos, de modo que esses declarem deliberadamente suas intenções de desmantelar as políticas existentes. Esse comportamento é provável em condições em que o desmantelamento é vantajoso para os atores políticos, à luz de suas preferências (Bauer *et al* 2012; Bauer e Knill 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen 2013).

Por fim temos o **desmante ativo**, também com alta visibilidade. Diferentemente da ação simbólica, onde as declarações não levam efetivamente ao desmantelamento, aqui existe uma decisão deliberada, com forte e evidente preferência pelo desmantelamento. Os políticos não apenas buscam ser vistos como seus causadores, como realmente desejam desmantelar políticas existentes, uma vez que isso pode recompensar, política e/ou ideologicamente. A percepção da existência de poucos constrangimentos institucionais pode facilitar a adoção desta estratégia (Bauer *et al* 2012; Bauer e Knill 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen 2013).

O *framework* prevê que o emprego dessas estratégias liga-se a diferentes efeitos sobre as políticas públicas. No desmantelamento ativo espera-se uma absoluta redução da densidade, como a abolição de políticas ou instrumentos, ou, pelo menos, uma redução substancial da intensidade, isto é, na configuração dos instrumentos. No desmantelamento por ação simbólica, os governos buscam aparentar o desejo por desmantelar as políticas, seus instrumentos e configurações, ou mesmo por “re-rotular” os órgãos implementadores, mas os discursos não passam de “conversas baratas”, nos termos dos autores, pois não são acompanhados de cortes ou reduções efetivos (Bauer *et al.* 2012; Bauer e Knill 2012).

Já nas estratégias “opacas” do desmantelamento por mudança de arena e por omissão, não há ajustes na intensidade substancial, mas na formal. No primeiro caso, por exemplo, a supervisão sobre a subárea pode ser transferida a outras

arenas, assim como as capacidades de implementação e administrativas podem ser alteradas, permitindo um maior desmonte. Já como efeitos da omissão, temos que o subfinanciamento pode conduzir a uma deterioração da prestação de serviços (Bauer *et al.* 2012, Bauer e Knill 2012).

Neste capítulo, buscamos operacionalizar alguns elementos do *framework*, quais sejam: as quatro estratégias apresentadas por Bauer *et al.* (2012) e Bauer e Knill (2012), resumidas no Quadro 2.

Quadro 2 - Estratégias de desmantelamento e seus efeitos

| ESTRATÉGIA DE DESMANTELAMENTO | EFEITO |
|-------------------------------|---|
| Omissão | Não há ajuste de intensidade substancial |
| Mudança de arena* | Transferência/delegação de responsabilidades para outros atores, níveis de governo, ou políticas; manipulação da intensidade formal; capacidades de execução, capacidades administrativas e requisitos processuais. |
| Ação simbólica | Anúncio de uma redução da densidade ou intensidade da política; |
| Desmantelamento ativo | Redução da densidade política, ou seja, a abolição de políticas ou instrumentos; redução de intensidade substancial |

Fonte: Jordan, Bauer e Green-Pedersen 2013 – tradução das autoras.

* Segundo os autores, existe uma variedade maior de efeitos: as capacidades de implementação, capacidades administrativas e outros requisitos processuais de uma determinada política serão alterados de forma a tornar mais provável o desmantelamento desta como efeito indireto.

3. O DESMONTE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social (AS) é uma das partes mais frágeis do sistema de proteção social brasileiro. Arelada historicamente à perspectiva da caridade e da benevolência, prestada por igrejas e instituições sociais, apenas em 1988, com a Constituição Federal (CF/88), foi alçada ao status de política pública de Proteção

Social não contributiva, integrando o tripé da Seguridade Social, junto à Saúde e à Previdência Social. Buscando institucionalizar uma área frágil e assistencialista, a CF/88 traz a prerrogativa do atendimento e acompanhamento a famílias e indivíduos que dela necessitem, o que significa “aportar a quem, quantos e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social” (PNAS 2004, 16). A presença da assistência social na CF/88 mostra um avanço para institucionalização da área, reforçado pela LOAS em 1993, que destacou o aspecto público, descentralizado e cidadão do campo socioassistencial. Porém, a despeito dessas iniciativas legais, a área demorou a se profissionalizar, sendo marcada pela municipalização descoordenada, restrição orçamentária e fragilidade de recursos humanos (Papi 2014; 2017; Bichir e Simoni Junior 2021).

O ano de 2005 marcou uma mudança importante para a assistência social no Brasil. Como na maioria dos países latino-americanos, a área se beneficiou da janela de oportunidade aberta pela Maré Rosa, como foi chamada a ascensão ao poder das coalizões de esquerda ou centro-esquerda (Panizza 2006), modificando seu papel estratégico e a forma de operação em território nacional. Essas mudanças se iniciaram em 2004, com a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e sua operacionalização por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, que dotaram a AS de um novo sentido. Soma-se a isso a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, responsável por integrar ações, serviços, benefícios socioassistenciais e ações de segurança alimentar e nutricional, antes dispersos em diferentes ministérios.

Do ponto de vista da AS, o antigo modelo assistencialista e municipalista (praticado em grande parte do território brasileiro) cedeu espaço para a configuração em Sistema Orgânico, em que a articulação entre as três esferas de governo, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS), constituiu-se como um elemento fundamental para a gestão e implementação. Com efeito, com o SUAS, estabeleceu-se a regulação e a organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais, em que todos os entes federados têm responsabilidades no financiamento, implementação e controle da política de assistência social, com atribuições específicas estabelecidas nas Normas Operacionais Básicas. O sistema classificou a organização das ações da assistência por níveis de proteção – básica e especial de média e alta complexidade –, possibilitando a construção de uma referência unitária em todo o território nacional. Instituiu-se uma rede pública de equipamentos através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), além dos serviços de acolhimento institucional para crianças, adolescentes, idosos, mulheres e famílias, que operam pela alta complexidade. Quanto ao financiamento da AS, além de se modificar

a lógica conveniente pelos pisos de proteção básica e especial, foram aportados pelo governo Federal importantes montantes de recursos na função Assistência Social. De acordo com dados do Ministério da Cidadania (FNAS), em 2005 foram investidos 1,8 bilhões em AS, o dobro do investido em 2002 (0,9); já no ano de 2010 esse valor chegou a 3,4 bilhões.

Da perspectiva do MDS, além de adensar seus recursos humanos para atenderem as áreas de assistência social e segurança alimentar, ainda se criou a Secretaria de Gestão da Informação (SAGI), que permitiu monitorar e avaliar nacionalmente as ações de assistência, por meio da produção de dados e informações sobre a rede de serviços, auxiliando no processo de planejamento e qualificação da política nacional e local de AS (Jannuzzi 2011).

Desde então, inúmeros trabalhos têm se dedicado a evidenciar o avanço do SUAS em território nacional (de Andrade 2009; 2016; Jaccoud 2009; Castro 2009; Couto 2009; Tavares 2009; Cavalcante 2012; Bichir e Gutierrez 2019; Papi 2014; 2017; Tock, Grin e Gonzalez 2020), uma vez que não foram poucas as mudanças operadas na AS desde 2005. Dentre os avanços, o Censo SUAS de 2010 evidenciou a grande adesão por parte dos municípios brasileiros ao sistema (99,3%). Foram implantados no país 7.475 CRAS, em 5.254 municípios (95% dos municípios brasileiros) e 2.109 novos CREAS. Dados do Censo SUAS de 2011 apontavam que 75% dos municípios brasileiros contavam com secretarias municipais exclusivas, e não mais compartilhadas com outros departamentos como os da saúde e habitação. A estruturação e a implantação dos serviços, como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), estava presente em 91% dos CRAS, indicando uma maior padronização dos serviços. Além disso, houve aporte de recursos humanos para a área. Conforme o Censo SUAS de 2010, houve um crescimento de profissionais de 9,6% ao ano, entre 2005 e 2010, totalizando 232.085 profissionais, sendo que 47% eram compostos por profissionais com vínculos estáveis.

Mas apesar dos avanços que fortaleceram a assistência social naquele período, seja do ponto de vista legal – regulamentando o atendimento e acompanhamento da população vulnerável com serviços, programas e projetos –, seja do ponto de vista material, com o acréscimo de equipamentos públicos e equipes, os anos recentes trazem um conjunto de fatos que nos levam a interrogar o processo de institucionalização e até que ponto essa política entrou em processo de desmonte a partir do governo Bolsonaro.

Assim, esta seção visa identificar, com base nos dados do Censo SUAS, Registro Mensal de Atendimento (RMA), as estratégias de desmantelamento da AS levadas a cabo pelo referido governo, com potencial de impactar direta e indiretamente a área, passando pela redução de capacidades estatais até sua fragilização

simbólica. Para interpretar as mudanças postas em marcha, recuamos alguns anos no tempo e identificamos também aquelas ocorridas em governos anteriores. O Quadro 3 apresenta os marcos temporais e legais da política de AS, e seu status na estrutura administrativa federal.

Observa-se que a publicação da LOAS desencadeia diferentes normativas que visam organizar a assistência social em nível nacional. Até o governo Dilma, diferentes movimentos foram estabelecidos de forma a ressaltar a política como agenda importante de governo. Entre estes, destaca-se, para além da organização, a criação do Programa Bolsa Família (PBF) como principal programa de transferência de renda no país por 16 anos. Durante o governo Dilma, em vez de cortados, novos programas foram associados ao SUAS para dar maior capilaridade e capacidade de resolutividade social. Entre eles destaca-se o Brasil Sem Miséria, com ações no campo na transferência de renda e inclusão produtiva, oferecendo oportunidades de qualificação, ocupação e geração de renda; e a melhoria do acesso a serviços públicos — especialmente em educação, saúde e assistência social —, direcionando a expansão das redes de serviços para as áreas com maior incidência de pobreza extrema. Além disso, o investimento em AS foi substancialmente aumentado, de 3,4 bilhões em 2010, para 6,8 bilhões, em 2013 (Brasil 2019).

Entretanto, em uma virada geral à direita nos países latino americanos, desde 2016, tais políticas vêm passando por mudanças políticas e institucionais que reduziram sua visibilidade e, em muitos casos, seu escopo e capacidade de atingir objetivos. Na AS, elementos que demonstram a relevância da agenda em cada governo podem ser destacados, sendo o primeiro deles as diferentes nomenclaturas atribuídas ao ministério. Substituindo o antigo Ministério de Bem Estar Social, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome estabelece uma identidade de preocupação com as dimensões do enfrentamento da fome e da pobreza, juntamente com políticas socioassistenciais, uma vez que se criou uma secretaria exclusiva para a AS, outra para a segurança alimentar e outra para o Bolsa Família. Destaca-se, igualmente, a criação da SAGI, que estabeleceu instrumentos de monitoramento e avaliação visando qualificar o SUAS em território nacional. Com a posse de Michel Temer em 2016, há a mudança para Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), o que demonstrou a diminuição estratégica da agenda de AS ao incluir uma pauta que não dialoga diretamente com políticas de enfrentamento a situações de vulnerabilidade e risco da população.

Nessa linha, outro ponto foi a importante redução dos recursos de financiamento nacionais para a execução dos serviços do SUAS. Conforme analisado por Papi *et al.* (2022), o desfinanciamento da assistência social é perceptível a partir da posse de Temer. Analisando os valores gastos pela União (em bilhões), na Assistência Social (apenas despesas discricionárias SUAS) de 2002 a 2019, percebe-se

Quadro 3 - Marcos temporais da legislação e organização ministerial da Assistência Social

| MINISTRO/ SECRETÁRIO | INÍCIO | FIM | PRESIDENTE | NOME DO MINISTÉRIO/ SECRETARIA | MARCOS TEMPORAIS |
|-------------------------|--------|------|----------------|---|--|
| Jutahy Junior | 1992 | 1993 | Itamar Franco | Ministério do Bem-Estar Social | 1993: publicada a Lei nº 8.742, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que versa sobre a organização da assistência social, reafirmando os direitos sociais e indicando a superação da lógica da caridade |
| Patrus Ananias | 2004 | 2010 | Lula | | 2004: é publicada a Resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, aprovando a Política Nacional de Assistência Social |
| Tereza Campello | 2011 | 2016 | Dilma Rousseff | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS | 2004: é publicada a Lei nº 10.836, que cria o Programa Bolsa Família 2007: é publicada a Resolução nº 01 que trata da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOS-RH/SUAS. 2009: é publicada a Resolução do CNAS nº 109, que permitiu a padronização dos serviços de proteção social básica e especial em todo o espaço nacional. |
| | 2016 | 2018 | Michel Temer | Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário | 2016: Instituição do Programa Criança Feliz através do Decreto nº 8.869 |
| Osmar Terra | 2019 | 2020 | Bolsonaro | Ministério da Cidadania | 2019: é criado o Ministério da Cidadania, a partir da unificação dos Ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social. 2019: publicação do decreto 9.784 que extingue conselhos e colegiados 2019: RESOLUÇÃO Nº 9 e 13, que tratam dos critérios de partilha do Programa Criança Feliz 2020: PORTARIA Nº 100 que trata do funcionamento das redes socioassistencial da PSB e PSE de média e alta complexidade |
| Onyx Lorenzoni | 2020 | 2021 | | | 2021: instituído o Programa Auxílio Brasil através da lei nº 14.284 |

Fonte: Secretaria Nacional de Assistência Social – organização das autoras

uma queda de 45% nos investimentos nos serviços do SUAS entre 2014 e 2017, caindo de um patamar de 6,7 bilhões para 3,8 em 2017.

Agudizando esse cenário, em 2016 criou-se o programa nacional *Criança Feliz* (PCF) (Resolução CNAS nº 20, de 24 de novembro de 2016), um programa focalizado, coordenado pela então Primeira Dama Marcela Temer, a fim de atender a primeira infância. Ele foi aprovado sem discussão com as instâncias deliberativas da AS. Conforme a Confederação Nacional de Municípios (CNM), com a criação do Programa, houve uma redução expressiva de valores repassados aos dois níveis de Proteção Social e ao aprimoramento da gestão (IGD-SUAS) aos municípios, indicando um remanejamento de recursos oriundos da União destinados ao custeio da implementação do novo programa federal. Conforme dados do Ministério da Cidadania, desde sua criação até 2020, houve um crescimento de quase 50% dos valores repassados à execução orçamentária do PCF (174 milhões em 2017 para 328 milhões em 2020).

Buscando associar as mudanças iniciadas no governo Temer, às quatro estratégias de desmantelamento, identifica-se uma tentativa de desmantelamento por omissão, ao não privilegiar e ajustar os investimentos no SUAS ao contexto de crescente agudização da pobreza, permitindo que a política pública “mingue” pela inadequação à demanda. Assim, se foi possível identificar uma mudança de nomenclatura no ministério, com consequente redução da pasta de AS e redução de recursos financeiros, nenhuma redução de serviços do SUAS se operou, tampouco mudança nas regras. Uma hipótese para esse processo de resiliência do SUAS, pelo menos em seus aspectos normativos, pode ser o papel da comunidade de políticas (Capella e Gonçalves Brasil 2015), composta em grande parte por profissionais da área do serviço social, que possuem trajetória combativa na defesa de direitos e da institucionalidade do SUAS.

No governo Bolsonaro, o desmantelamento continuou avançando, ao que parece, com base em duas estratégias: 1) o desmantelamento por omissão em que não há decisão de desmantelar publicizada, mas potencial de afetar substancialmente as capacidades de uma política atingir seus objetivos e as demandas societárias pretendidas em seu desenho. Com efeito, tal governo, além de reduzir o status da AS no âmbito ministerial, cortou suas verbas paulatinamente, afetando a capacidade da política pública de atender à crescente vulnerabilidade social do período. E, 2) o desmantelamento por deslocamento de arena, a estratégia que pretende repassar os custos de manutenção e implementação da política pública para outros níveis governamentais. No governo Bolsonaro há evidências de que grande parte do desfinanciamento promovido pelo governo federal foi coberto pelos municípios (Papi, Joner e Madeira 2022), como mostraremos a seguir.

No que tange às capacidades de uma política atingir seus objetivos, observou-se que em 2019, houve a redução da estrutura organizacional federal da AS a uma secretaria no então Ministério da Cidadania, dividindo recursos materiais e institucionais com a secretaria de Esporte, totalmente estranha à trajetória da pasta. Ainda, no primeiro ano do governo de Bolsonaro, foi lançado o programa Pátria Voluntária, coordenado pela primeira dama Michelle, que além de defender o voluntarismo nas ações de AS, algo combatido por anos no campo profissional, trouxe novamente a figura da primeira dama como representante pública de ações assistenciais, a exemplo do que ocorreu também no governo Temer. Com isso, o Programa reacendeu a ideia de caridade, limitando-se a distribuir cestas básicas, sem nenhuma articulação com o SUAS e seus programas.

É curioso que apesar das mudanças por omissão operadas pelos governos Temer e Bolsonaro, o SUAS foi formalmente mantido, não tendo programas, regras nem o modelo de implementação alterados. O campo mais afetado foi o das capacidades estatais (sobretudo orçamento e recursos humanos) que dão sustentação concreta para a política pública.

No que tange aos equipamentos físicos, não se observa uma queda nos números, se comparado a 2010. Se em 2010 haviam 7.475 CRAS, em 95% dos municípios brasileiros, em 2021 esse número avançou para 8.488. Porém, estando presente em 94,3% dos municípios do país, observa-se que em alguns deles esses equipamentos foram suprimidos. Os CREAS também aumentaram no país. Se em 2010 existiam 2.109, em 2021 esse número aumentou para 2.760.

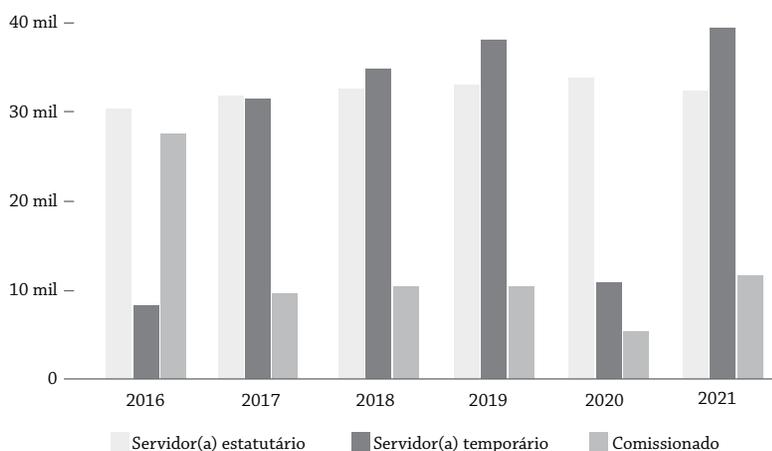
Já a situação dos recursos humanos, sobretudo dos CRAS que atendem casos de prevenção a problemas sociais e fazem o encaminhamento para a rede de proteção social, foi crítica. Apesar da ampliação de trabalhadores dos CRAS de 59.106 em 2011 para 107.240 em 2021, o vínculo profissional foi sendo reduzido a profissionais em cargos comissionados e de caráter temporário, não garantindo continuidade nas atividades necessárias à efetivação do SUAS. Além disso, programas focalizados, como o PCF, aumentaram seu percentual de profissionais, evidenciando o dismantelamento por omissão, na medida em que, aparentemente, não se apresentaram situações de fragilidade às quais o SUAS vinha sendo exposto ao longo dos anos, conforme é possível observar a seguir (Tabela 1 e Gráfico 1):

Tabela 1 - Trabalhadores do SUAS e principais atividades

| ANO | TOTAL DE TRABALHADORES NO CRAS | TOTAL DE TRABALHADORES COM O PAIF COMO PRINCIPAL ATIVIDADE | % | TOTAL DE TRABALHADORES COM O PCF COMO PRINCIPAL ATIVIDADE | % |
|-------------|--------------------------------|--|--------|---|--------|
| 2016 | 89038 | 26732 | 30,02% | 0 | 0 |
| 2017 | 95965 | 26863w | 27,99% | 7104 | 7,40% |
| 2018 | 103625 | 25758 | 24,86% | 11726 | 11,32% |
| 2019 | 109246 | 26056 | 23,85% | 1633 | 1,49% |
| 2020 | 111640 | 25992 | 23,28% | 1192 | 1,07% |
| 2021 | 107240 | 25525 | 23,80% | 18640 | 17,38% |

Fonte: as autoras (com base no Censo SUAS).

Gráfico 1 - Vínculos trabalhistas na proteção básica do SUAS de 2016 a 2021



Fonte: as autoras (com base no Censo SUAS).

Como é amplamente discutido no campo da Análise de Políticas Públicas, as capacidades burocráticas importam para implementar e institucionalizar qualquer política pública. Sejam elas formadas por burocratas de médio escalão ou de nível de rua, sua falta ou precarização tem o potencial de promover, gradativamente, o sucateamento dos serviços que passam a não ter profissionais suficientes para o planejamento e a execução. Como consequência, tem-se a estagnação ou diminuição da capacidade de atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade nos

municípios, alterando a densidade da política pública.

Outro fator de suma importância a afetar a intensidade formal das políticas são os recursos destinados. Conforme dados do Ministério da Cidadania (FNAS), o processo de desfinanciamento da AS se manteve desde o governo Temer até o governo Bolsonaro, caindo de 4,3 bilhões em 2016, para 3,7 em 2019 (FNAS; MCID) retrocedendo aos valores investidos em 2010 (3,6 bilhões).

Soma-se a esse cenário o contexto pandêmico. Dados do Registro Mensal de Atendimento (RMA) dos CRAS enfatizam que, embora o investimento em AS tenha sido reduzido, a demanda ficou mais crítica a partir da pandemia. A população brasileira com renda domiciliar per capita de até R\$ 497 mensais atingiu 62,9 milhões de brasileiros em 2021, cerca de 29,6% do total do país; 6 milhões a mais que em 2019 (Neri 2022). As famílias em extrema pobreza saíram de um patamar de 229 mil em 2020 para 281 mil em 2021. Estes dados indicam uma grande pressão sobre o sistema socioassistencial, que, vindo de um processo de precarização desde 2016, tornou-se incapaz de atender a tamanha demanda por proteção social.

A tabela abaixo ilustra a diminuição de famílias atendidas pelo PAIF, a diminuição de novas famílias inseridas nesse programa, a redução de buscas ativas e dos beneficiários do PBF, assim como o aumento da concessão de benefícios eventuais. Por não se tratar de auxílio maternidade nem funeral, infere-se que tal benefício concerne à distribuição de alimentação. Esse dado revela o aumento da vulnerabilidade e fome da população, ampliado pela pandemia.

Tabela 2 - atendimentos nos CRAS brasileiros entre 2018 e 2021

| CRAS | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | % |
|--|------------|------------|------------|------------|--------|
| Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF | 16.015.306 | 15.675.033 | 14.874.764 | 14.235.596 | 0 |
| Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF no mês de referência | 811.737 | 737.764 | 568.993 | 652.452 | 7,40% |
| Famílias em situação de extrema pobreza | 270702 | 266.928 | 229.564 | 281.340 | 11,32% |
| Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família | 477.408 | 442.149 | 308.581 | 350.722 | 1,49% |
| Total de atendimentos particularizados realizados no mês de referência | 23.937.339 | 25.505.315 | 27.034.301 | 32.217.798 | 1,07% |
| Outros benefícios eventuais concedidos/entregues durante o mês de referência | 2.462.278 | 2.741.680 | 6.145.857 | 6.891.243 | 17,38% |

Fonte: Ministério da Cidadania (Registro Mensal de Atendimento) – organização das autoras.

Analisando a estratégia levada a cabo pelo governo Bolsonaro, assim como seus possíveis efeitos, notamos que a estratégia de desmantelamento por omissão, apesar de pouca visibilidade, tem afetado a intensidade formal da política pública, pela via da precarização da capacidade administrativa e da capacidade de execução dos programas, que pode impactar na redução dos efeitos da AS. Porém, apesar da política pública de AS ter sido precarizada, não foram aparentes mudanças profundas, indicando um caminho de remoção. Efetivamente, nos últimos anos os municípios têm assumido a responsabilidade pela manutenção dos serviços e do funcionamento do SUAS, cobrindo parte do desfinanciamento federal e tornando-se lócus de resiliência. Conforme Papi, Joner e Madeira (2022), no caso do Rio Grande do Sul a participação dos municípios no financiamento do SUAS cresceu em 2020, representando mais de 90% de recursos próprios, em comparação com o ano de 2013, quando os municípios participavam com menos de 80%.

O desfinanciamento é, portanto, demonstração evidente da falta de priorização do governo federal sobre a agenda da AS, assim como pelo deslocamento de arena, obrigando municípios a assumirem maiores responsabilidades pela manutenção dos serviços e funcionamento do SUAS. Os efeitos dessas estratégias serão sentidos em governos futuros, e infelizmente pela população mais vulnerabilizada.

3. O DESMONTE NAS POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS

A área de direitos humanos é, dentre os setores de políticas públicas, das mais sensíveis. A causa dos DH foi constituída a partir da luta contra a ditadura e, com o retorno à democracia, foi assumindo paulatinamente um viés de causa de Estado (Madeira 2015).

Apesar das garantias previstas na CF/88, apenas a partir de 1997 foram criados, nas três esferas da Federação, órgãos voltados à proteção de grupos vulneráveis ou com histórico de discriminação – como a Secretaria de Estado de Direitos Humanos da Presidência da República e as secretarias de promoção da igualdade racial, de políticas para as mulheres, juventude, crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência – com políticas regulamentadas pelos Programas Nacionais de Direitos Humanos, editado em três edições, em 1996, 2002 e 2009. Na década de 2010, outros importantes mecanismos foram criados por lei: o Conselho Nacional de Direitos Humanos, em 2010, o Sistema Nacional de Prevenção

e Combate à Tortura, em 2013, e o Sistema Nacional de Indicadores de Direitos Humanos, criado em 2014.

Apesar dos avanços, é uma área marcada pela ineficácia da legislação em geral e pela falta de executividade das políticas, em muito pela sua característica de transversalidade, cobrindo um arco enorme de direitos, que englobam segurança pública, combate à fome e às desigualdades socioeconômicas, assim como políticas de memória e verdade, para mulheres, negros, população LGBTQIA+, ambientais e de proteção a povos tradicionais e indígenas (Bittar 2018), ao mesmo tempo em que regidas por normas e critérios específicos voltados à promoção dos valores de igualdade, liberdade e dignidade, mais diretamente voltadas à proteção desses grupos com histórico de discriminação/vulnerabilidade (Afonso 2022).

Além disso, a política federal de direitos humanos é marcada pela intersectorialidade envolvendo as três esferas de governo. Isso demanda grande capacidade de coordenação e acompanhamento das ações descentralizadas pelo órgão federal de DH, mecanismos atualmente frágeis (Santos 2016). O Quadro 4 reconstitui os marcos temporais, as estruturas e denominações e os responsáveis pela pasta federal desde a sua criação até 2022.

A área sofreu constantes ataques durante o governo Bolsonaro, consolidando um desmonte significativo, a partir de todas as estratégias descritas o *framework*. Diante da dificuldade de se avaliar a densidade e a intensidade das políticas desse setor, em função da sua atuação esparsa, consideramos que a identificação dos *outputs* ficaria para um futuro estudo de maior fôlego. Por outro lado, é preciso dizer que os efeitos do bolsonarismo sobre as políticas de direitos humanos extrapolam as quatro estratégias de desmantelamento, uma vez que é a disputa e a alteração do próprio sentido corrente dos direitos humanos que foi sendo posto à prova no governo anterior.

A análise da área no Brasil do bolsonarismo chama a atenção para um fator bastante singular: se os custos de desmantelar levam os atores políticos a optar por estratégias passivas e pouco visíveis, em detrimento das ativas, no caso dos DH houve uma inversão nessa lógica, uma vez que o discurso e as ações do governo explicitavam os intentos de destruição das estruturas de proteção, o que nem sempre foi possível de implementar, dados alguns constrangimentos institucionais e especialmente judiciais, como mostraremos a seguir.

Para ilustrar as opções do governo Bolsonaro quanto às estratégias ativas de desmantelamento, começamos apontando a alteração do nome de Secretaria ou Ministério de Direitos Humanos para Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, ocorrida em 2019, que revela uma mudança completa na coalizão e nas ideias. Ativistas de movimentos sociais ligados à Igreja Católica constituíram a coalizão originariamente envolvida com a pauta desde a luta contra a ditadura,

Quadro 4: Marcos temporais da política de direitos humanos

| MINISTRO/ SECRETÁRIO | INÍCIO | FIM | PRESIDENTE | NOME DO MINISTÉRIO/ SECRETARIA | MARCOS TEMPORAIS |
|-------------------------|--------|------|------------|---|---|
| José Gregori | 1997 | 2000 | FHC | Secretário Nacional dos Direitos Humanos | <p>(1997) Criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) - estrutura regimental do Ministério da Justiça MJ, em substituição à Secretaria dos Direitos da Cidadania (SDC)</p> <p>(1999) Transformação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) em Secretaria de Estado dos Direitos Humanos - (SEDH), atribuindo a seu titular o status de ministro de Estado, com prerrogativa de assento nas reuniões ministeriais</p> |
| Gilberto Vergne Saboia | 2000 | 2001 | | | |
| Paulo Sérgio Pinheiro | 2001 | 2003 | | Ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos | <p>(2002) Criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher - SEDIM, no âmbito do Ministério da Justiça - MJ; as ações de defesa e garantia dos direitos da mulher saíram da competência da SEDH e passaram a ser de responsabilidade da SEDIM</p> <p>(2003) Criação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SEPM e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR</p> |
| Nilmário Miranda | 2003 | 2005 | Lula | Ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos | <p>(2003) Criação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres - status de ministério</p> <p>(2015) perde o status de Ministério</p> |
| Mário Mamede Filho | 2005 | 2006 | | | |
| Paulo de Tarso Vannuchi | 2006 | 2011 | | | |
| Maria do Rosário | 2011 | 2014 | Dilma | Ministra da Secretaria de Direitos Humanos | |
| Ideli Salvatti | 2014 | 2015 | | | |
| Pepe Vargas | 2015 | 2015 | | Ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos | |

| | | | | | |
|----------------------------|------|-------|-----------|---|--|
| Nilma Lino Gomes | 2015 | 2016 | Dilma | Ministra da Secretaria de Direitos Humanos | (2016) Criação do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH) (2016) Extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos |
| Rogério Sotilli | 2015 | 2016 | | Secretário Especial de Direitos Humanos | |
| Flávia Piovesan | 2016 | 2017 | | Secretária Especial de Direitos Humanos | |
| Luislinda Valois | 2017 | 2018 | Temer | Ministra dos Direitos Humanos | (2017) Criação do Ministério dos Direitos Humanos (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 768, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2017) |
| Gustavo do Vale Rocha | 2018 | 2018 | | Ministro de Estado dos Direitos Humanos | |
| Damares Alves | 2019 | 2022 | Bolsonaro | Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos | (2019) Criação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos |
| Cristiane Rodrigues Britto | 2022 | atual | | Secretária Nacional de Políticas para as Mulheres | |

Fonte: as autoras

a constitucionalização de direitos e a participação na criação das estruturas institucionais em DH nos estados e na União (Engelmann e Madeira 2015). Decorre daí a preocupação com grupos vulneráveis que desde o surgimento da área são priorizados como público-alvo.

As diferentes estratégias de desmantelamento adotadas no governo Bolsonaro incidem sobre as políticas para tais grupos, ao mesmo tempo em que outros focos vão sendo inseridos na pauta e na pasta. Chamamos a atenção para a entrada da família como elemento novo em políticas de DH, não porque seja novidade políticas e programas focalizados na família (vide programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família), mas justamente porque há uma disputa pela conceitualização moral do termo, com o retorno a perspectivas tradicionais e exclusão de perspectivas ampliadas. O discurso de defesa da família, junto a outras pautas conservadoras e anticientíficas, consolida a luta pela revisão e apagamento do termo “gênero”.

Ao mesmo tempo, vão surgindo outros grupos a proteger, que até então figuravam no polo oposto, não como vítimas, mas como agressores e perpetradores

de violações, mas que agora passam a contar com propostas de proteção. Referimo-nos ao projeto PraViver (Programa Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública e Defesa Social e dos Profissionais do Sistema Socioeducativo), cujo decreto presidencial prevê a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de “iniciativas destinadas à promoção, à proteção e à defesa global dos direitos humanos dos profissionais de segurança pública e defesa social” (Presidência da República 2022).

A opção do governo Bolsonaro pela estratégia de desmantelamento ativo deu-se em razão de uma atuação explícita para alterar não apenas os parâmetros das políticas, mas também a construção de sentido dos direitos humanos, pouco preocupando-se com os custos para desmantelar. Quando esta escolha não pode ser satisfeita, muitas vezes por constrangimentos institucionais, geralmente por constrição judicial, restou a estratégia de desmantelamento simbólica, cuja intenção fora anunciada aos quatro ventos, produzindo efeitos de deslegitimação da pauta no eleitorado.

Quanto ao desmantelamento ativo, a tentativa mais explícita de desmonte na pauta de políticas de DH é a própria proposta de revisão do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), cuja terceira edição está em vigor desde 2009, com o desafio de, além de manter as conquistas, ampliar e universalizar tais direitos e garantias, possuindo seis eixos centrais: interação democrática entre estado e sociedade civil; desenvolvimento e direitos humanos; universalizar direitos em um contexto de desigualdades; segurança pública, acesso à justiça e combate à violência; educação e cultura em direitos humanos; e direito à memória e à verdade.

O PNDH-3 emerge como uma agenda de direitos humanos construída pela sociedade, e institucionalizada em um Programa de baixa densidade normativa, porém alta intensidade política, que gera grande incômodo nos setores conservadores ao identificar as violações, os sujeitos de direitos e, especialmente, as instituições públicas diretamente responsáveis pela garantia, defesa ou promoção de cada um dos direitos reivindicados pela sociedade organizada, anunciando, assim, uma espécie de sistema institucional que se funda na agenda e participação social para projetar políticas públicas implicadas na efetivação dos direitos humanos no Brasil (Escrivão Filho e Sousa Junior 2016, 100).

O PNDH-3 sofre ataques conservadores desde sua aprovação.

A oposição deve-se ao conteúdo considerado progressista, relativo principalmente ao aborto, mediação de conflitos de terra, casamento civil entre pessoas do mesmo sexo, regulação da mídia, retirada de símbolos religiosos de estabelecimentos da administração pública, apuração de violações ocorridas durante o período de ditadura civil-militar, entre outros (Afonso 2022, 90).

As pressões ocasionaram, na época, a edição do Decreto 7037/2010, com vistas a atenuar os pontos mais controversos relativos às bandeiras dos movimentos ambientalistas, LGBTQIA+ e feministas (Afonso 2022).

Apesar das críticas, o PNDH-3 é considerado um avanço democrático, especialmente pela forma com que foi construído, com participação popular, pela multiplicação dos espaços de articulação com a sociedade, como Conselhos, comitês e grupos de trabalho, dado o caráter transversal das políticas de direitos humanos, destacando-se

a criação da Comissão de Memória e Verdade (2011), a Política Nacional de Participação Social (2014), a criação da Lista Suja do Trabalho Escravo (2011), o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos (2012), o Estatuto da Igualdade Racial (2010), o Sistema Nacional LGBT (2013), o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (2013), entre outros (Afonso 2022, 94).

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos defende que o PNDH-3 representou a consolidação de uma construção coletiva derivada de um debate público extenso, e considerou propostas aprovadas em conferências diversas, com a participação de quase 14 mil pessoas (CNDH 2021). Desse modo, foi recebida com surpresa a proposta de revisão sem a participação social legítima, inclusive das minorias.

Ao longo do governo Bolsonaro, estruturas importantes das políticas de proteção a direitos humanos, previstas no PNDH-3, foram simplesmente extintas, como o Comitê de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3, assim como o Observatório do PNDH-3 foi tirado do ar. Além disso, políticas para as mulheres, políticas para a igualdade racial, educação em direitos humanos, todas sofreram ataques diretos, explícitos e visíveis.

Para ilustrar: a nomeação, em 2019, de Damares Alves à frente do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) resultou na mudança da política pública voltada para as mulheres, com a alteração do Plano Plurianual (PPA 2020–2024), fazendo com que o Programa 2016: Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência, que era destinado somente às mulheres, fosse extinto e dando lugar ao Programa 5034: Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos.

Na área da educação em direitos humanos, houve a extinção por meio de decretos do Comitê Nacional de Educação em DH, responsável pela criação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, aprovado em 2012. O Comitê cumpria papel fundamental na promoção de diretrizes de educação em DH em todos os níveis de ensino, na educação formal e não-formal, além de desempenhar a tarefa de internalização, tradução e adaptação dos parâmetros internacionais para

realizar uma educação promotora dos DH para toda a sociedade.

No caso das políticas de igualdade racial, que já vinham sofrendo recorrentes cortes orçamentários de 2015 a 2018, em 2019 sofreram um desmonte definitivo com a exclusão do enfrentamento ao racismo do Plano Plurianual 2020/2023. O Programa 2034: Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial foi extinto e as iniciativas neste tema foram incorporadas em planos orçamentários dentro de outras ações orçamentárias do Programa 5034: Proteção da Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa de DH para Todos.

As políticas voltadas à população LGBTQIA+ também foram alvo de todas as estratégias de desmantelamento. Do ponto de vista do desmonte ativo, em 2020, ano em que deveria ser realizada a 4a Conferência Nacional LGBT,

“a presidência da República publicou outro decreto (n. 10.346, de 11 de maio de 2020), revogando a convocação anterior, assim descontinuando a realização das conferências nacionais nessa área e diminuindo as possibilidades de expressão de demandas de pessoas e ativistas LGBTI+ para o Governo Federal” (Pereira 2022).

Também o Departamento de Promoção dos Direitos de LGBT desapareceu na fusão com outros que originaram o Departamento de Proteção de Direitos de Minorias Sociais e Populações em Situações de Risco, dividindo atenção com outras áreas. “[...] o decreto (n. 10.883, de 6 de dezembro de 2021) publicado no final de 2021 deu fim à existência de um órgão exclusivamente dedicado a políticas para LGBTI+ no governo [...]” (Pereira 2022).

Quanto ao desmantelamento simbólico, é preciso referir muitas tentativas frustradas de desmonte em políticas de ações afirmativas, para crianças e adolescentes, população LGBTQIA+ e voltadas à questão indígena ocorridas durante o governo Bolsonaro. Tal qual verificado em outros trabalhos que apontam o papel dos tribunais constitucionais no controle do Executivo (Oliveira e Madeira 2021), o papel desempenhado pelo STF no julgamento de controle de constitucionalidade foi crucial, ao barrar várias estratégias ativas de desmantelamento a partir de restrições institucionais.

No caso das políticas de meio ambiente, através da ADPF 651, o STF derubou dispositivos de três decretos editados por Bolsonaro que retiravam a participação da sociedade civil do Conselho do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), excluía governadores do Conselho Nacional da Amazônia Legal e extinguía o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

Também a ADI 6.808, da chamada Pauta Verde, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), contesta a Medida Provisória 1.040/2021 e sua previsão de concessão automática de licença ambiental para atividades classificadas

como “risco médio” ao meio ambiente e impossibilita os órgãos ambientais de licenciamento de solicitarem informações adicionais àquelas autodeclaradas pelo empreendedor no sistema da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim).

Frustrando outra tentativa de dismantelamento das estruturas institucionais de participação, a ADPF 622 declarou inconstitucionais trechos do decreto presidencial (Decreto 10.003/2019) que esvaziavam o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) através da destituição imotivada de seus membros, no curso dos seus mandatos.

O mesmo ocorreu com a tentativa de extinção por decreto do CNCD/LGBT, cujos efeitos foram limitados pelo STF, com a obrigação de recriação em formato distinto. A população LGBTI+ não figurou como foco e reduziu-se o número de membros da sociedade civil, fragilizando sua capacidade de acompanhar as ações do governo federal (Pereira 2022).

No âmbito do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, as tentativas de interferência na composição do órgão, com a inicial inexistência de previsão de paridade entre as vagas dos integrantes da sociedade civil e órgãos do governo, também foram alvo de denúncia quanto à falta de transparência e publicidade. Conduta similar à apontada acima quanto à tentativa inicial de revisão do PNDH sem a participação da sociedade (CNDH 2021).

Através da ADPF 607, o STF também declarou a inconstitucionalidade do Decreto 9.831/2019, editado pela Presidência da República, que exonerava os 11 peritos em cargos comissionados do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) e transformava o trabalho desses profissionais em atividade voluntária, determinando que o órgão voltasse a exercer suas funções e os peritos fossem reintegrados a seus cargos.

Em uma frustração à tentativa de desmonte por deslocamento de arena, o STF impediu a transferência de competência para identificar, delimitar, demarcar e titular terras indígenas, de órgãos especializados como a FUNAI e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Em outras áreas ocorreu o desmonte por *arena shifting*. Nas políticas de saúde indígena, em 2019 houve um redirecionamento da gestão da área, bem como a suspensão de contratos com organizações que trabalhavam com o Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) (CIDH, 2021). Em áreas contíguas à de DH, como saneamento e moradia, o desmonte do Ministério das Cidades e a distribuição de suas políticas a outros órgãos, assim como a transferência da competência do Ministério do Trabalho e Emprego para outros órgãos governamentais não es-

pecializados, como o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério da Cidadania e o Ministério da Economia, produziram o enfraquecimento de esforços para erradicar o trabalho em condições semelhantes à escravidão e ao trabalho infantil.

Por fim, o desmantelamento por omissão é o que revela claramente o des-caso com a área. Já mencionamos as outras tentativas de desmonte do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalis-tas (PPDDH), mas soma-se a elas sua baixíssima execução orçamentária, que não garante condições necessárias para a proteção desse grupo vulnerável:

2019 e 2020 figuram como os de menor execução orçamentária desde 2013: em 2019, menos de 17% do orçamento destinado para o PPDDH foi pago no ano e, em 2020, 10,27%. Mesmo se considerarmos os valores pagos como “restos a pagar” em 2019 e 2020, esses anos, de governo Bolso-naro, seguem sendo os de menor execução orçamentária no período. [...] a execução dos programas nos estados depende do pagamento realizado pelo governo federal, via repasses que são viabilizados por meio da contratação com organizações da sociedade civil. [...] A soma de elementos como baixo orçamento executado, atraso no repasse de recursos e limites de várias or-dens em relação à mobilidade para sua utilização tem acarretado desafios estruturantes para a existência do PPDDH” (Terra de Direitos e Justiça Global 2021, 9).

Para ilustrar ainda mais, a queda no gasto com políticas de igualdade racial, políticas para mulheres e mesmo da área prioritária de educação indica que, em 2021, o MMFDH gastou cerca de oito vezes menos recursos para a promoção da igualdade racial do que em 2019. A execução financeira passou de R\$ 17,6 milhões em 2019 – gasto que, na realidade, obedeceu ao planejamento orçamentário da gestão anterior – para apenas R\$ 2 milhões (de R\$ 3,3 milhões disponíveis) em 2021. Esses recursos destinam-se a apoiar estados e municípios para o enfrenta-mento ao racismo e para o funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNIPIR) (INESC 2021).

A execução financeira da função educação, entre 2019 e 2021, caiu R\$ 8 bilhões em termos reais. O valor autorizado para 2021 foi cerca de R\$ 3 bilhões a mais que em 2020; no entanto, a execução financeira foi menor. No caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável por políticas fun-damentais como a aquisição de livros didáticos, transporte escolar, alimentação escolar, entre outros, mesmo que os valores autorizados sejam mais altos, ao longo dos três anos, a execução ficou sempre inferior. Em 2021, foram gastos cerca de R\$ 6,4 bilhões a menos do que o recurso disponível (INESC 2021)

Nas políticas para mulheres, em 2021, para a Casa da Mulher Brasileira, a despeito dos R\$ 21,8 milhões autorizados, gastou-se apenas R\$ 1 milhão. Em

2022, mesmo com orçamento autorizado de R\$ 7,7 milhões, as unidades e Centros de Atendimento às Mulheres não tinham recebido qualquer recurso do Ministério até o início de agosto (INESC 2021).

As políticas para população LGBTQIA+ sofreram o mesmo tipo de desmonte, com a LOA de 2020 deixando de apresentar ações específicas para esse grupo, que passou a contar com financiamento apenas a partir de rubricas gerais da área de direitos humanos, ou por emendas ao orçamento por parte de parlamentares defensores do tema (Pereira 2022).

A descrição acima permite constatar o quanto a área de direitos humanos é propícia ao teste da teoria de *policy dismantling*, dada a fartura com que as diferentes estratégias puderam ser identificadas dentre as ações impostas pelo governo Bolsonaro.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo identificamos a aplicação de diferentes estratégias de desmantelamento em políticas de direitos humanos e assistência social, buscando indagar qual a capacidade de resiliência dessas políticas diante de uma mudança na macropolítica, representada pelo governo Bolsonaro. O trabalho teve como método principal de análise a operacionalização de elementos do *framework* analítico do *policy dismantling*.

Concluimos quanto ao uso de desmantelamento em ambas as políticas; no entanto, no caso dos direitos humanos verificou-se uma diversificação das estratégias utilizadas pelo governo Bolsonaro com vistas a desmontar o maior número possível de estruturas institucionais, programas, assim como financiamento. Já no caso da assistência social, o uso prioritário da estratégia de desmantelamento por omissão revela uma busca por efeitos sem chamar a atenção para a grande visibilidade do desmonte. O que podemos apontar em termos de pistas quanto à resiliência dessas políticas? A área de assistência social, dado o processo de institucionalização mais desenvolvido, consegue resistir mais principalmente pelos grupos de defesa, tais como profissionais e sociedade civil, assim como, pela estrutura institucional já desenvolvida nos municípios. Já no caso dos direitos humanos, a resiliência é menor e fica a cargo dos movimentos sociais e suas diversas capacidades de mobilização, inclusive judicial. Essas são hipóteses, a serem testadas em trabalhos futuros.

Esta foi uma primeira incursão, ainda de caráter descritivo, mas que consi-

deramos abrir importante agenda de pesquisa, passível de análises aprofundadas e produção de bases de dados em escala temporal que permitirão compreender, para além do desmantelamento, suas estratégias e efeitos, padrões de estabilidade e mudança ao longo de décadas.

Em termos mais gerais, nessa primeira tentativa de operacionalização foi possível constatar que o *framework* aporta categorias analíticas específicas para identificar processos de desmantelamento dentro da categoria mais ampla da *policy change*, representando um avanço no ferramental disponível até então. Ao mesmo tempo, a aplicação empírica deste aparato teórico-conceitual em contextos e domínios particulares de políticas abre espaço para refinamento. Neste sentido, entendemos que a estratégia designada “mudança de arena” abriga processos de manipulação da intensidade formal não necessariamente ligados ao deslocamento de responsabilidades, sendo profícuo repensar sua denominação para refletir essa maior abrangência.

Por outro lado, na área de DH o desmantelamento parece seguir toda a cartilha desse *framework* de análise, permitindo um teste amplo de todas as estratégias e demais categorias, haja vista a preferência do governo Bolsonaro em efetivamente aniquilar, de toda e qualquer maneira, esse tipo de política pública.

REFERÊNCIAS

Abrúcio, Fernando Luiz; Grin, Eduardo José; Franzese, Cibele; Segatto, Catarina Ianni e Couto, Cláudio Gonçalves. 2020. “Combate À COVID-19 Sob o Federalismo Bolsonarista: Um Caso de Descoordenação Intergovernamental.” *Revista de Administração Pública* 54(4): 663–77. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>.

Afonso, Emanuele Dalpra. 2022. “Direitos Humanos no Brasil: O 3º Programa Nacional de Direitos Humanos e a Proposta de Revisão pelo Governo Bolsonaro.” *O Social em Questão* 1(52): 85–106. DOI: <https://doi.org/10.17771/PU-CRio.OSQ.56400>.

de Andrade, Gabriela Rieveres Borges; Vaitsman, Jeni e Farias, Luis Otávio. 2009. “Proteção Social no Brasil: O que Mudou na Assistência Social Após a Constituição de 1988.” *Ciência & Saúde Coletiva* 14(3): 731–41. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300009>.

Bauer, Michael W. e Knill, Christoph. 2012. “Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework.” In *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*, eds. Michael W. Bauer, Andrew Jordan, Christoffer Green-Pedersen e Adrienne Héritier, 30–51. Oxford: Oxford Academic.

Bauer, Michael W. e Knill, Christoph. 2014. “A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling.” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 16(1): 28–44.

Baumgartner, Frank. R. e Jones, Bryan D. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Bichir, Renata Mirandola e Junior, Sergio Simoni. 2021. “Disseminação de Capacidades Estatais na Política de Assistência Social: Uma Análise na Escala dos Municípios.” In *Capacidades Estatais Municipais: o Universo Desconhecido no Federalismo Brasileiro*, eds. Eduardo José Grin e Diogo Demarco, 434–470. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.

Bichir, Renata Mirandola e Gutierrez, Kellen. 2019. “Sistema Único de Assistência Social: Ideias, Capacidades e Institucionalidades.” In *As políticas da Política: Desigualdades e Inclusão nos Governos do PSDB e PT*, orgs. Marta Arretche, Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria. São Paulo: Unesp.

Bittar, Eduardo C. B. 2018. “Democracia e Políticas Públicas de Direitos Humanos: A Situação Atual do Brasil.” *Revista USP* 119 (novembro):11–28. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i119p11-28>.

Brasil. 2019. “Financiamento da Assistência Social no Brasil.” *Nota Técnica de Monitoramento*. Brasília: Ministério da Cidadania - Secretaria Executiva.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2009. *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: FGV.

Capella, Ana Cláudia Niedhardt e Gonçalves Brasil, Felipe. 2015. “Análise de Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura Sobre o Papel dos Subsistemas, Comunidades e Redes.” *Novos Estudos - CEBRAP* (101): 57–76.

Capoccia, Giovanni. 2015. “Critical Junctures and Institutional Change.” In *Advances in Comparative-Historical Analysis*, eds. James Mahoney e Kathleen Thelen, 147–179. Cambridge: Cambridge University Press.

de Castro, Jorge Abrahão. 2009. “Política Social: Alguns Aspectos Relevantes Para Discussão.” In *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*, 87–132. Brasília: MDS/UNESCO.

Cavalcante, Pedro e Ribeiro, Beatriz Bernardes. 2012. “O Sistema Único de Assistência Social: Resultados da Implementação da Política nos Municípios Brasileiros.” *Revista de Administração Pública* 46(6): 1459–77. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600003>.

Ciconello, Alexandre. 2016. “Políticas Públicas de Direitos Humanos.” In *Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea*, orgs. Ana Luiza de Menezes Delgado, Carmen Isabel Gatto, Maria Stela Reis e Pedro Assumpção Alves, 161–188. Brasília: ENAP.

CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 2021. *Situação dos Direitos Humanos no Brasil*. Organização dos Estados Americanos.

CNDH - Conselho Nacional dos Direitos Humanos. 2021. *Nota Pública: CNDH Manifesta Preocupação com Criação de Grupo de Trabalho Sem Participação Social para Analisar o PNDH-3*. Brasília: CNDH.

Couto, Berenice Rojas. 2009. “O Sistema Único de Assistência Social: Uma Nova Forma de Gestão da Assistência Social.” In *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*, 205–218. Brasília: MDS/UNESCO.

Engelmann, Fabiano e Madeira, Lígia Mori. 2015. “A Causa e as Políticas de Direitos Humanos no Brasil.” *Caderno CRH* 28(75): 623–37. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000300011>.

Escrivão Filho, Antonio e Sousa Junior, José Geraldo. 2016. “Para um Debate Teórico-Conceitual e Político Sobre os Direitos Humanos.” In *Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea*, orgs. Ana Luiza de Menezes Delgado, Carmen Isabel Gatto, Maria Stela Reis e Pedro Assumpção Alves, 45–118. Brasília: ENAP.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta. 2018. “As Organizações Internacionais Como Difusoras de Políticas Públicas.” *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD* 7(13): 29–49. <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v7i13.8718>.

Gutierrez, Kellen Alves. 2019. *Sistema Único de Assistência Social - Suas: Caminhos de Uma Construção*. São Paulo: Cortez.

Hall, Peter A. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.” *Comparative politics* 25(3): 275–296.

Inesc. 2021. *A Conta do Desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União*. Brasília/DF: Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos.

Jaccoud, Luciana. 2009. “Proteção Social no Brasil: debates e desafios.” In *Con-*

cepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil, 57–86. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília: MDS/UNESCO.

Januzzi, Paulo de Martino. 2011. “Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais.” *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação* 1 (Janeiro-Junho): 36–65. <http://dx.doi.org/10.4322/rbma201101004>

Jenkins-Smith, Hank C., Daniel Nohrstedt, Christopher Weible, e Paul A. Sabatier. 2014. “The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research.” In *Theories of the Policy Process*, orgs. Paul A. Sabatier e Christopher M. Weible. Boulder: Westview Press.

Jordan, Andrew, Michael W. Bauer e Christoffer Green-Pedersen. 2013. “Policy Dismantling.” *Journal of European Public Policy*, 20(5): 795–805.

Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.

Lijphart, Arend. 2008. *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Madeira, Lígia Mori. 2015. “Federalismo e Institucionalização de Políticas Públicas de Direitos Humanos no Brasil Pós-Democratização.” In *Gestão pública, Município e Federação*, org. Diogo Joel Demarco, 75–106. Porto Alegre: UFRGS Editora.

Mahoney, James. 2001. “Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective.” *Studies in Comparative International Development* 36: 111–141.

Mahoney, James e Thelen, Kathleen. 2010. “A Theory of Gradual Institutional Change.” In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, orgs. James Mahony e Kathleen Thelen, 1–37. Cambridge: Cambridge University Press.

Neri, Marcelo. 2022. “Mapa da Nova Pobreza”. Rio de Janeiro, RJ – junho/2022 - *FGV Social*.

Oliveira, Vanessa Elias de, e Lígia Mori Madeira. 2021. “Judicialização da Política no Enfrentamento À Covid-19: Um Novo Padrão Decisório Do STF?”. *Revista Brasileira de Ciência Política* (35): e247055. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.247055>.

Panizza, Francisco. 2006. “La Marea Rosa”. *Análise de Conjuntura OPISA* 8. Ins-

tituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro.

Papi, Luciana Pazini; Joner, William e Madeira, Lígia Mori. 2022. “Descoordenação Federativa e Desfinanciamento da Política de Assistência Social sob o Governo Bolsonaro: uma Análise nos Municípios do Rio Grande do Sul.” *Federalismo, Políticas Públicas e Poder Local*, org. Luciléia Aparecida Colombo. Campina Grande: EDUEPB.

Papi, Luciana Pazini. 2014. *Repactuação das Relações Intergovernamentais na Implementação da Política De Assistência Social: Uma Análise na Região Metropolitana de Porto Alegre*. 111 f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Porto Alegre. DOI: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/106449>.

_____. 2017. “A Dinâmica Federativa de Brasil e Argentina: Estudo Comparado Sobre as Mudanças nos Desenhos de Formulação e Implementação de Políticas de Combate à Pobreza e de Assistência Social.” 238 f. Tese de Doutorado em Ciência Política (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Porto Alegre. DOI: <http://hdl.handle.net/10183/158353>

Pereira, Matheus Mazzilli. 2022. “Políticas para LGBTI+ no Governo Federal: Ascensão e Queda.” *Nexo Jornal*, 19 de abril. <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2022/Pol%C3%ADticas-para-LGBTI-no-governo-federal-ascens%C3%A3o-e-queda>. Acesso em 14 de setembro de 2022.

Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State?* Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 2000. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.” *American Political Science Review* 94(2): 251–67.

_____. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

PNAS. 2004. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS/SUAS)*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social.

Presidência da República. Secretaria-Geral. 2022. *Decreto nº 11.106, de 29 de junho de 2022: institui o Programa Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública e Defesa Social e dos Profissionais do Sistema Socioeducativo.* https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/decreto/d11106.htm. Acesso em 1º de maio de 2023.

Sabatier, Paul A. e Weible, Christopher M. 2007. “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications”. In *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier. Boulder: Westview Press.

Santos, Rita de Cássia Leal Fonseca. 2016. “Planejamento e Gestão Orçamentária das Políticas de Direitos Humanos no Governo Federal.” In *Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos*, orgs. Ana Luiza de Menezes Delgado, Carmen Isabel Gatto, Maria Stela Reis e Pedro Assumpção Alves, 211–242. Brasília: ENAP.

Streeck, Wolfgang e Kathleen Thelen. 2005. *Beyond continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.

Tavares, Gisele de Cássia. 2009. “O Financiamento da Política de Assistência Social na Era Suas.” In *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 229–258. Brasília: MDS/UNESCO.

Terra de Direitos e Justiça Global. 2021. *Começo do Fim? O Pior Momento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas*. <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Relatorio---Comeco-do-Fim.pdf>. Acesso em 6 de setembro de 2022.

Tock, Fabiana; Grin, Eduardo José e Gonzalez, Lauro. 2020. “Os Estados e o Sistema Único de Assistência Social: Construção de Capacidades Estatais nos Governos do Maranhão e de São Paulo.” *Cadernos EBAPE.BR* 18(4): 1026–39. <https://doi.org/10.1590/1679-395120190168>.