

EXTINÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SÍNTESE TEÓRICA SOBRE A FASE ESQUECIDA DO POLICY CYCLE

POLICY TERMINATION: A THEORETICAL SYNTHESIS OF THE FORGOTTEN STAGE OF THE POLICY CYCLE

EXTINCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA SÍNTESIS TEÓRICA ACERCA DE LA ETAPA OLVIDADA DEL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA

Resumo

A extinção de política pública é a etapa derradeira de seu ciclo ou processo, em que ela é descontinuada ou substituída. Por mais corriqueiro e relevante que seja o fenômeno, percebe-se certa escassez de estudos empíricos com base teórica sobre isso no Brasil. Este ensaio resgata a construção teórica desenvolvida na literatura sobre a extinção de políticas públicas nos Estados Unidos e na Europa. Argumenta-se que uma política pública pode ter seu fim e existem categorias de análise adequadas para entender essa questão. Este estudo apresenta conceitos, tipos, principais razões e obstáculos relacionados à extinção de políticas públicas e conclui apresentando a sistematização das diferentes contribuições teóricas já desenvolvidas na literatura mundial.

Palavras-chave: política pública; extinção de políticas públicas.

Yalle Hugo de Souza - yallehs@gmail.com

Gerência de Administração, Finanças e Contabilidade da Fundação Catarinense de Cultura, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.

Leonardo Secchi - leosecchi@gmail.com

Professor da Universidade do Estado de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, SC, Brasil.

Artigo submetido no dia 17-11-2014 e aprovado em 18-03-2015.

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v20n66.39619>

POLICY TERMINATION: A THEORETICAL SYNTHESIS OF THE FORGOTTEN STAGE OF THE POLICY CYCLE.**Abstract**

Policy termination is the last phase of the policy cycle or policy-making process, when a public policy is discontinued or replaced. Even though the phenomenon is recurrent and relevant, there is a perceived shortage of empirical studies about policy termination in Brazil that have a theoretical foundation. This essay captures the theoretical construction developed in books and scientific papers with regard to policy termination in the United States and Europe. It is argued that a public policy may come to an end and there are analytical categories that are appropriate for understanding this phenomenon. This paper presents concepts, types, and the main reasons and obstacles related to terminating a policy. It concludes by presenting a systematization of the different theoretical contributions already developed in the field.

Key words: public policy; policy termination.

EXTINCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA SÍNTESIS TEÓRICA ACERCA DE LA ETAPA OLVIDADA DEL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA.**Resumen**

La extinción de una política pública es la última etapa del ciclo o proceso de política pública, en el que la política pública se interrumpe o es reemplazada. Por más corriente que sea el fenómeno en cuestión hay una percibida escasez de estudios empíricos con base teórica sobre la extinción de las políticas públicas en Brasil. En este ensayo se captura el constructo teórico desarrollado en la literatura científica acerca de la extinción de políticas públicas en Estados Unidos y Europa. Se argumenta que, de hecho, una política pública puede llegar a su fin y hay categorías de análisis adecuados para comprender este fenómeno. Este artículo presenta los conceptos, tipos, motivos principales, y obstáculos relacionados con la extinción de política pública y concluye con una clasificación de los diferentes aportes teóricos ya desarrollados en la literatura.

Palabras clave: política pública, extinción de políticas públicas.

1. Introdução

A segunda metade do século XX foi palco da consolidação da área disciplinar de estudos de políticas públicas, sobretudo com a publicação do livro *The governmental process* (1951), de David B. Truman, e *The policys ciences* (1951), de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell. Essa área de conhecimento destacou-se da ciência política para ser um campo multidisciplinar, normativo e voltado para a resolução de problemas públicos concretos (Dror, 1971, & Howlett, Ramesh & Perl, 2013).

Contudo, foi somente na década de 1970 que os estudos sobre a extinção de políticas públicas tiveram atenção dos acadêmicos. Em um contexto de crise internacional dos preços do petróleo e de redimensionamento

dos *Welfare States*, Eugene Bardach (1976), Herbert Kaufman (1976) e Peter DeLeon (1977) foram pioneiros ao estudar a extinção de programas, organizações e políticas públicas.

Bardach (1976) editou a primeira coleção de estudos sobre esse tema em uma edição especial da revista *The Policy Sciences* e incluiu no artigo introdutório generalizações sobre como ocorre o processo de extinção, suas causas e seus obstáculos. Para o autor, a extinção da política pública pode ocorrer de forma previsível e gradual, em que uma sucessão de decisões incrementais ao longo do tempo vão esvaziando sua capacidade regulatória ou esvaziando os recursos financeiros que a sustentam. Bardach (1976) mostra também que a extinção pode ser repentina, na qual uma decisão autoritária ou política-

mente hábil acaba com a política pública de forma inesperada.

Também em 1976, Kaufman publicou a obra *Are Government Organizations Immortal?* usando dados empíricos de agências federais criadas e extintas nos Estados Unidos no período de 1923 a 1973. Concluiu que é difícil, mas não impossível, extinguir uma organização governamental.

Em 1977, Peter DeLeon publicou um artigo no qual analisa os principais fatores que favorecem e que obstaculizam a extinção de políticas públicas e, posteriormente, tornou-se referência para os estudos de extinção (Daniels, 1997). A partir de então, quase quatro décadas se passaram e poucos estudos acadêmicos têm se devotado ao tema. Para Daniels (1997), um dos fatores refere-se ao fato de que os pesquisadores dão mais valor empírico a novas políticas públicas do que àquelas ultrapassadas, falhas ou ineficazes. O próprio DeLeon (1977) já justificava a escassez desses estudos devido à conotação negativa dada ao objeto de estudo e à inviabilidade de um fenômeno que muitas vezes é percebido como ajustes incrementais de políticas passadas. Alia-se a isso o baixo valor político que se dá à extinção das políticas públicas.

No Brasil é possível encontrar estudos que tratam do tema da descontinuidade de políticas, com problemática similar àquela abordada pela produção existente sobre extinção de políticas públicas. Contudo, trata-se de artigos setoriais somente preocupados em descrever as idiossincrasias da extinção da política pública, a organização ou o programa a que estão relacionados. Trabalhos como o de Loureiro e Abrucio (2004) sobre

reformas fiscais e seus impactos sobre a extinção e mudanças nos regramentos das finanças públicas, o de Monteiro (2008) sobre a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) e o de Paula (2014), que trata da extinção da malha ferroviária pelo regime militar são exemplos de estudos empiricamente competentes, mas com pouca preocupação com a acumulação teórica sobre o fenômeno da “extinção de política pública”. Por esse motivo, uma simples busca nos periódicos nacionais de referência nas áreas de ciências políticas e administração pública identifica a virtual inexistência de estudos empíricos que adotem literatura específica sobre a extinção de políticas públicas.

Diante dessa carência, este ensaio tem como objetivo organizar as principais contribuições teóricas relacionadas à extinção de políticas públicas, seus conceitos e tipos, fatores ignitores, obstáculos e justificativas. Busca-se contribuir para a sumarização de uma base teórica na temática de extinção de políticas públicas, com o intuito de fomentar pesquisas nacionais sobre esse fenômeno.

2. Fase de extinção no ciclo da política pública

De acordo com a lógica multicêntrica (Hajer, 2003, Goodin, Rein, Moran, 2008, Aligica, Tarko, 2012, & Secchi, 2013), uma política pública pode ser entendida como uma diretriz ou conjunto de diretrizes voltadas para o enfrentamento de um problema público.

A política pública é uma entidade abstrata, que se materializa por instrumentos concretos, tais como programas, projetos, obras,

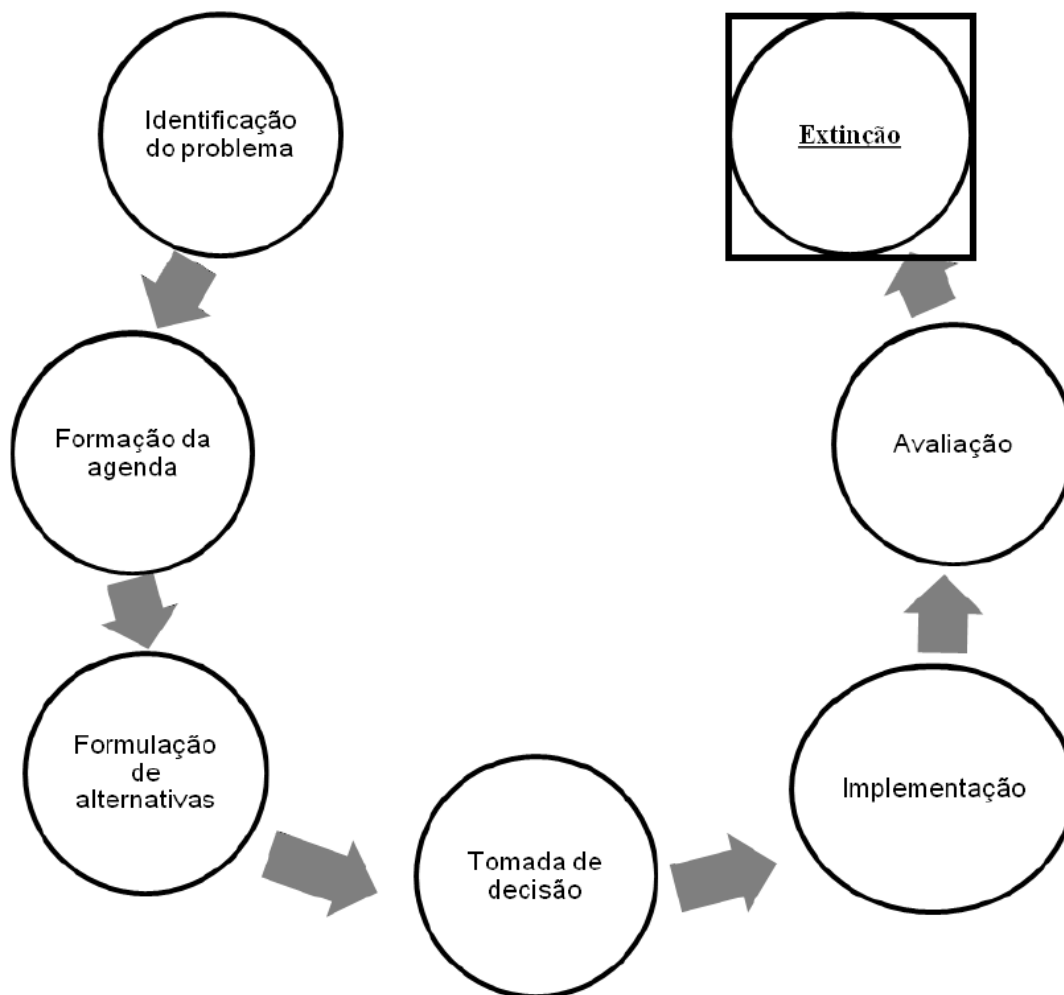
organizações, campanhas e leis nas diversas áreas de atuação pública: saúde, educação, meio ambiente, gestão pública, infraestrutura, segurança e tantas outras.

Uma forma de simplificar o entendimento do processo de política pública (*policy-making process*) é o desdobramento em uma sequência de fases interdependentes, que em conjunto são conhecidas como ciclo de política pública (Howlett et al., 2013). Segundo Souza (2007), o ciclo é formado por está-

gios, em um processo dinâmico, que facilita a aprendizagem.

É importante destacar que nem sempre o ciclo de políticas públicas funciona de forma sequencial e raramente reflete a dinâmica empírica de desenvolvimento de uma política pública. A utilidade do ciclo de políticas públicas é heurística e de simplificação da análise do processo desse fenômeno político (Howlett et al., 2013, & Secchi, 2013).

Figura 1. A extinção da política pública como última fase do policy cycle



Fonte: Adaptado de Secchi (2013).

Como visto na figura 1, o último estágio do ciclo ou processo é representado pela extinção da política pública. Diferentemente das reformas ou da manutenção do *status quo*, a opção da extinção de uma política pública prevê a interrupção do ciclo de *policy* (Howlett et al., 2013). Esse fenômeno também é conhecido como descontinuidade, morte ou terminação. Na literatura anglo-saxã, o termo usualmente utilizado é *policy termination*.

Da mesma maneira que acontece com as organizações e com qualquer sistema socialmente construído, as políticas públicas também chegam ao fim, e é necessário compreender seu definimento e sua morte.

3. Extinção de funções, políticas, organizações e programas públicos

O conceito mais citado por autores no campo da extinção de políticas públicas refere-se àquele utilizado por Peter DeLeon (1977) em seu artigo intitulado *Public policy termination: an end and a beginning*. Nesse estudo, o autor conceitua a extinção de políticas públicas como a “conclusão deliberada ou a cessação de específicas funções, programas, políticas, ou organizações governamentais” (DeLeon, 1976, p. 2).

Segundo Bardach (1976), “mesmo que as políticas públicas, programas e unidades organizacionais sejam, por vezes, analiticamente separáveis, é útil usar o termo ‘extinção de políticas públicas’ genericamente para cobrir todas as três” (Bardach, 1976, p. 124). Peter DeLeon (1977) complementa essa afirmação ao incluir as funções governamentais sob a expressão “extinção de políticas públicas (*policy termination*)”.

Vale ressaltar que as organizações públicas, funções governamentais, políticas públicas (*policies*) e programas representam separadamente os aspectos diferentes do processo político. A extinção de um não significa, necessariamente, o fim do outro (Geva-May, 2004).

De modo notório, na prática, pode ser difícil a diferenciação entre organizações públicas, funções governamentais, políticas públicas (*policies*) e programas. No entanto, é possível distinguir a extinção deles (Daniels, 1997).

As funções governamentais são conceitos social e politicamente construídos que evoluem e se modificam de forma notória ao longo dos anos, variando de acordo com o momento político-econômico. Segundo Daniels (1997, p. 7), as funções governamentais referem-se essencialmente àqueles serviços definidos como de “interesse comum, que não seriam providos, ou que seriam impossíveis de serem providos, se não pelo governo”. Em outras palavras, uma função governamental é definida como um serviço fornecido pelo governo para atender às demandas da coletividade. Como exemplo, citamos a regulamentação do comércio internacional e a defesa nacional, funções particulares do governo em benefício do bem comum.

No Brasil, por exemplo, a Reforma do Estado na década de 1990, as privatizações e o avanço de conceitos como coprodução e governança fizeram com que as funções governamentais fossem abandonadas em sua integralidade, ou pelo menos compartilhadas entre Estado e sociedade. Por esse mo-

tivo, o conceito de extinção está relacionado a funções relativas à produtividade econômica na área de minério, energia, telefonia e crédito no varejo, as quais foram redimensionadas nos governos federal e estaduais. As políticas públicas são diretrizes elaboradas para o enfrentamento de um problema público. Trata-se de “abordagens gerais ou estratégias aplicadas para a resolução de um problema particular” (DeLeon, 1977, p. 13). Se inteiras funções governamentais como saúde e saneamento são dificilmente extintas, no âmbito de política pública como o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a dificuldade de extinção é menor, embora ainda assim passível de extinção. Políticas públicas resistem à extinção por sua importância junto à administração pública e aos cidadãos.

No nível organizacional, a extinção também pode ocorrer. Uma organização pode ser conceituada como um conjunto de pessoas que compõe um arranjo social estabelecido para alcançar determinados objetivos e perpetuar sua existência (Parsons, 1967, Barnard, 1971, Etzioni, 1976, Champion, 1985, & Hall, 2004). As organizações públicas podem ser estatais ou não estatais. As primeiras são conceituadas como “centros de competência criados para o desempenho de funções” do Estado (Meirelles, 2010, p. 69). São compostas por funções, cargos e agentes (exemplos: ministérios, secretarias de estado, órgãos legislativos, autarquias e fundações públicas).

Já as organizações públicas não estatais são aquelas que não integram a estrutura do Estado, “mas como estão a serviço do bem comum e sem o intuito de lucro, tam-

bém não pertencem ao mercado” (Berquó, 2004). Em outras palavras, as organizações públicas não estatais prestam serviços de interesse público de forma complementar aos papéis do Estado e do mercado (exemplos: organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)). Neste artigo, optou-se por abordar o estudo das organizações públicas estatais.

Diferentemente dos estudos sobre as organizações do setor privado, em que a extinção ocorre de forma um pouco mais frequente e generalizada, as organizações públicas costumavam ser percebidas como estáveis. Estudos destacam que poucas organizações públicas tendiam à extinção. Isso trouxe a ideia de “imortalidade,” a qual encontrou ampla aceitação entre os primeiros estudiosos da administração pública (Adam et. al., 2007).

Um dos primeiros pesquisadores a investigar empiricamente a hipótese da imortalidade foi Herbert Kaufman (1976), que concentrou seu estudo em organizações públicas federais dos Estados Unidos. O autor coletou dados sobre o número de organizações governamentais existentes em 1923 e comparou-os com as organizações ainda “vivas,” em 1973. Para tanto, ele excluiu da pesquisa o Departamento de Defesa, o serviço postal dos Estados Unidos, as agências reguladoras independentes, os conselhos especiais, os comitês e as comissões devido à dificuldade de se trabalhar com organizações muito grandes ou muito pequenas. Como resultado, Kaufman (1976) descobriu que 27 organizações de fato haviam sido extintas, enquanto no mesmo período 294 novas organizações haviam sido criadas.

No Brasil, a criação e a extinção de organizações estatais dependem de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, a quem compete dispor sobre a organização e o funcionamento desses órgãos públicos (Brasil, 1988). Dessa forma, embora as organizações públicas sejam raramente submetidas à completa extinção, elas não estão a salvo.

Os programas são uma forma de organizar a estratégia governamental para que as políticas públicas sejam implementadas. Exemplos de programas governamentais: Programa Bolsa Família e Programa Mais Médicos, do Governo Federal brasileiro.

Se mal planejados ou executados de forma insatisfatória, os programas “podem literalmente causar danos às pessoas. Por estas razões, o *policy maker* não deve hesitar em examinar e extinguir determinados programas” (DeLeon, 1977, p. 14).

Os programas são mais suscetíveis à avaliação, pois estão próximos aos problemas, causando impactos diretos sobre seus beneficiários. Por isso, os programas podem ser facilmente mensurados em termos de resultados, tornando mais simples as decisões de extinção (Daniels, 1997).

Além de funções, políticas, organizações e programas, o tema extinção pode ser aplicado a qualquer outro tipo de instrumento de política pública. Os instrumentos de política pública são operacionalizações do termo genérico “política pública” e tomam forma de campanhas, impostos, taxas, leis, obras, seguros, subsídios, entre outros (Secchi, 2014). Para efeitos de simplicidade, utiliza-se ao longo do texto o termo genérico “extinção de política pública” para conotar a extinção

de qualquer uma das variações terminológicas já mencionadas.

3.1 Razões para a extinção de políticas públicas

Os estudos sobre extinção de políticas públicas já acumularam tantas interpretações sobre as razões para sua extinção, que muitas vezes parecem razões similares, sobrepostas ou contraditórias. Para organizar este conteúdo, decidimos adotar o *insight* analítico de Kingdon (1984), que trata dos fluxos inerentes para a mudança de política pública: o fluxo dos problemas (*problem*), o fluxo das soluções (*policy*) e o fluxo do ambiente político (*politics*). Embora Kingdon tenha adotado tal categorização para estudar a formação da agenda e o nascimento de políticas públicas, o modelo dos fluxos revela-se também útil para categorizar as razões para a extinção da política pública por tratar-se de decisões políticas.

3.1.1 Razões de extinção relativas ao problema público

Elementos do fluxo de problema incluem questões públicas que necessitam de ação governamental. DeLeon (1977) aponta duas possibilidades para a extinção de políticas públicas. A primeira ocorre quando o problema público foi resolvido seja por efeitos da política pública ou não, fazendo com que a sua continuidade e aplicabilidade sejam reconsideradas. A segunda ocorre quando o problema se agrava ou cria efeitos colaterais tão nocivos que tornam a política pública insustentável.

Giuliani (2005) aponta as mesmas razões admitidas por DeLeon (1977) e inclui ainda

a falta de atenção ao problema como outra possibilidade para a extinção das políticas públicas. Em outras palavras, um problema, embora não resolvido, pode perder aos poucos sua importância e cair no esquecimento dos atores políticos, justificando a extinção da política pública.

Daniels (1997) aponta a mudança do entendimento de sua natureza ou causa como outra razão relacionada ao problema público. Um exemplo é a questão do acesso da população negra ao ensino superior público, que pode ter inicialmente uma interpretação de causa relacionada ao pertencimento étnico e ceder espaço para uma versão vinculada à classe social, alterando drasticamente as estratégias e os instrumentos de política pública.

3.1.2 Razões de extinção relativas à solução

O fluxo das soluções consiste em ideias, alternativas, propostas e soluções desenvolvidas por *experts* em política pública (Kingdon, 1984). O processo de avaliação de política pública tem como um de seus resultados gerar informações para a continuidade, alteração ou extinção da política pública. Assim, uma política pública pode ser avaliada como redundante, desatualizada ou que revela uma disfunção (Brewer, 1974). Um exemplo nacional foi a extinção do kit médico como item obrigatório nos automóveis, que, por ser considerado inefetivo, foi retirado do Código de Trânsito Brasileiro (Felinto, 1999). A extinção também pode ser fruto do sucesso da política pública, como, por exemplo, o fim das isenções de Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) para automóveis e a linha branca (geladeiras, freezer, microondas etc.), após o Ministério da

Fazenda perceber que as isenções já tinham cumprido seu papel na manutenção da atividade econômica após a crise econômica mundial de 2008.

Nesse contexto, vale destacar as extinções previsíveis, que também ocorrem com aquelas soluções que possuem prazo de validade definido. São “políticas criadas para resolver um problema específico ou contextual e têm vigência determinada em lei ou de acordo com a discricionariedade do *policy maker*” (Secchi, 2013, p. 67). No Brasil, exemplos típicos são as medidas provisórias.

Nesse sentido, Geva-May (2004) alerta que a antecipação da extinção nas primeiras fases de concepção de uma política pública pode fazer com que a terminação aconteça de forma menos dolorosa e com custos reduzidos.

Vale ressaltar que, quando a extinção chega à agenda de decisão, ela pode ser vista como fim de uma política pública e como possível novo começo de outra (Hogwood & Gunn 1984). Esse fenômeno chama-se “substituição de política pública”. DeLeon (1977, p. 5) corrobora com essa ideia ao afirmar que “a etapa da extinção pode ser tratada como um fim e um início – um fim para um programa que serviu ao seu propósito, e um começo para corrigir uma política errante ou um conjunto de programas”.

Segundo Bardach (1976), os atores políticos que lutam pela substituição de uma política pública (extinção seguida de criação) são chamados de “reformadores”. Para eles, a extinção de uma política pública é justificada como necessária para o sucesso na implementação de outra.

Uma forma parecida com a substituição de política pública é a incorporação em outra em plena atividade. Pode-se citar como exemplo brasileiro a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1986. A empresa pública foi incorporada à Caixa Econômica Federal (CEF), evitando-se a extinção da política habitacional. Essas situações ocorrem quando a política pública precisa ser redirecionada, ajustada ou aperfeiçoada para se tornar mais sensível aos problemas em questão, ou então, quando o próprio problema que a originou ou o contexto em que está inserida é alterado (DeLeon, 1977).

Decisões sobre extinção requerem a reconsideração de uma política pública em vigência. Com isso, é o tomador de decisão quem resolve, no estágio da avaliação, se a opção de extinção completa precisa ser exercida, ou se a substituição ou incorporação podem fornecer os ajustes suficientes aos propósitos políticos (DeLeon, 1977, & Graddy & Ye, 2008).

3.1.3 Razões de extinção relativas ao ambiente político

O fluxo político consiste basicamente no ambiente político e nas respectivas jurisdições público-administrativas. Por esse motivo, existem algumas razões de *politics* que podem influenciar as decisões sobre a extinção de políticas públicas. Entre elas, DeLeon (1982) destaca as seguintes: pressão da mídia e da opinião pública, mudança na administração e no governo, ideologia política, imperativos financeiros e eficiência organizacional.

Geralmente essas razões ocorrem em conjunto, afetando de modo notório as decisões sobre a extinção de políticas públicas. Vale ressaltar que as razões discutidas a seguir não são coletivamente exaustivas ou mutuamente exclusivas, podendo existir outras razões para a extinção de uma política pública, e mesmo a sobreposição dessas razões.

Pressão da mídia e da opinião pública

Segundo Secchi (2013, p. 113), “a mídia desempenha um papel de construção de consensos em torno da continuação, correção ou extinção de uma política pública”. Com isso, a mídia – quando a serviço da população – pode fazer com que os tomadores de decisão passem a considerar certas questões, entre elas a extinção de políticas públicas. Isso pode ocorrer, sobretudo, quando questões relacionadas a elas são altamente salientes para o público e pouco ou nada complexas (Gormley, 1986).

Existem alguns fatores que fazem com que a mídia tenha algum efeito sobre a agenda governamental. Primeiro, a mídia age como difusora de informações, trazendo ideias novas ou consolidadas para as pessoas. Segundo, a mídia pode selecionar os pensamentos de certos movimentos que iniciaram em algum segmento da sociedade ou até mesmo de dentro do governo e acelerar seu desenvolvimento ou ampliar seus impactos (Kingdon, 2003). Terceiro, a mídia pode ter um efeito indireto sobre os tomadores de decisão, à medida que ela pode afetar a formação da opinião pública. Esta, por sua vez, pode influenciar diretamente o rumo das decisões sobre a extinção. Com isso, é possível afirmar que a opinião pública pode influenciar o futuro de determinadas

políticas públicas (Kingdon, 2003, & Zhang, 2009).

Mudança na administração e no governo

A segunda razão de ambiente político para a extinção de políticas públicas refere-se às mudanças na administração e no governo. Assim, alternativas que na administração anterior eram desconsideradas podem passar a ser valorizadas e discutidas pela administração vigente e vice-versa. Contudo, Geva-May (2004, p. 321) nos alerta para três aspectos relevantes:

- (a) embora a mudança de governo possa se tornar uma 'janela', isso não implica que todas as necessidades sejam extintas só porque há uma mudança de administração;
- (b) em alguns casos, a nova administração pode decidir levar apenas passos incrementais, politicamente cuidadosos;
- (c) como a extinção não é fácil de implementar, as novas administrações podem preferir evitar este desafio.

Contudo, ainda assim as políticas públicas não estão livres de ser extintas quando ocorre uma mudança na administração ou no governo. Fatores como opinião pública, mídia, casos de corrupção da administração anterior e ideologia política podem fortalecer as decisões de extinção quando da entrada de uma nova administração e governo.

Ideologia política

A ideologia política pode ser definida como um sistema de crenças ou valores aceitos como verdadeiros por determinado grupo de pessoas que veem o mundo como ele é e como ele deveria ser. Envolve um conjunto

de atitudes, que contêm componentes cognitivos, afetivos e motivacionais (Jost, 2006). De acordo com DeLeon (1982), a ideologia política é a fonte mais importante das causas de extinção. Para o autor, "mesmo em períodos de relativa abundância financeira, preceitos ideológicos identificam certos programas para ataque" (DeLeon, 1982, p. 8). Seguindo essa linha, Kirkpatric, Lester e Peterson (1999) destacam que a ideologia política dominante é crítica na determinação das políticas públicas que serão extintas. Segundo os autores, isso é mais claramente visto nos primeiros anos de uma nova administração.

De fato, a ideologia política pode ser um subproduto de uma mudança na administração e no governo, mas também influenciar os tomadores de decisão tanto contra quanto a favor da extinção. Geva-May (2004, p. 322) ressalta essa afirmação ao argumentar que, "paradoxalmente, a ideologia pode incitar a extinção, mas também pode torná-la mais difícil de empreender".

Determinados atores políticos que lutam pela extinção de uma política pública por questões ideológicas podem ser denominados "oposicionistas". São aqueles que têm antipatia com determinada política pública, pois fere seus valores ou princípios ou, então, porque traz prejuízo real ou suposto a seus interesses sociais, econômicos ou políticos (Bardach, 1976).

Dessa forma, a extinção de determinada política pública por questões puramente ideológicas envolve aspectos sobre os serviços que o governo deve oferecer e como eles devem ser providos (Daniels, 1997).

Imperativos financeiros

De acordo com Daniels (1997), os imperativos financeiros referem-se aos grandes *deficits* orçamentários e ao encolhimento das receitas. Segundo o autor, as políticas públicas tendem a ser reduzidas quando tais cortes são considerados politicamente viáveis. Graddy e Ye (2008, p. 222) reforçam esses argumentos ao destacar a hipótese de que “quanto maior o declínio nos recursos governamentais, mais provável é a extinção da política pública”. De acordo com as autoras, as políticas públicas são praticamente dependentes de recursos financeiros do governo, por isso se tornam vulneráveis às reduções no apoio governamental. Essas reduções, quando severas, podem promover a reconsideração das políticas públicas (Graddy & Ye, 2008).

Hogwood e Gunn (1984, p. 241) corroboram com essa ideia ao ressaltar que um dos interesses envolvidos na extinção de programas públicos surge quando “um clima político de limitação orçamentária levanta a possibilidade de eliminação de algumas atividades pelo governo [...]”.

De acordo com Bardach (1976), atores políticos preocupados com questões financeiras são denominados economizadores, os quais consideram necessária a realocação de recursos de uma função, um programa, uma política ou uma organização governamental considerada pouco importante para outra que, em sua opinião, é mais importante. De acordo com o autor, há também economizadores preocupados apenas com a redução de custos do governo, por isso fazem pressão para que o governo elimine funções, corte impostos e encerre organiza-

ções.

Nessa perspectiva, Adam et. al. (2007) destacam que quanto maior a pressão por austeridade, mais se deve esperar que os tomadores de decisão considerem a extinção como forma de resolver crises orçamentárias. Contudo, isso depende, entre outros fatores, dos custos que envolvem a extinção de uma política pública. Assim, quanto mais recursos financeiros forem necessários para extingui-las, mais as restrições orçamentárias vão favorecer a permanência do *status quo*.

Eficiência organizacional

Segundo Denhardt (2012, p. 342), a eficiência refere-se à “habilidade da organização de produzir resultados (outputs) com o menor consumo possível de recursos (*inputs*). As medidas de eficiência são expressas em termos de consciente, como custo/benefício, custo/produto, e custo/tempo”.

De acordo com DeLeon (1982), uma política pública é eficiente se consegue prover determinado serviço utilizando o menor espaço de tempo possível. Ou seja, para o autor, a eficiência refere-se à capacidade de uma política pública produzir resultados com perfeição e velocidade.

Obviamente, se uma política pública não está respondendo às expectativas num tempo hábil, é uma provável candidata à extinção (DeLeon, 1982). Vale destacar que questões de ineficiência organizacional podem chegar à agenda governamental pela mídia, opinião pública ou pelo próprio governo. Dessa forma, políticas públicas consideradas ineficientes aos olhos dos tomadores

de decisão têm chances maiores de serem extintas (DeLeon, 1977).

3.2 Obstáculos à extinção de políticas públicas

Extinguir uma política pública não é tarefa fácil, pois existem alguns obstáculos que podem inibir ou até mesmo proibir o ato de extinção. Entre eles, destacam-se: relutância intelectual, permanência institucional, coalizões antiextinção, complexidade e custos iniciais elevados. (DeLeon, 1977). Muitos dos obstáculos são tratados pela teoria neo-institucional como relativos à dependência de percurso (*path dependence*), em que as decisões e ações realizadas no presente são fortemente influenciadas pelas decisões e ações passadas (Pierson, 2000, & Mahoney, 2000).

Importa ressaltar que esses obstáculos podem influenciar fortemente as decisões sobre extinção de políticas públicas na arena política. Os obstáculos geralmente ocorrem em conjunto e envolvem atores tanto de dentro quanto de fora do governo (DeLeon, 1982). A seguir, cada obstáculo será discutido de forma separada.

Relutância intelectual

O primeiro obstáculo refere-se à resistência à mudança. Existem pessoas que resistem à ideia de que uma política pública, criada para enfrentar determinado problema público, pode tornar-se falha ou deixar de ser relevante (DeLeon, 1977).

Segundo Zhang (2009), as pessoas relutantes ao fim da política podem ser classificadas em três grupos: decisores políticos

(*decision-makers*), executores ou implementadores de políticas (*policy-executors*) e destinatários da política (*policy-takers*).

Os primeiros, “por um lado, tendem a acreditar que a política existente é bem pensada e cuidadosamente elaborada; por outro lado, eles podem assumir que a admissão de fracasso da política é igual a reconhecer erros de trabalho” (Zhang, 2009, p. 98).

Já os executores da política são geralmente relutantes em admitir o fracasso dela, porque investiram tempo e energia no processo de aplicação da política pública. Eles se mostram relutantes “especialmente quando o fim da política pode ser prejudicial para os seus interesses ou perspectivas de desenvolvimento” (Zhang, 2009, p. 99).

Por fim, os destinatários da política pública fornecem barreiras à sua extinção, pois têm receio de perder os benefícios relacionados aos próprios interesses. Vale ressaltar que os destinatários de políticas públicas “são indivíduos, grupos e organizações para as quais a política pública foi elaborada” (Secchi, 2012, p. 115). Nessa senda, Graddy e Ye (2008, p. 225) argumentam “que a eficácia deles dependerá da sua capacidade de organizar e influenciar os tomadores de decisão”. De acordo com os autores, quanto mais poderoso em termos de tamanho e organização o grupo destinatário, menos provável de ocorrer a extinção da política. Segundo Kirkpatrick et al. (1999), essa variável é a mais amplamente reconhecida na literatura sobre extinção. Os autores afirmam que o número de pessoas que se beneficia de uma política pública e o grau com que elas percebem esses benefícios como úteis poderão fazer a diferença.

Pode-se afirmar que a relutância intelectual centra-se no fato de que as pessoas não gostam de lidar com “finais” e preferem lidar com “inícios”. Por essa razão, é importante haver atenção à questão de um possível fracasso ou à necessidade futura de extinção de determinada política pública.

Permanência institucional

As políticas públicas e especialmente as organizações públicas são deliberadamente projetadas para durar. Isso é ainda mais nítido em relação a organizações públicas, porque elas são criadas para institucionalizar serviços considerados necessários à população em geral, aqueles cujas demandas são geralmente consideradas para durar mais que um único mandato político (DeLeon, 1977).

Com isso, Geva-May (2004) destaca duas tendências em estruturas organizacionais no estudo das organizações públicas: estabilidade e incerteza. A primeira é característica fundamental de qualquer organização, que faz com que mudanças nas organizações aconteçam lentamente. A segunda refere-se ao fato de que os indivíduos nas organizações tendem a evitar a incerteza, por isso seguem padrões que foram institucionalizados ao longo do tempo e que passaram a ser considerados adequados e úteis.

Nessa perspectiva, vale destacar que as características internas das organizações públicas também oferecem reais obstáculos à extinção. Adam et. al. (2007) se referem a essa dimensão como “rigidez organizacional”, a qual determina se as barreiras para a mudança organizacional serão “grandes” ou

“pequenas”. Assim, quanto mais institucionalizadas as características internas de uma organização, maior será sua resistência à extinção.

Por fim, cabe ressaltar que as organizações, suas políticas e muitos de seus programas são conscientemente projetados para vida longa, e isso torna a opção de extinção extremamente difícil. A ideia é semelhante à “inércia” como conceito físico, a qual faz com que as organizações instintivamente criem resistência a qualquer tipo de mudança (DeLeon, 1982, & Zhang, 2009).

Coalizões antiextinção

O terceiro obstáculo refere-se aos grupos chamados de coalizões de defesa (*advocacy coalitions*), “compostos por pessoas de várias organizações que compartilham um conjunto de crenças normativas e causais, e que muitas vezes agem em conjunto” (Sabatier, 1988, p. 133). As coalizões de defesa visam exercer pressão sobre as decisões públicas e influenciar seus resultados, além de canalizar seus interesses por meio de partidos políticos, sindicatos, associações empresariais, movimentos sociais, organizações não governamentais e *lobby*.

Cada grupo tem seus próprios ativos e táticas, mas “eles são particularmente bem-sucedidos quando formam coalizões para bloquear ameaças de atos de extinção” (DeLeon, 1977, p. 23). O tamanho, a força e a determinação dessas coalizões são variáveis do ambiente político, que podem afetar as decisões de extinção de uma política pública de forma significativa (Kirkpatrick, Lester e Peterson, 1999).

Diante disso, é possível afirmar que as ações e interações das coalizões de defesa podem ser vistas como forças importantes para mudanças efetivas nas políticas públicas e servir de real obstáculo para as ameaças de extinção.

Complexidade e custos iniciais elevados

A noção de que existem custos consideráveis que podem ser despendidos com a extinção muitas vezes justifica a manutenção do status quo de determinadas políticas públicas (Daniels, 1997).

Assim, quem se posiciona a favor da extinção enfrenta argumentos relacionados aos custos iniciais de concepção e implementação da política. Com isso, quanto maior o custo investido, de forma mais árdua acontece a extinção. Segundo DeLeon (1982) e Zhag (2009), os tomadores de decisão geralmente escolhem persistir na política atual, ajustando-a aos poucos.

Outro fator que pode servir como grande obstáculo refere-se à complexidade de extinção de determinadas políticas públicas. Nessa perspectiva, Frantz (1992, p. 182) destaca que, “quando questões técnicas ou científicas estão envolvidas, os formuladores de políticas e o público são menos propensos a questionar as decisões de supostos especialistas”. Com isso, assim como

os custos iniciais elevados, a complexidade também pode oferecer uma barreira real à extinção, podendo ser utilizada como justificativa para a manutenção do status quo de determinada política pública.

4. Conclusão

É fato que uma política pública não vive eternamente, em algum momento poderá ou deverá ser extinta. Na década de 1970, autores como Eugene Bardach (1976), Herbert Kaufman (1976) e Peter DeLeon (1977) lançaram as bases para que novos estudos relacionados à extinção de políticas públicas surgissem. Apesar disso, esse tema têm permanecido escasso no meio acadêmico.

Como visto, a extinção é a parte derradeira do ciclo de políticas públicas, sendo precedida das fases de identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (Secchi, 2013).

O propósito deste artigo foi organizar, em categorias de análise, as principais contribuições teóricas dos estudos sobre a extinção de políticas públicas. Para tanto, foram feitas distinções em termos de formas de extinção, níveis de extinção, razões para extinção e os principais obstáculos apresentados pela literatura. O quadro 1 a seguir sintetiza essas categorias:

Quadro 1. Matriz sintética dos estudos sobre a extinção de políticas públicas

Autores precursores	<ul style="list-style-type: none"> – Eugene Bardach (1976) – Herbert Kaufman (1976) – Peter DeLeon (1977)
Formas de extinção	<ul style="list-style-type: none"> – Gradual – Repentina
Níveis de extinção	<ul style="list-style-type: none"> – Função pública – Política pública – Organização pública – Programa público – Extinção de outros instrumentos como campanhas, impostos, obras, leis, incentivos etc.
Razões para extinção	<ul style="list-style-type: none"> – Razões relativas ao problema (<i>problem</i>) <ul style="list-style-type: none"> • Problema resolvido • Problema agravado • Atenção ao problema diminuído • Mudança no entendimento da natureza do problema – Razões relativas à solução (<i>policy</i>) <ul style="list-style-type: none"> • Política pública ineficaz • Política pública eficaz • Política pública com prazo expirado • Política pública substituída • Política pública incorporada – Razões relativas ao ambiente político (<i>politics</i>) <ul style="list-style-type: none"> • Pressão da mídia e da opinião pública • Mudança na administração e no governo • Ideologia política • Imperativos financeiros • Eficiência organizacional
Obstáculos para extinção	<ul style="list-style-type: none"> – Relutância intelectual – Permanência institucional – Coalizões antiextinção – Complexidade e custos iniciais elevados

Fonte: Elaborado pelos autores.

Este texto não tem a ambição de exaurir todas as categorias relativas à extinção de políticas públicas, porém busca apresentar pistas iniciais com base nos estudos da área nos últimos 40 anos. A agenda de pesquisa sobre extinção é longa e pode tocar alguma das categorias apresentadas ao longo deste artigo ou fazer inter-relações entre as categorias.

Estudos de natureza descritiva são necessários para ampliar, rever e refutar as categorias de análise. Estudos de natureza explicativa são necessários para testar a relação causal entre as categorias. Por exemplo: extinções de organizações públicas são feitas de forma mais gradual que extinções de programas públicos? Extinções emperadas por coalizões antiextinção são mais prováveis em momentos de restrição (imperativos) financeira? O modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon (1984) pode ser aplicado para a análise da extinção de políticas públicas?

A busca pela resposta dessas e outras perguntas são essenciais para o preenchimento desta lacuna teórico-empírica e para a promoção do avanço de conhecimento na ciência da política pública.

Referências

- Adam, Christian et al. (2007). The Termination of Public Organizations: Theoretical Perspectives to Revitalize a Promising Research Area. *Public Organization Review*, 7(3), 221-236.
- Aligica, Paul D., & Tarko, Vlad (2012, April). Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and beyond. *Governance*, 25(2), 237-262.
- Bardach, Eugen (1976). Policy Termination as a Political Process, *Policy Sciences*, 7(2), 123-131.
- Barnard, Chester I (1971). *As funções do executivo*. São Paulo: Editora Atlas.
- Berquó, Laura T. A. P. P. (2004). O princípio da eficiência e o setor público não estatal. *Prim@Facie International Journal*, 3(4), 140-146.
- Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.
- Brewer, Gary D (1974). The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline. *Policy Sciences*, 5(3), 239-244.
- Bovens, Mark, Hart, Paul, & Kuipers, Sanneke (2008). The Politics of Policy Evaluation. In: Moran, Michael, Rein, Martin, & Goodin, Robert E. *The Oxford Handbook of public policy*. pp. 319-335. Oxford: Oxford University Press.
- Champion, Dean J. (1985). *A sociologia das organizações*. São Paulo: Saraiva.
- Cobb, R., Ross J., & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process, *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- Daniels, Mark. R (1997). *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*. New York: ME Sharpe.
- Denhardt, Robert. B (2012). *Teorias da Administração Pública*. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage.

- DeLeon, Peter (1977). Public policy termination: an end and a beginning, *Policy Analysis*, 6(01), 01-38.
- DeLeon, Peter (1982). Policy Evaluation and Program Termination. *Policy Studies Review*, 2(4), 631-647.
- Dror, Yehezkel (1971). *Design for policy sciences*. Nova York: American Elsevier Pub.
- Etzioni, Amitai (1976). *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira.
- Frantz, Janet E. (1992, may). Reviving and Revising a Termination Model. *Policy Science*, 25(02), 175-189.
- Felinto, Marilene (1999, jan). O kit médico e as ineficiências das leis brasileiras, *Folha de São Paulo (Cotidiano)*. [online]. Recuperado em 6 março, 2015, de <www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff26019906.htm>.
- Graddy, Elizabeth A., & YE Ke (2008). When Do We Just Say No? Policy Termination Decisions in Local Hospital Services. *The Policy Studies Journal*, 36(2), 219-242).
- Geva-May, Iris (2004, jul.). Riding the Wave of Opportunity: Termination in Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 309-333.
- Gormley Jr. (1986). William. T. Regulatory issue networks in a Federal system. *Polity*, 18(4), 595-620.
- Goodin, Robert E., Rein, Martin, & Moran, Michael (2008). The Public and Its Policies. In: Goodin, Robert E., Rein, Martin, & Moran, Michael. *The Oxford Handbook of public policy*. pp. 03-35. Oxford: Oxford University Press.
- Giuliani, Marco (2005). Policy termination. In: Capano, Gilberto, & Giuliani, Marco. *Dizionario di Politiche Pubbliche*. pp. 290-291. Roma: Carocci.
- Hajer, Maarten (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36, 175-195.
- Hall, Richard H. (2004). *Organizações: estruturas, processos e resultados*. 8. ed. São Paulo: Prentice Hall.
- Hogwood, Brian W., & Gunn, Lewis A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, Ramesh, M., & Perl, Anthony (2013). *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Jost, John. T. (2006, oct.). The End of the End of Ideology, *American Psychologist*, Washington, 61(7), 651-670.
- Lerner, Daniel, & Lasswell, Harold D. (1951). *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press.
- Lowi, Theodore J. (1964). American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, 16(4), 677-715.
- Loureiro, Maria Rita, & Abrúcio, Fernando

Luiz (2004, jan.-mar.). Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, 24(1), 50-72.

Mahoney, James (2000). Path dependence in historical sociology, *Theory and Society*, 29(4), 507-548.

Meirelles, Hely L (2010). *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

Monteiro, Jorge Vianna (2008, mar.-abr.). Extinção da CPMF e privacidade do cidadão. *Revista de Administração Pública*, 42(2), 413-423.

Kaufman, Herbert (1976). *Are government organizations immortal?* Washington: Brookings Institution.

Kingdon, John W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.

Kirk Patrick, Susan E., Lester, James P., & Peterson, Mark R. (1999). The Policy Termination Process: A Conceptual Framework and Application to Revenue. *Policy Studies Review*, 16(01), 209-235.

Mintrom, Michael, & Norman, Phillipa (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *The Policy Studies Journal*, 37(4), 649-667.

Parsons, T (1967). Sugestões para um tratado sociológico da teoria das organizações In: Etzioni, A. *Organizações Complexas*. São Paulo: Atlas.

Paula, Dilma Andrade de (2014, maio). Passado-presente: a extinção de ramais ferroviários durante a ditadura civil-militar. *Revista HISTEDBR On-line*, 56, 186-201.

Pierson, Paul (2000, jun.). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

Sabatier Paul A., & Mclaughlin, Susan M. (1998). Belief congruence of governmental and interest group elites with their constituencies. *American Politics Quarterly*, 16(1), 61-98.

Sabatier. Paul (1988). A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168.

Secchi, Leonardo (2013). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos*. São Paulo: Cengage.

Secchi, Leonardo (2014). Instrumentos de políticas públicas. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). *Dicionário para a formação em gestão social*. pp. 103-105. Salvador: CIAGS/UFBA.

Siraque, Vanderlei (2005). *Controle Social da Função Administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva.

Souza, Celina (2007). Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: Hochman, Gilberto, Arretche, Marta, & Marques, Eduardo (Orgs.). pp. 65-86. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Truman, David B (1951). *The governmental process: political interest and public opinion*. New York: Alfred A. Knopf.

Zhang, Lizhen (2009). Study on Obstacles to Policy Termination. *Journal of Politics and Law*, 2(4), 98-192.

Notas

Agradecemos os comentários, críticas e insights dos dois revisores da CGPC e as

orientações do editor Mário Aquino Alves e dos professores Luís Moretto Neto, Francisco Gabriel Heidemanne e Paula Chies Schommer, que contribuíram de forma decisiva para a qualificação da dissertação que deu origem a este artigo.