

UMA MOLDURA CONCEITUAL PARA A ANÁLISE COMPARATIVA DE MUDANÇAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS: MENSURAÇÃO, EXPLANAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE DESMONTE EM POLÍTICAS PÚBLICAS¹

MICHAEL W. BAUER²
CHRISTOPH KNILL³

Tradução e revisão:
Luiza Aragon

RESUMO

A análise da mudança em políticas públicas, até o momento, concentrou-se na avaliação e explanação de diferentes graus de mudança. As distinções entre radical versus incremental, ruptura de trajetória versus dependência de trajetória ou auto-reforço versus sequências reativas dominou o debate enquanto a direção precisa da mudança em políticas sociais raramente foi levada em conta. Este artigo, portanto, concentra-se em até onde uma mudança em política pública implica em uma “redução”, “decréscimo” ou “diminuição” dos seus atuais, concebendo este direcionamento de mudança como “desmonte de política pública”. Ao desenvolver ferramentas analíticas para identificar e explicar o desmonte de políticas públicas, este artigo objetiva elucidar algumas das causas, condições e estratégias de desmonte de políticas públicas e estabelecer o desmonte de políticas públicas como uma categoria distinta da mudança em política pública.

PALAVRAS-CHAVE

Mudança em política pública; Densidade de política pública; Intensidade de política pública; Resultado de política pública; Estratégias de desmonte de política pública.

A CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR THE COMPARATIVE ANALYSIS OF POLICY CHANGE: MEASUREMENT, EXPLANATION AND STRATEGIES OF POLICY DISMANTLING

ABSTRACT

The analysis of policy change has so far concentrated on the assessment and explanation of different degrees of change. The distinctions between radical versus incremental, path-breaking versus path-dependent or self-reinforcing versus reactive sequences have dominated the debate while the precise direction of policy change has rarely been taken into account. This article therefore concentrates on the extent to which policy change implies a “reduction”, “decrease” or “diminution” of existing policy arrangements. It conceives of this direction of policy change as “policy dismantling”. In developing analytical tools to identify and explain policy dismantling, the article aims to elucidate some of the causes,

¹ [N.T.] O presente texto é uma versão em língua portuguesa do artigo “*A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling*”, publicado pelos autores Bauer e Knill, em 2014, no *Journal of Comparative Policy Analysis*.

² Michael W. Bauer é professor da cadeira Jean Monnet e ocupa a cadeira de Análise de Políticas Públicas e Administração Pública Comparada na Universidade Alemã de Ciências Administrativas em Speyer. Ele se interessa por governança multinível, administração pública nos níveis regional, nacional e europeu, e em análise comparativa de construção de políticas públicas. Contato: Michael W. Bauer, *German University of Public Administration*, Freiherr-vom-Stein- Str. 2, D-67324 Speyer. Email: michael.bauer@uni-speyer.de.

³ Christoph Knill é professor de Ciência Política e Administração Pública na Universidade de Munique. Seus principais interesses de pesquisa incluem política pública comparada e administração pública, com foco na construção de políticas públicas no âmbito da União Europeia, em políticas ambientais, educação superior, regulação moral e também administração pública internacional.

conditions and strategies of policy dismantling and to establish policy dismantling as a distinct category of policy change.

KEYWORDS

Policy change; Policy dismantling; Policy density; Policy intensity; Policy output; Political dismantling strategies.

UN CADRE CONCEPTUEL POUR L'ANALYSE COMPARATIVE DES CHANGEMENTS DE POLITIQUE: MESURE, EXPLICATION ET STRATÉGIES DE DÉMANTÈLEMENT DES POLITIQUES

RÉSUMÉ

L'analyse des changements de politique s'est jusqu'à présent concentrée sur l'évaluation et l'explication des différents degrés de changement. Les distinctions entre les séquences radicales et progressives, les séquences novatrices et les séquences dépendantes du chemin parcouru, les séquences autorenforçantes et les séquences réactives ont dominé le débat, tandis que la direction précise du changement de politique a rarement été prise en compte. Cet article se concentre donc sur la mesure dans laquelle le changement de politique implique une « réduction », une « diminution » ou une « diminution » des dispositifs politiques existants. Il conçoit cette direction du changement de politique comme un « démantèlement de politique ». En développant des outils analytiques pour identifier et expliquer le démantèlement de politique, l'article vise à élucider certaines des causes, conditions et stratégies du démantèlement de politique et à établir le démantèlement de politique comme une catégorie distincte de changement de politique.

MOTS-CLÉS

Changement de politique ; Démantèlement de politique ; Densité de politique ; Intensité de politique ; Résultat de politique ; Stratégies de démantèlement politique.

UN MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS COMPARATIVO DEL CAMBIO DE POLÍTICAS: MEDICIÓN, EXPLICACIÓN Y ESTRATEGIAS DE DESMANTELAMIENTO DE POLÍTICAS

RESUMEN

Hasta ahora, el análisis del cambio de políticas se ha centrado en la evaluación y explicación de los diferentes grados de cambio. Las distinciones entre secuencias radicales e incrementales, innovadoras e independientes de una trayectoria, o secuencias que se refuerzan a sí mismas e incluso secuencias reactivas han dominado el debate, mientras que rara vez se ha tenido en cuenta la dirección precisa del cambio de políticas. Por lo tanto, este artículo se concentra en la medida en que el cambio de políticas implica una "reducción", "disminución" o "disminución" de los mecanismos de políticas existentes. Concibe esta dirección del cambio de políticas como un "desmantelamiento de políticas". Al desarrollar herramientas analíticas para identificar y explicar el desmantelamiento de políticas, el artículo pretende dilucidar algunas de las causas, condiciones y estrategias del desmantelamiento de políticas y establecer el desmantelamiento de políticas como una categoría distinta de cambio de políticas.

PALABRAS CLAVE

Cambio de políticas; Desmantelamiento de políticas; Densidad de políticas; Intensidad de políticas; Resultado de políticas; Estrategias de desmantelamiento político.

INTRODUÇÃO

A análise da mudança é uma área central na literatura sobre políticas públicas (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Capano, 2009; Howlett; Cashore, 2009). Vários estudos foram feitos sobre mudança em políticas públicas, mostrando uma variedade de abordagens e conceitos que dizem respeito à mensuração da mudança. Não obstante, um olhar mais próximo nessa literatura continuamente crescente releva padrões gerais interessantes com respeito à dominância de certas perspectivas e questões a se dirigir na pesquisa nesse contexto. Mais especificamente, uma certa seletividade na atenção à pesquisa se torna aparente, no sentido de que alguns assuntos são predominantemente abordados, enquanto outras dimensões analíticas da mudança em política pública permanecem em certa medida negligenciadas.

Um primeiro aspecto que emerge sob inspeção mais próxima da literatura é o fato de que questões com respeito à mensuração de mudanças são geralmente discutidas como um assunto secundário, com foco principal de pesquisa repousando sobre a explanação teórica da mudança. Em outras palavras, acadêmicos normalmente se concentram em fatores que potencialmente causam mudanças em políticas públicas, mas investem apenas um esforço limitado na questão de mensuração de mudanças. Essa ausência não apenas cria problemas, como também obstrui a observação das potenciais consequências teóricas associadas ao uso de diferentes “pedras-de-toque” e conceitos para a avaliação empírica da mudança. Por exemplo, dependendo da mensuração da escala, o mesmo fenômeno pode ser classificado como radical ou incremental. A privatização dos serviços que são propriedade do Estado pode parecer dramática de uma perspectiva individual ou organizacional, e até mesmo constituir uma “revolução setorial”; ao mesmo tempo, no entanto, a natureza da reforma pode permanecer alinhada com as tradições legais e administrativas do país em questão e, com base nisso, ser julgada como incremental ou menos significativa (ver Knill; Lenschow, 2001). É óbvio que a maneira como a mudança é avaliada pode afetar nossas conclusões teóricas e, no entanto, este problema é raramente explicitado.

Um segundo problema relacionado à avaliação de mudanças em política pública é o potencial viés de seleção em favor de instâncias individuais nos campos de mudanças em política pública que receberam um alto grau de atenção pública. O risco desta perspectiva centrada no tema é que outras políticas públicas que também passaram por mudanças podem ser negligenciadas. Em outras palavras, nós encontramos muito poucos estudos investigando mudanças em política pública de uma perspectiva agregada e, portanto, analisando desenvolvimentos no todo das políticas públicas, ao invés de exclusivamente se concentrar em assuntos individualmente selecionados neste campo de forma arbitrária.

Em terceiro lugar, nós encontramos uma variedade de indicadores usados para identificar mudanças em políticas públicas. Nesse contexto, uma grande distinção pode ser feita entre

indicadores se referindo a resultados de políticas públicas e aqueles se referindo aos seus efeitos. Com respeito aos resultados de políticas públicas, o foco está em diferentes dimensões de conteúdo de uma política pública na medida em que ela se torna aparente em decisões governamentais ou legislativas, incluindo, por exemplo, instrumentos de política pública ou a calibragem concreta destes instrumentos (configurações de política pública). Voltando o olhar para os efeitos de políticas públicas, o foco está nos desdobramentos ou impactos destas, nos quais os mesmos se referem a mudanças comportamentais no que tange às pessoas às quais a política pública se dirige. Indicadores típicos incluem, por exemplo, níveis de gastos públicos (tal como gastos do Bem-Estar Social), a configuração de estruturas administrativas para a adequada implementação e imposição de medidas reguladoras, e a cooperação dos atores regulados. Os impactos das políticas públicas, por contraste, mensuram a extensão pela qual as metas em políticas públicas foram alcançadas (e.g. a redução da poluição ambiental ou pobreza social). Se o foco está nos efeitos ao invés dos resultados, a mudança em políticas públicas é normalmente avaliada de uma forma mais direta. Mudanças nas atividades governamentais são medidas por mudanças nos efeitos e, conseqüentemente, são baseadas na presunção de que existe sempre uma ligação direta entre mudanças nos resultados e os seus respectivos efeitos. Análises quantitativas, em especial, tendem a buscar esta abordagem e, por isso, a aplicar uma abordagem um tanto quanto indireta para a explanação de atividades governamentais. Tal abordagem pode envolver severos problemas de validade sob certas circunstâncias, porque mudanças nos efeitos podem, na verdade, ocorrer sem mudanças anteriores em resultados de políticas públicas, e vice-versa (Green-Pedersen, 2004; Starke, 2006; Knill; Schulze; Tosun, 2012).

Finalmente, as análises de mudanças em políticas públicas até o momento se concentraram na avaliação e explanação de diferentes *graus* de mudança. A distinção entre diferentes ordens de mudança (Hall, 1993; Sabatier; Weible, 2007) — isto é, radical versus incremental (Baumgartner; Jones, 1993), ruptura de trajetória versus dependência de trajetória (Thelen; Steinmo, 1992) ou auto-reforço (Pierson, 2000; Hacker, 2004) versus sequências reativas (Mahoney, 2000; Streeck; Thelen 2005; Mahoney; Thelen, 2010) — está no coração do debate, independentemente da perspectiva teórica específica adotada. No entanto, a *direção* precisa de mudanças em políticas públicas raramente tem sido considerada de forma sistemática (Capano, 2009; Howlett; Cashore, 2009).

Isso não significa dizer que não existem conceitos na literatura para analisar a direção de mudanças em políticas públicas. De fato, muitos estudos de processos de liberalização e desregulação de indústrias do setor público poderiam ser interpretados como estudos do desmonte. Da mesma forma, tomando em particular os estudos sobre redução de gastos, estes sistematicamente se concentram na direção da mudança em políticas públicas (veja abaixo para uma avaliação mais ampla desta tradição de pesquisa). No entanto, essas abordagens geralmente se concentram na direção da mudança através do foco sobre os efeitos de políticas públicas (e.g. a redução do Estado de Bem-Estar Social ou dos gastos públicos) ao invés dos resultados de políticas

públicas. É exatamente este último aspecto que constrói o centro de nossas considerações analíticas. Mais especificamente, nós estamos interessados em questionar se as mudanças em políticas públicas são acompanhadas pelo aumento ou pela redução do compromisso governamental com a política pública em um certo setor, medida em termos do número de políticas e dos instrumentos adotados em um certo campo (densidade de políticas públicas) e a configuração destes instrumentos (ao que nos referimos como uma intensidade de políticas públicas, ver abaixo).

Nosso interesse analítico é, assim, questionar se e em que medida governos se engajam no desmonte de resultados de políticas públicas. Para esta finalidade, nos concentramos na extensão em que mudanças em políticas públicas implicam em uma “redução”, “decréscimo” ou “diminuição” dos resultados de políticas públicas existentes. Temos, portanto, uma certa constelação em mente e concebemos essa direção de mudanças em políticas públicas como “desmonte de políticas públicas”. Nos concentrar sobre o “desmonte” não é negar a importância da expansão de políticas públicas ou das potenciais trocas entre expansão e desmonte. É, no entanto, o “lado do desmonte” na análise de mudanças em políticas públicas que tem sido particularmente negligenciado. Em outras palavras, nós concebemos o desmonte em políticas públicas como um tipo particular de mudança em política pública caracterizado pelo compromisso do governo com a política pública em um dado campo.

Nós deveríamos enfatizar que, ao nos concentrarmos no desmonte de políticas públicas, nós não necessariamente presumimos que elas são sempre e, de uma forma geral, reversíveis. A reversibilidade de políticas públicas é ainda um assunto em disputa na literatura. Sua possibilidade depende fortemente da perspectiva teórica subjacente sobre mudanças em políticas públicas. Por exemplo, formas de auto-reforço de uma dependência de trajetória, por definição, excluem o retorno da política pública ao *status quo* anterior, enquanto essa opção é teoricamente viável em formas reativas de dependência de trajetória (ver Capano, 2009). Ainda assim, a questão da reversibilidade em políticas públicas é distinta da perspectiva de desmonte, uma vez que nós estamos meramente interessados no decréscimo ou na redução do compromisso com a política pública. Se tais padrões coincidem com políticas públicas reversas ou não, esta questão se encontra além do escopo analítico deste artigo. Ao nos concentrarmos no desmonte, nós buscamos elucidar algumas das causas, condições e estratégias de um padrão distinto de mudança que até o momento não tem sido incorporado nos relatos mais gerais sobre mudanças em políticas públicas. Nós, desse modo, vemos um foco no desmonte de políticas públicas não como uma alternativa, mas como um complemento importante para o estudo de mudanças em políticas públicas. Ao mesmo tempo, nós propomos um conceito diferenciado para mensurar o desmonte em políticas públicas que permita a avaliação comparada de resultados de políticas públicas entre diferentes campos e países.

O restante deste artigo se estrutura da seguinte forma: primeiramente, uma breve revisão da literatura sobre rescisão de políticas públicas e sobre o Estado de Bem-Estar Social como os dois pontos de referência pertinentes para uma discussão sobre os fenômenos de

desmonte em políticas públicas. Então, nós propomos nosso próprio conceito de mensuração para o desmonte de políticas públicas. Baseados nesses esclarecimentos quanto à mensuração do desmonte de políticas públicas, nós investigamos as explicações discutindo as potenciais causas e estratégias para esses desmontes. É importante ressaltar que o desenvolvimento dessas estratégias é apenas possível dentro de uma moldura mais ampla de conceitualização. Nosso ponto de partida analítico é, assim, o que observamos como um quebra-cabeças central do desmonte de políticas públicas desde uma perspectiva da Ciência Política: sob quais circunstâncias os políticos se engajam em desmontes potencialmente dolorosos de políticas públicas? Nós estamos conscientes de que o texto a seguir é um exercício analítico e teórico. Para convencer nossos leitores da sua relevância para a compreensão do mundo real da construção de políticas públicas, embasamos nossas alegações teóricas com alguns exemplos empíricos extraídos de nossas pesquisas. É claro que esses poucos exemplos não são um “teste” de nossos argumentos. Esperamos, no entanto, que nossos referenciais empíricos sirvam como ilustrações para a plausibilidade das diferenciações que desenvolvemos. Considerando estas ponderações, não terminamos este artigo com uma conclusão, mas sim com um resumo de nossas principais ideias e com perspectivas para pesquisas posteriores na área negligenciada do desmonte de políticas públicas.

DEBATES RELACIONADOS: RESCISÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E REDUÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

A literatura sobre a análise de políticas públicas é vaga e, em grande medida, muda e conceitualmente inconclusiva sobre o “desmonte de políticas públicas”. Existem apenas duas áreas da literatura que cobrem os fenômenos de desmonte de políticas públicas, ao menos trabalhando, até certo ponto, com rescisão de políticas públicas e estudos sobre Bem-Estar Social e desmonte. Nós brevemente revisaremos cada um (ver Jordan; Green-Pedersen; Turnpenny, 2012; Jordan; Bauer; Green-Pedersen, 2013).

A escola de rescisão de políticas públicas emergiu com Brewer (1978) e seus associados (Bardach, 1976). Estes acadêmicos viram a rescisão de políticas públicas (i.e. a sua completa remoção ou “morte” das políticas públicas existentes) como o último passo na tentativa de Harold Lasswell de compreender o ciclo completo das políticas públicas (Behn, 1978; De Leon, 1978, p. 286ff.). Com o passar dos anos, a literatura sobre rescisão produziu uma série de estudos de caso, porém poucas melhorias analíticas no que tange à substância de sua abordagem. Estes estudos mostraram o quão raro realmente é o completo abandono ou rescisão de uma política pública. No entanto, o trabalho conceitual e empírico que emergiu não tem impacto profundo ou perene sobre a comunidade de análise de políticas públicas, quiçá sobre os grandes debates da Ciência Política. Em particular, a prevalência de designs de estudos de caso únicos (com suas conhecidas limitações no que tange ao desenvolvimento de teoria) e a ausência de diálogo com outras agendas de pesquisa significa que

este tópicos de pesquisa permanece relativamente isolado (Daniels, 1997). Observado sob qualquer ângulo, as pesquisas sobre rescisão, apesar de todos os seus méritos, não fertilizou uma agenda de pesquisa mais ampla (Bauer, 2006), não obstante as frutíferas tentativas por alguns acadêmicos de desenvolver tal agenda (ver, por exemplo, Geva-May, 2004)⁴

Enquanto o progresso analítico na literatura sobre rescisão de políticas públicas permaneceu, desae modo, bastante limitado, aquela sobre o Estado de Bem-Estar Social foi mais bem sucedida. O trabalho de Paul Pierson, em particular, produziu o termo “desmonte”, o qual foi cunhado em seu famoso livro “O Desmonte do Estado de Bem-Estar Social” (*Dismantling the Welfare State*, Pierson 1996; 2000; 2001; 2004; para resenhas, ver Starke, 2006; Levy, 2010; Green-Pedersen; Haverland 2002). O desmonte de políticas públicas é apresentado como algo que atores políticos buscaram para lidar com pressões externas para promover uma “permanente austeridade” (Pierson, 2001, p. 13). Posteriormente, os papéis da globalização e da competição regulatória internacional (principalmente dentro da União Europeia) também foram investigados e as motivações subjacentes esmaeceram (Knill; Tosun; Bauer, 2009). Weaver (1986, p. 387), por exemplo, levantou a hipótese de que o desmonte poderia permitir aos políticos se engajar no uso de bodes expiatórios ou em outros jogos de evitação de culpa em diversos níveis. Em geral, políticos parecem “reduzir-se” quando as alternativas são percebidas como piores do que o esperado, ou quando os efeitos podem ser ocultados através de recortes transversais (Vis; Van Kersbergen, 2007). Também ficou demonstrado que o design de políticas públicas existente (Pierson, 1994, p. 47–50) é um aspecto importante do desmonte. De fato, em sua conceituação da problemática do “design de políticas públicas”, Pierson já deixa implícito um argumento teórico para uma abordagem do desmonte, como esta é sugerida neste artigo (ver Green-Pedersen *et al.*, 2012). Por exemplo, políticas que incorporam regras de indexação podem ser mais rapidamente retocadas para cortes de gastos do que aquelas que requerem mudanças legislativas mais significativas (e, com isso, de mais alto escalão). Enquanto isso, é bem sabido que a distribuição vertical e horizontal de autoridade consiste em um entrave à expansão de políticas públicas (a inovação em políticas públicas geralmente declina na medida em que o número de pontos de veto aumenta); no entanto, em “tempos difíceis”, quando frequentemente se presume que o desmonte de políticas públicas ocupa um lugar mais alto na lista de prioridades da agenda política, esta correlação pode funcionar em outra direção (Pierson, 1994, p. 36–39). Além disso, Pierson argumentou que políticos seriam movidos pelo o emprego de estratégias que evitassem ou dissipassem a culpa (ver também Taylor-Gooby, 1999; Häusermann, 2010; Hood, 2011). Trabalhos empíricos subsequentes revelaram, no entanto, que quando elas de fato foram usadas, muitas das estratégias foram menos eficazes do que originalmente previsto. Junto à intensa oposição de beneficiários particulares, oficiais do governo com empatia sobre as circunstâncias de atuação dessas políticas que trabalhavam em instâncias decisivas, encontraram

⁴ Este argumento segue Bauer (2006) e Jordan, Green-Pedersen e Turnpenny (2012).

formas criativas de evitar os cortes⁵.

É impossível fazer justiça ao avanço da literatura sobre o Estado de Bem-Estar Social nesta seção. O que pode ser dito a partir de nossa perspectiva é que ela está certamente mais avançada em termos de explorar o que o desmonte de políticas públicas de fato significa, e como mecanismos para a sua implementação funcionam. No entanto, o desmonte nunca foi desenvolvido como um conceito “geral” para abranger as mudanças em políticas públicas; ele sempre permaneceu um dispositivo para compreender apenas o Estado de Bem-Estar Social. Ademais, nenhuma definição sistemática que poderia guiar a análise empírica foi desenvolvida. Em outras palavras, o que foi criticado como o problema da “variável dependente” na pesquisa sobre políticas públicas sociais em geral (Green-Pedersen, 2004) permanece particularmente aguçado se a direção da mudança em termos de “redução”, “decréscimo” ou “diminuição” das políticas públicas existentes é levado em conta. Resumidamente, as limitações das abordagens existentes para o estudo da mudança em políticas públicas, em termos do desmonte de políticas públicas, emerge de interesses teóricos e analíticos distintos, que são inerentes a diferentes perspectivas de pesquisa. Sobre esse pano de fundo, a questão que surge é se existem alternativas que abordam o desmonte de políticas públicas mais convincentemente, de forma metodológica ou conceitual. As seções seguintes se dedicam a estas questões.

MENSURANDO O DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE AGREGADA DE RESULTADOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Três considerações guiam a nossa proposta para melhorar de forma conceitual e metodológica o estudo do desmonte de políticas públicas. Primeiro, a mudança em políticas públicas deveria ser medida principalmente com base nos *resultados* das políticas. Consequentemente, é o registro legislativo dos países ao invés dos efeitos mais amplos de atividade legislativa que serve como um grande ponto de partida analítico. Nós não consideramos os *efeitos*, porque estes são normalmente afetados por uma série de variáveis que intervêm na mensuração, e assim podem apenas ser indiretamente relacionados aos mecanismos causais acionando a mudança em políticas públicas domésticas (Holzinger; Knill, 2008). Segundo, o foco seletivo nas questões regulatórias ou políticas individuais de cada caso deveriam ser renunciadas em favor de uma perspectiva mais abrangente que conceba mudanças em políticas públicas como mudanças em campos inteiros de políticas públicas. De acordo com essa perspectiva, a mudança em políticas públicas se relaciona com toda uma gama de diferentes itens dentro de um certo setor temático, tal como as políticas ambientais, políticas sociais, políticas econômicas ou políticas fiscais. Usado dessa maneira, o termo

⁵ Este argumento tem sido desenvolvido em várias publicações relacionadas ao projeto CONSENSUS. Ver, por exemplo, Knill, Debus e Heichel (2010), Knill, Schulze e Tosun (2012), Bauer e Knill (2012), e Jordan, Green-Pedersen e Turnpenny (2012).

“política pública” abrange mais do que um ato legal ou um programa político e se refere, ao invés disso, a todo o universo de atividades legais e administrativas que estão tematicamente relacionadas a um campo distinto de políticas públicas. Terceiro, as avaliações enviesadas sobre mudanças, seja em direção à expansão ou ao desmonte, são evitadas tomando em conta os desenvolvimentos em ambas as direções.

A partir dessas decisões básicas sobre indicadores de políticas públicas, nós ainda devemos esclarecer os pontos de referência através dos quais a mudança e, em particular, a sua direção (desmonte versus expansão de políticas públicas) são avaliadas. Nós propomos, portanto, uma concepção de mudança em políticas públicas e, mais especificamente, do seu desmonte, de acordo com duas dimensões, nomeadamente densidade e intensidade de políticas públicas (Knill; Schulze; Tosun, 2012).

Nós selecionamos estas duas dimensões para mensurar a mudança de um compromisso governamental com uma política pública em um dado campo. Partindo de um ponto de vista analítico, esse compromisso, no que tange à dimensão dos resultados, se baseia em dois pilares. Por um lado, o compromisso é uma função do espaço ocupado pela intervenção governamental. Quão amplamente o governo está envolvido? Quantas questões ou itens das políticas públicas são enfrentados? Quantos instrumentos são empregados para alcançar os objetivos políticos? Por outro lado, o compromisso se torna aparente em seu nível — ou ao que nos referimos como intensidade da intervenção. Quão ambiciosas são as configurações subjacentes de instrumentos de políticas públicas? Quão estritamente os governos os regulam? Quão generosamente são definidos os níveis do serviço governamental?

Com a *densidade* da política pública, nos referimos à extensão na qual uma certa área tem realizado atividades governamentais. O conceito de política pública mensura a extensão de diferenciação interna da penetração regulatória em seu campo. Para avaliar mudanças em densidade da política pública ao longo do tempo, sugerimos dois indicadores: o número de políticas públicas e a quantidade de instrumentos que são aplicados. Nos referimos a estes dois indicadores como “densidade da política pública” e “densidade instrumental”.

Em contraste com a densidade da política pública que meramente avalia o espaço ocupado pela atividade legislativa e suas diferenciações, o conceito de *intensidade* da política pública mensura a relativa restrição e/ou generosidade de políticas públicas. Um decréscimo na intensidade de políticas públicas indicou que uma jurisdição está intervindo menos intensamente em uma dada área, tipicamente como um resultado da aplicação de estratégias de desmonte de políticas públicas. Para mensurar mudanças em intensidade, nós as diferenciamos entre intensidade formal e substancial.

A intensidade substancial se refere ao nível e também ao escopo da intervenção governamental. O nível se refere à configuração de instrumentos particulares de políticas públicas, tais como níveis de benefícios em relação a certas políticas de Bem-Estar Social. Nesse contexto, a

mensuração da direção da mudança poderia também depender da natureza da área da política pública em questão. No caso de taxas de impostos, por exemplo, uma redução dos níveis de configuração indica o desmonte de políticas públicas, enquanto uma redução dos padrões de emissão de certos poluentes ambientais pode ser interpretada como uma expansão de política pública, dado o fato de que as políticas ambientais estão se tornando mais rigorosas.

No que diz respeito aos níveis substanciais de regulação, mudanças neste âmbito podem não apenas emergir de decisões “positivas” em políticas públicas, mas também de não-ajustes de condições socioeconômicas ou de processos tecnológicos em transformação. Por exemplo, não-ajustes podem chegar ao desmonte caso políticos evitem aumentar taxas de Bem-Estar Social apesar da alta inflação. Outro exemplo é a retenção dos valores-limite para as emissões de poluentes atmosféricos, apesar da disponibilidade de tecnologias mais limpas.

A intensidade substancial também é definida pelo escopo da intervenção. O escopo geralmente diminui alinhado a reduções no número de casos ou grupos-alvo de uma certa política pública. Por exemplo, quantas fábricas que emitem poluentes são alvo de uma política ambiental particular? Ou em que idade as pessoas se tornam elegíveis para os benefícios da aposentadoria? A *intensidade formal* se refere aos fatores afetando a probabilidade que requisitos substanciais são efetivamente alcançados. Acerca desta questão, as capacidades administrativa e procedimental são de particular importância. Um primeiro determinante de intensidade formal se refere a recursos financeiros, pessoais e organizacionais de autoridades administrativas responsáveis pela implementação. Ao retirar esses recursos, governos poderiam, com efeito, estar se engajando no desmonte, conseqüentemente aceitando de forma tácita, por exemplo, déficits nos requisitos de monitoramento e reforço substancial. No entanto, não apenas capacidades administrativas, mas também procedimentais são requeridas para a adequada implementação de políticas públicas. Tais procedimentos, por exemplo, se referem à extensão na qual todos os atores afetados por uma certa regulação têm a possibilidade de participar em decisões regulatórias. Mas se deveria também notar que estender a participação é uma maneira bem conhecida de compartilhar a culpa pelos cortes. A Tabela 1 resume nossas conceitualizações.

Tabela 1. Conceitualizando o desmonte de políticas públicas

Dimensão		Indicadores (e explicação)
Densidade de Política pública	Densidade do item da política pública	Mudança no número de políticas em um dado campo ao longo do tempo
	Densidade instrumental	Mudança no número de instrumentos em um dado campo ao longo do tempo
Intensidade de Política Pública	Intensidade substancial	Número e grau de mudanças nas configurações instrumentais (ajustes “positivos” e não-ajustes) com respeito ao rigor regulatório ou a generosidade do serviço
		Escopo instrumental
	Intensidade formal	Número de mudanças nas capacidades administrativas e procedimentais

Fonte: Bauer e Knill (2012, p. 36; ver também Knill; Debus; Heichel, 2010).

Sobre esse pano de fundo, agora podemos definir o desmonte em políticas públicas como uma mudança que reduz o número de itens destas políticas, bem como a quantidade de instrumentos das mesmas aplicados em uma área particular e/ou em níveis mais baixos de sua intensidade⁶. Pode envolver mudanças nos elementos centrais da política pública e/ou pode ser alcançado pelas capacidades de manipulação dos atores para as implementar e solucionar.

Para ilustrar nosso conceito de mensuração, olhemos brevemente para dados empíricos sobre meio ambiente e políticas sociais em 24 países vinculados à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD). Nós selecionamos estas duas áreas para abarcar campos que representem dois diferentes tipos de política pública. Enquanto políticas ambientais refletem o tipo clássico de política pública regulatória, as políticas sociais são moldadas predominantemente por conflitos redistributivos. Apesar de nosso propósito básico ser ilustrar nossa abordagem de mensuração, a comparação entre diferentes tipos de política pública oferece uma impressão descritiva básica no que tange às diferenças em padrões de desmonte que atravessam diferentes áreas de políticas públicas. As figuras subsequentes mostram o desenvolvimento da densidade e intensidade de políticas públicas por todos os países ao longo de um período de 30 anos (1976–2005). Para políticas ambientais, a mensuração é baseada em três subcampos: poluição atmosférica, proteção das águas e da vida selvagem. Para a política social, os dados abrangem benefícios para crianças, pensões e políticas públicas para os desempregados (Figuras 1 e 2)⁷.

As figuras revelam, em primeiro lugar, que o desmonte de políticas públicas é de fato um

⁶ Se os instrumentos baseados no mercado são abolidos e novos instrumentos de comando e controle são introduzidos, então as políticas podem se tornar mais restritas como um todo. Portanto, para seguir nossa moldura analítica, pressupostos adicionais são, em alguns casos, necessários para a conclusão de que “a redução dos instrumentos de políticas públicas” corresponde às políticas de desmonte.

⁷ Os dados foram coletados como parte do projeto “*Confronting Social and Environmental Sustainability with Economic Pressure: Balancing Trade-offs by Policy Dismantling?* (CONSENSUS)”, o qual tem sido financiado pelo 7th Framework Programme of the European Commission. Para mais informações sobre o projeto e os dados coletados, ver <http://www.fp7-consensus.eu>. Acesso em: 17 dez. 2024.

fenômeno do mundo real. Apesar de menos pronunciado do que as políticas de expansão, as políticas públicas são de fato desmontadas e finalizadas, não obstante o fato de que esta pode ser uma empreitada altamente impopular. Em segundo lugar, nós vemos que o desmonte é, sobretudo, mais pronunciado no campo social do que no ambiental. Isso pode ser o resultado de efeitos de saturação, o que implicaria em uma expansão no campo relativamente novo das políticas ambientais que é mais pronunciado do que nas áreas mais bem estabelecidas de políticas sociais. Ademais, as consequências fiscais de mudanças nos gastos governamentais com o social tornam a última área mais vulnerável ao contexto total da situação econômica de um país, de onde decorre que o declínio econômico se torna mais diretamente visível na presença de atividades de desmonte. Em políticas ambientais, por contraste, os custos para regulações mais rigorosas primariamente se encontram no âmbito privado ao invés do setor público.

Figura 1. Mudanças na densidade de políticas sociais e ambientais

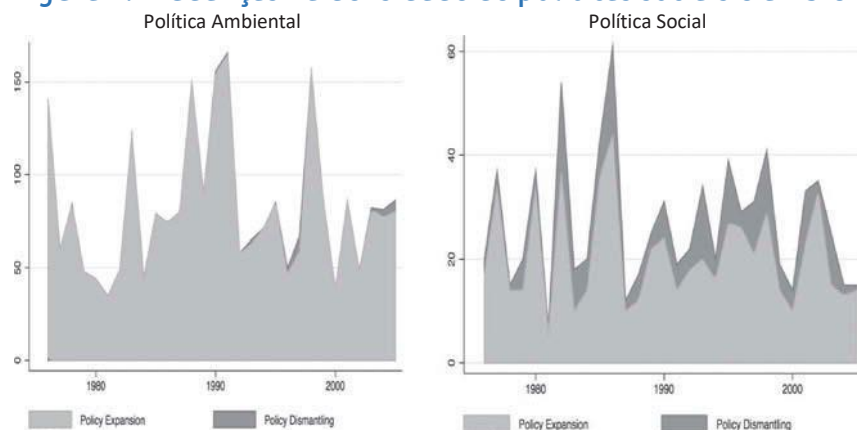
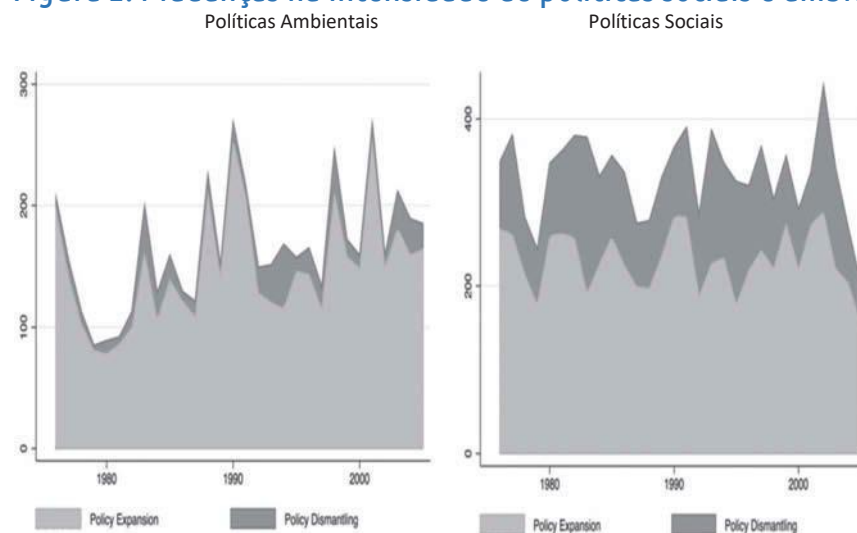


Figura 2. Mudanças na intensidade de políticas sociais e ambientais



Fonte: Bauer e Knill (2014, p. 35).

Um último padrão que pode ser observado a partir dessa análise agregada, é que o desmonte de políticas públicas é geralmente mais pronunciado dada a intensidade da dimensão do

que a sua densidade. Uma potencial explicação para este fenômeno pode ser esta — presumir que o desmonte em si raramente compensa no âmbito político — uma vez que sua visibilidade é mais baixa no evento de ajustes na calibragem dos seus instrumentos, em contraste com a abolição completa destes instrumentos ou das políticas como um todo.

EXPLICAÇÃO: POR QUE POLÍTICOS SE ENGAJAM NO DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Tomando a definição acima e as sugestões de mensuração no que diz respeito ao desmonte como a variável dependente, uma larga gama de perguntas de pesquisa poderia ser levantada. Por exemplo, o papel de atores privados ou de tribunais no jogo do desmonte poderia ser estudado; igualmente, a problemática multinível — isto é, o envolvimento de atores a partir de círculos eleitorais interconectados — provavelmente é de interesse. Aos nossos olhos, no entanto, uma das questões cruciais concerne às preferências de políticos no que diz respeito às decisões de desmonte. Como podemos conceber as preferências de políticos pelo desmonte? Mais especificamente, porque e quando nós podemos esperar que políticos estejam motivados a se engajar no desmonte quando o senso comum e muito da literatura existente aponta, na maior parte do tempo, para não o fazer (Pal; Weaver, 2003; Weaver, 2011)?

Antes de nos dirigirmos a essa questão, dois pontos mais amplos precisam ser abordados. Primeiro de tudo, nós presumimos que políticos têm uma “meta-preferência” por continuar no cargo que ocupam — em outras palavras, de serem eleitos ou assim se manterem. No entanto, as preferências situacionais dos políticos podem ser diferentes em circunstâncias específicas e podem também variar em face de preferências divergentes de outros atores, dadas as condições particulares externas ou institucionais. Nós argumentamos que, em tais situações, as decisões de desmonte de políticas públicas, como qualquer outra decisão nesta área, podem ser entendidas nos concentrando nos custos e benefícios políticos que eles geram para aqueles que fazem as políticas públicas, a saber, os políticos eleitos em postos de trabalho para o governo nacional.

Em segundo lugar, deveria ser enfatizado que esses custos e benefícios se referem às respectivas *percepções* sustentadas por atores políticos ao invés de indicadores objetivos; em outras palavras, o ponto crucial é como os atores políticos *percebem* e avaliam os custos e benefícios políticos potenciais do desmonte à luz das preferências dos atores (Lowi, 1964, p. 707). Além disso, os custos e benefícios políticos percebidos deveriam ser distinguidos dos custos e benefícios sociais que são gerados quando as políticas são, de fato, desmontadas (efeitos). Os últimos, é claro, se referem à extensão com que as atividades de desmonte adotadas afetam os custos e benefícios experimentados pelos atores sociais, por meio de mudanças nos resultados, impactos e eventuais efeitos de políticas públicas.

Para explicar por que políticos podem estar interessados em se engajar no desmonte de políticas públicas, dois cenários básicos podem ser distinguidos. Por um lado, é concebível que o

desmante de políticas públicas seja associado aos benefícios políticos que se acredita que compensam os custos associados. Nesse cenário, políticos tendem a ter uma preferência forte por se engajar nas atividades de desmante que são altamente visíveis e claramente atribuíveis a eles (i.e. com base na demanda de crédito por suas ações, ou no que se descreve como transformar “vícios em virtudes”) (Levy, 1999). Isso pode ser porque os benefícios políticos se concentram em poucos atores políticos críticos — a saber, os que tomam decisões e seus eleitores-chave — em vez de serem distribuídos por um número maior de atores dentro do sistema político, incluindo, potencialmente, até partidos de oposição e/ou partidos de coalizão no governo).

Por outro lado, o desmante pode ser percebido como politicamente benéfico para políticos na medida em que os custos de não realizar o desmante são provavelmente maiores do que os custos de o fazer. Esse segundo cenário é mais provável em situações nas quais os políticos são confrontados com metas conflitantes e, portanto, precisam tomar decisões difíceis (o desmante de políticas públicas como um “mal menor”) (cf. Giaimo; Manow, 1999, p. 993)⁸. Considere, por exemplo, uma constelação na qual o sucesso político é fortemente associado com a redução do desemprego. Sob circunstâncias econômicas normais, se presume que as taxas de emprego deveriam *crescer* quando os benefícios aos desempregados são *reduzidos* (Katz; Meyer, 1990; Schäfer, 2003, p. 39). Nessa situação, políticos podem enfrentar o impacto negativo do crescente desemprego (no caso, por que não deixar os benefícios intocados?) ou oposição política (e, conseqüentemente, custos eleitorais) daqueles benefícios perdidos. Ambos os efeitos envolvem custos políticos, e a questão que presumidamente irrita os políticos é qual opção selecionar — uma escolha que vai depender fortemente da *percepção* desses custos pelos respectivos atores políticos, incluindo, mas não se limitando, àqueles que tomam decisões. Presumindo, no entanto, que nesse segundo cenário os custos políticos geralmente excedem os benefícios, políticos terão um forte incentivo para se apoiar em estratégias de desmante que reduzem os custos políticos, escondendo os efeitos do desmante ou ao menos evitando uma boa dose de culpa por eles. Dessa forma, a rede de custos políticos do desmante pode ser reduzida ao ponto no qual ela não compromete as chances eleitorais e/ou metas políticas.

Nossa questão em meio a todas as demais é que o comportamento dos atores é guiado por racionalidade (Simon, 1959); atores políticos selecionam estratégias de desmante para maximizar sua utilidade em uma certa estrutura de oportunidade política (i.e. abrangendo oportunidades e restrições institucionais, assim como os objetivos e as estratégias dos demais atores envolvidos), e no contexto situacional específico. Colocado de forma simples, os comportamentos dos políticos emergiram da interface entre as coisas que eles querem (realizações políticas, reeleição, etc.) e as estratégias e restrições externas percebidas por outros atores (austeridade permanente, pressões

⁸ Como Vis e Van Kersbergen (2007), esta seção é desenhada com base na Teoria da Perspectiva. Nos engajar em uma revisão abrangente desta teoria está além de nosso escopo analítico, mas seria um caminho produtivo, a nosso ver.

regulatórias internas, mudanças tecnológicas, etc.). É também provável que, em suas avaliações individuais dos custos e benefícios do desmonte, os atores políticos demonstrem alguns vieses cognitivos, especialmente em constelações de alta incerteza. Como a teoria da perspectiva — que está preocupada com a distribuição de custos externamente impostos — nos lembra, a ideia de perda pode ter um impacto desproporcional na cognição das pessoas comparado a um ganho equivalente. Pierson se referiu a isso como o “viés da negatividade” (2001, p. 413). Ele e outros consideraram principalmente esse fenômeno em relação a beneficiários de políticas públicas, mas, a princípio, ele poderia facilmente se aplicar a políticos e a outros atores também.

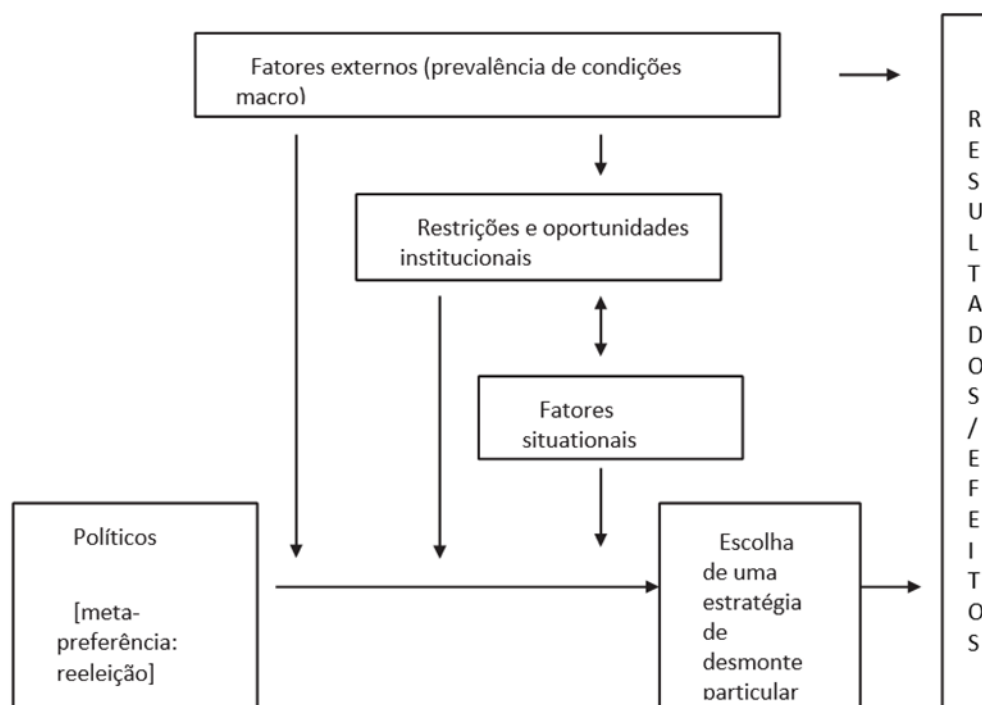
Finalmente, tomar como foco as preferências dos políticos não deveria nos conduzir a esquecer que as decisões de desmonte — como todas as decisões políticas — são influenciadas pelas restrições e pelas oportunidades institucionais comuns, derivadas de uma lógica específica do sistema político na qual tais decisões são tomadas. Fatores externos como a prevalência das condições macro (estabilidade do sistema financeiro, mudança tecnológica, a difusão de certas ideias para reformar o setor público, etc.) e os fatores situacionais (choques externos e ciclos eleitorais) também são importantes. A figura 3 permite visualizar nossas considerações.

ESTRATÉGIAS PARA O DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando por que políticos podem ter uma preferência básica pelo desmonte, ainda é necessário entender quais são as estratégias que eles selecionam para se engajar em ações concretas de desmonte de políticas públicas. Definimos uma estratégia de desmonte como um certo modo, método ou plano escolhido para realizar o efeito desejado de desmonte.

Dependendo da constelação específica de fatores afetando a preferência política e a capacidade política de buscar o desmonte de uma política pública, os governos podem escolher estratégias substancialmente distintas para implementar suas preferências. Nós desenvolvemos quatro tipos ideais de estratégias de desmonte que buscam lançar luz sobre estas possíveis interações e se fundamentam em um conjunto central de pressuposições. Ao fazê-lo, nos concentramos principalmente em estratégias usadas por políticos para perseguir suas preferências, em oposição àquelas empregadas por outros atores para bloquear ou impedir o desmonte (ver Pal; Weaver, 2003, p. 28–29).

Figura 3. Moldura analítica para a explicação do desmonte de políticas públicas



Quando os políticos se engajam no desmonte de políticas públicas? Se os políticos se engajam no desmonte de políticas públicas, qual estratégia eles escolhem?

Fonte: Bauer e Knill (2012, p. 32).

Os quatro tipos ideais diferem em duas principais dimensões. Primeiro, eles variam na medida em que uma *decisão política para o desmonte é ativa ou conscientemente tomada ou não*. Em um extremo, políticos podem tomar uma decisão muito clara e consciente para o desmonte, baseada em um forte interesse de o fazer. Em outro extremo, o cálculo de custo-benefício pode ser mais finamente balanceado e, nesse caso, o interesse pelo desmonte pode ser muito mais fraco. Então, os políticos podem optar por uma abordagem mais “passiva” — em outras palavras, eles escolhem deixar as coisas seguirem seu próprio caminho (Bachrach; Baratz, 1962; Hancher; Moran, 1989, p. 132). Por exemplo, eles podem decidir não atualizar políticas para atingir demandas que se modificaram — um tipo de negligência deliberada. Segundo, eles irão diferir *na medida em que atores políticos desejam escolher ou revelar suas atividades de desmonte*. No extremo, eles podem, como observado acima, preferir ocultar a imposição das perdas; por outro lado, podem desejar maximizar sua visibilidade para apelar a certos círculos eleitorais (“vícios em virtudes”). A interseção dos dois produz os seguintes tipos ideais.

DESMONTE POR OMISSÃO: NENHUMA DECISÃO DE DESMONTE; BAIXA VISIBILIDADE

A mais sutil estratégia de desmonte é a redução *de fato*, por exemplo, dos níveis de serviços de proteção social ou ambiental ao não ajustar os níveis existentes para condições externas de

mudança, tais como a inflação ou os custos de redução de emissão de poluentes. Essa estratégia geralmente possui baixa visibilidade porque a ausência de qualquer decisão atrai menos atenção política do que debates que potencialmente marcados por um alto grau de politização sobre o planejamento e a execução de métodos para o desmonte de uma política pública específica. Essa abordagem parece particularmente plausível em constelações nas quais os atores políticos consideram o desmonte como uma atividade altamente custosa para eles, ou quando a expectativa de restrições institucionais de grande alcance reduz o escopo para formas mais ativas de desmonte. Explicitamente empregamos o termo “por omissão” em vez de “não-decisão” para enfatizar que “por omissão” pode ser uma decisão deliberada daqueles que promovem políticas públicas.

O desmonte por omissão é talvez a estratégia mais amplamente utilizada. São exemplos dela os benefícios voltados a crianças na Espanha que, por anos, foram conscientemente mantidos em um patamar mínimo (Bianculli; Jenne; Jordana, 2012) e a não indexação de benefícios sociais em uma série de países do norte-europeu (Dinamarca, Suécia, Alemanha e Reino Unido), mesmo atravessando um período de inflação relativamente alta (Green-Pedersen *et al.*, 2012). Não indexar benefícios à inflação é um excelente exemplo de estratégia de desmonte por omissão. Usar esta estratégia tem um elemento de “disfarce” porque, no caso dos programas sociais que oferecem benefícios em dinheiro, não se manter equivalente à inflação e ao crescimento real dos salários pode substancialmente reduzir o valor dos benefícios ao longo de períodos de tempo mais extensos e é, de fato, uma escolha de desmonte. Análises empíricas mostram que o desmonte por omissão é bem comum até mesmo em países do norte-europeu considerados “social-democratas” e a princípio adeptos do Bem-Estar Social (Green-Pedersen *et al.*, 2012, p. 254).

DESMONTE PELO DESLOCAMENTO DE ARENA: DECISÃO ATIVA DE DESMONTE; BAIXA VISIBILIDADE

Essa estratégia é caracterizada pela realocação deliberada de decisões de desmonte para outra arena política. Isso poderia significar a manipulação das bases organizacionais ou procedimentais de uma política em uma dada arena para mudar os direitos de participação ou as configurações organizacionais que são mais prováveis de produzir efeitos de desmonte, portanto, deslocando o jogo político ao redor de medidas particulares. Alternativamente, uma forma mais abrangente de deslocamento seria transferir a política pública como um todo (possivelmente com um orçamento diferente) para uma arena tal como outro nível de governo (i.e. descentralização) ou para agências recém-estabelecidas (cf. Knill, 2001). Enquanto o deslocamento de arena geralmente implica que as decisões de desmonte são de fato tomadas (apenas de acontecerem em um nível diferente), isso pode não ser óbvio para os atores que se beneficiam da política pública em questão. Consequentemente, os custos do desmonte podem não ser diretamente atribuídos aos políticos. Exemplos recentes podem ser encontrados na reforma da administração ambiental alemã no nível estatal, onde as novas atribuições organizacionais diminuíram o controle das agências estatais e,

assim, aparentam ter, de fato, reduzido a qualidade dos serviços públicos naquela área (Bauer *et al.*, 2007). Por exemplo, no estado alemão da Baixa Saxônia, todo um nível administrativo intermediário (“*Regierungsbezirke*”) entre o governo local e estatal foi dissolvido em 2005. As atribuições do *Regierungsbezirke* (e de seus funcionários) foram redistribuídas para outras agências funcionais ou locais. Como consequência, parece que a mudança das atribuições do controle público, partindo de uma arena de nível mediano para o nível local, levaram a uma implementação pulverizada de uma proteção ambiental e, de fato, ao decréscimo na intensidade do controle sobre a poluição no que diz respeito às atividades industriais (Ebinger, 2009).

O DESMONTE POR AÇÃO SIMBÓLICA: NENHUMA DECISÃO DE DESMONTE; ALTA VISIBILIDADE

Essa estratégia procura garantir que qualquer intenção de desmonte seja atribuída clara e diretamente àqueles que tomam decisões políticas. Em outras palavras, atores políticos declaram deliberadamente suas intenções de desmantelar as políticas públicas existentes. Esse comportamento é provável em constelações nas quais o desmonte é recompensado por atores políticos à luz de suas preferências. Ao mesmo tempo, no entanto, declarações políticas não levam aos respectivos resultados e, conseqüentemente, permanecem simbólicas. Isso pode ser o resultado de restrições altamente institucionais. Outra explicação pode ser que as preferências reveladas e articuladas dos atores políticos potencialmente afetados diferem. Em outras palavras, eles podem responder a demandas por desmonte de alguns grupos, mas não estão (ainda) convencidos de que o desmonte é politicamente vantajoso de uma maneira geral. As políticas alemãs para o empacotamento de lixo oferecem um exemplo de ação simbólica no contexto de tentativas de desmonte — uma política notoriamente ineficaz é mantida viva principalmente por razões político-partidárias (Bernauer; Knill 2012).

O DESMONTE ATIVO: DECISÃO ATIVA DE DESMONTE; ALTA VISIBILIDADE

A estratégia final, por contraste, apresenta uma alta visibilidade com uma preferência clara e forte para o desmonte. Políticos podem não apenas querer ser percebidos como autores do desmonte; eles podem, de fato, realmente ter o desejo de desmontar as políticas públicas existentes. Esse foi o caso de quando a administração dos Estados Unidos, sob o governo de George W. Bush, desmontou a “*new source review*”, um programa para controlar a poluição atmosférica a partir de fontes grandes e estacionárias. A decisão radical da administração de Bush permitiu que a indústria de produção de energia, em particular, se beneficiasse de padrões muito mais baixos de controle regulatório sobre os requisitos de políticas ambientais (Korte; Jörgens, 2012). Novamente, a seleção dessa estratégia de desmonte pode ser acionada a partir de muitos fatores. O desmonte pode ser recompensador, não apenas por causa de demandas políticas, mas também porque os políticos estão ideologicamente convencidos de que o desmonte é a solução mais adequada. Ao

mesmo tempo, a percepção de poucas restrições institucionais pode facilitar a adoção dessa estratégia. Poucas restrições, no entanto, não deveriam ser vistas como uma condição necessária para sua adoção; é concebível que restrições institucionais são, algumas vezes, superadas pela compensação de perdedores poderosos no âmbito da ação de desmonte que, de outra forma, a teriam bloqueado. Tais compensações podem envolver o desmonte em uma área coexistindo com a expansão em outras. Como mostrado por Häusermann (2010), tais desenvolvimentos podem, ao mesmo tempo, favorecer a emergência de novas nuances e coalizões de advocacia que podem reduzir a resistência a atividades de desmonte em potencial. Outra possibilidade é adotar uma sequência incremental de reformas, as quais, em seu conjunto, apontam para a mesma direção — para o desmonte da política pública em questão.

Resumidamente, nós presumimos atores racionais, sensíveis a perdas, que escolhem suas estratégias (de desmonte) tendo em vista como alcançar, da melhor forma, suas metas de desmonte específicas, levando em conta o contexto dos interesses de outros atores, recursos e configurações institucionais dentro das quais eles todos precisam operar. Atores políticos podem chegar à conclusão de que os benefícios de se engajar no desmonte excedem os seus custos políticos, que os custos da não-ação excedem os custos do desmonte, e o que os custos do desmonte excedem os custos do não-desmonte. Apenas no último caso o resultado é fácil de prever: nenhuma política de desmonte. Nos últimos dois casos (a saber, os benefícios do desmonte são mais altos que os custos, e os custos da não-ação são mais altos que os custos do desmonte), os atores selecionam suas estratégias sobre o pano de fundo de uma série de fatores cruciais que podem ser concebidos como oportunidades políticas e/ou restrições. Potencialmente, as restrições mais importantes são as crises públicas financeiras, pressões inter e/ou supra nacionais, o tipo de política pública, os partidos políticos e o estágio do ciclo eleitoral.

RESUMO E PERSPECTIVAS

Neste artigo, tentamos lançar alguma luz sobre uma área de pesquisa ainda subdesenvolvida na literatura sobre políticas públicas, a saber, as questões de mensuração, explicação e de estratégias para o que chamamos “desmonte de políticas públicas”. Essas indicam uma direção distintiva na mudança em políticas públicas. Em oposição à sua expansão, o desmonte é associado com a finalização de políticas públicas ou de seus instrumentos, bem como à redução nas restrições ou na generosidade de seus instrumentos de calibragem. Mostramos, desse modo, que a mensuração de mudanças em políticas públicas, e mais especificamente o desmonte de políticas públicas, sofre de várias deficiências, as quais têm como consequência que as instâncias de desmonte são difíceis de observar na realidade. Em resposta a esses problemas, apresentamos um conceito de mensuração alternativo que sistematicamente leva em conta o grau e a direção da mudança na política pública a partir de uma perspectiva agregada dos campos de políticas públicas.

Em um segundo passo, oferecemos uma moldura analítica para estudar o desmonte de políticas públicas. Usando uma abordagem custo-benefício, teorizamos as várias constelações sob as quais os políticos — nossos atores centrais — se engajam no desmonte de políticas públicas. Desenvolvemos uma tipologia de quatro estratégias disponíveis que podem, a princípio, ser empregadas para desmantelar políticas existentes. Afirmamos que uma mistura das condições macro prevalentes, de oportunidades institucionais e suas restrições (ambas no nível do sistema político e no nível da política pública específica em questão) e dos fatores situacionais, podem influenciar na escolha dos políticos por uma estratégia de desmonte. Finalmente, formulamos expectativas sobre os resultados variados para a escolha de estratégias de desmonte específicas.

O foco primário deste artigo foram os conceitos e as teorias do desmonte de políticas públicas. Nós, deliberadamente, restringimos a apresentação de evidências empíricas a referências presentes em pesquisas existentes. Estamos cientes do fato de que, no entanto, o valor dessa moldura apenas pode ser testado aplicando sistematicamente em estudos de caso empíricos do desmonte de políticas públicas.

Sobre esse pano de fundo, esperamos que nossa discussão e conceitualização do desmonte de políticas públicas, primeiro, aumente a consciência de pesquisadores na área, engajados em explicar a “mudança” sobre explicações e operacionalizações comuns enviesadas, em direção a “formas” particulares de mudança. Se uma teoria mais abrangente da mudança é o objetivo, a “dimensão do desmonte” na mudança precisa ser levada em conta mais seriamente. Existem também, em segundo lugar, questões capciosas de definição que se beneficiariam de maior atenção. O campo da política pública, no qual o desmonte de uma política pública, ou onde questões sobre elas em constante mudança, são necessidades a serem analisadas com maior cuidado. Por último, e não menos importante, identificar uma mudança em política pública é um caminho empiricamente significativo, que requer uma operacionalização mais sofisticada do que tem se constituído nesse campo, assim como uma melhor definição do que se espera que o pesquisador estude. A mudança em políticas públicas, em outras palavras, é um conceito muito mais evasivo e matizado do que normalmente se admite em nosso trabalho. Terceiro, em termos de perceber suas aspirações teóricas, a subdisciplina da análise em políticas públicas corre o risco de se tornar vítima de seu próprio sucesso. Explicar o impacto institucional e o comportamento dos atores em constelações estruturadas a partir da perspectiva das políticas públicas individuais tem, sem dúvida, atraído grande investimento intelectual, e aumentado nossa compreensão teórica de como as políticas e os políticos interagem para produzir políticas públicas. A reintegração teórica dos insights produzidos pela análise de políticas e subpolíticas, sempre mais específicas, coloca-se como um desafio cada vez maior, não obstante. O que é necessário é um maior rigor em definir os problemas de políticas públicas sob estudo, mais disciplina em operacionalizar os conceitos que devem ser empiricamente estudados, e oferecer expectativas teoricamente enraizadas para o impacto de variáveis estruturais,

assim como uma concepção de preferências e comportamentos dos atores.

A sugestão desenvolvida aqui, sobre como estudar o desmonte de políticas públicas, pode, portanto, ser também tomada como uma modesta sugestão sobre como combinar a curiosidade teórica com o rigor empírico na análise comparativa. Em outras palavras, explicar a mudança em áreas específicas das políticas públicas, com respeito a questões específicas dessas políticas, é certamente importante. Para avançar como uma disciplina, no entanto, precisamos desenvolver teorias mais gerais da mudança em políticas públicas — teorias que permanecem válidas ao atravessar diferentes áreas, questões e campos de políticas públicas. Percebemos a moldura analítica que desenvolvemos neste artigo para o estudo do desmonte de políticas públicas como, esperamos, uma forma de oferecer algumas ideias no que diz respeito não apenas ao estudo do desmonte como tal, mas também como passos para avançar no desenvolvimento de uma teoria mais geral da mudança em política pública em nossa subdisciplina particular.

Agradecimentos

O artigo se baseia na pesquisa conjunta conduzida no contexto do projeto “*Confronting Social and Environmental Sustainability with Economic Pressure: Balancing Trade-offs by Policy Dismantling or Policy Expansion?*” (CONSENSUS) que foi financiado no âmbito do *7th Framework Programme of the European Commission*. Somos gratos pelo financiamento de nossa pesquisa. Também somos gratos aos colegas e pesquisadores que têm se envolvido neste projeto. As ideias e conceitos apresentados neste artigo foram desenvolvidos em cooperação intensiva com a equipe de pesquisa.

REFERÊNCIAS

BACHRACH, Peter; BARATZ, M. Two Faces of Power. **American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947–952, 1962.

BARDACH, Eugene. Policy termination as a political process. **Policy Sciences**, v. 7, n. 2, p. 123-131, 1976.

BAUER, Michael W. Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept. **Politische Vierteljahresschrift**, v. 47, n. 2, p. 147–168, 2006.

Bauer, Michael W. *et al.* **Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern**. Berlin: Edition Sigma, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30, 2007.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. Understanding policy dismantling: An analytical framework. In: BAUER, Michael W. *et al.* (Ed.). **Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30–51.

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

BEHN, Robert D. How to terminate a public policy: A dozen hints for the would-be terminator. **Policy Analysis**, n. 4, p. 393–414, 1978.

BERNAUER, Dominik; KNILL, Christoph. When the dismantling of an ineffective policy becomes increasingly costly: Default strategies, arena shifting and symbolic action in German waste policy. In: BAUER, Michael W. et al. (Ed.). **Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p.155-175.

BIANCULLI, Andrea; JENNE, Nicole; JORDANA, Jacint. From dismantling by default to arena shifting? Child benefits policy in Spain. In: BAUER, Michael W. et al. (Ed.). **Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p.105-128.

BREWER, Garry D. Termination: Hard choices-harder questions. **Public Administration Review**, v. 38, n. 4, p. 338-344, 1978.

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

DANIELS, Mark R. **Terminating Public Programs: An American Political Paradox**. New York: ME Sharpe, 1997.

DELEON, Peter. Public policy termination: An end and a beginning. **Policy Analysis**, n. 4, p. 369-392, 1978.

EBINGER, Falk. Vollzug trotz Reform? Die Umweltverwaltung der Länder im Wandel. **Verwaltungsarchiv**, v. 1, n. 2009, p. 55-70, 2009.

GEVA-MAY, Iris. Riding the wave of opportunity: Termination in public policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 3, p. 309-333, 2004.

GIAIMO, Susan; MANOW, Philip. Adapting the welfare state: The case of health care reform in Britain, Germany, and the United States. **Comparative Political Studies**, v. 32, n. 8, p. 967-1000, 1999.

GREEN-PEDERSEN, Christoffer. The dependent variable problem within the study of welfare state retrenchment: Defining the problem and looking for solutions. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 6, n. 1, p. 3-14, 2004.

GREEN-PEDERSEN, Christoffer et al. Dismantling by default? The indexation of social benefits in four Countries. In: BAUER, Michael W. et al. (Ed.). **Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 129-154.

GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HAVERLAND, Markus. Review Essay: The new politics and scholarship of the welfare state. **Journal of European Social Policy**, v. 12, n. 1, p. 43-51, 2002.

HACKER, Jacob S. Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. **American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 243-260, 2004.

HÄUSERMANN, Silja. **The politics of welfare state reform in continental Europe: Modernization in hard times**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HANCHER, Leigh; MORAN, Michael. Introduction: Regulation and deregulation. **European Journal of Political Research**, v. 17, n. 2, p. 129-136, 1989.

HOLZINGER, Katharina; KNILL, Christoph. The interaction of competition, co-operation and communication: Theoretical analysis of different sources of environmental policy convergence. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 10, n. 4, p. 403-425, 2008.

HOOD, Christopher. **The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self Preservation in Government**. Princeton: Princeton University Press, 2011.

HOWLETT, Michael; CASHORE, Benjamin. The dependent variable problem in the study of policy change: Understanding policy change as a methodological problem. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 11, n. 1, p. 33-46, 2009.

JORDAN, Andrew; BAUER, Michael W.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; TURNPENNY, John. Policy dismantling: an introduction. In: BAUER, Michael W. *et al.* (Ed.). **Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 3–30.

KATZ, Lawrence F.; MEYER, Bruce D. The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment. **Journal of public economics**, v. 41, n. 1, p. 45-72, 1990.

KNILL, Christoph. **The Europeanization of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

KNILL, Christoph; DEBUS, Marc; HEICHEL, Stephan. Do parties matter in internationalised policy areas? The impact of political parties on environmental policy outputs in 18 OECD countries, 1970–2000. **European journal of political research**, v. 49, n. 3, p. 301-336, 2010.

KNILL, Christoph; LENSCHOW, Andrea. “Seek and ye shall find!” Linking different perspectives on institutional change. **Comparative Political Studies**, v. 34, n. 2, p. 187-215, 2001.

KNILL, Christoph; SCHULZE, Kai; TOSUN, Jale. Regulatory policy outputs and impacts: Exploring a complex relationship. **Regulation & Governance**, v. 6, n. 4, p. 427-444, 2012.

KNILL, Christoph; TOSUN, Jale; BAUER, Michael W. Neglected faces of Europeanization: The differential impact of the EU on the dismantling and expansion of domestic policies. **Public Administration**, v. 87, n. 3, p. 519-537, 2009.

KORTE, Stefanie; JÖRGENS, Helge. Active dismantling under high institutional constraints? Explaining the Bush administration’s attempts to weaken US air pollution control policy. In: BAUER, Michael W. *et al.* (Ed.). **Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 81–104.

LEVY, Jonah D. Vice into virtue? Progressive politics and welfare reform in continental Europe. **Politics & Society**, v. 27, n. 2, p. 239-273, 1999.

LEVY, Jonah D. 2010, Welfare retrenchment. In: CASTLES, Francis G. *et al.* (Ed.). **The Oxford handbook of the welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 552-565.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. **Theory and society**, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Ed.). **Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge

University Press, 2009. p. 1–37.

PAL, Leslie A.; WEAVER, Kent R. The politics of pain. In: PAL, Leslie A.; WEAVER, Kent R. (Ed.). **The Government Taketh Away: The Politics of Pain in the United States and Canada**. Washington: Georgetown University Press, 2003. p. 1–41.

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

PIERSON, Paul. The new politics of the welfare state. **World politics**, v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American political science review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PIERSON, Paul. Coping with permanent austerity: Welfare state restructuring in the affluent democracies. In: PIERSON, Paul (Ed.). **The new politics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 410–456.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions, and Political Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (Ed.). **Theories of the policy process, second edition**. Routledge, 2007. p. 189-220.

SCHÄFER, Holger. **Reform der Arbeitslosenversicherung: ökonomische Aspekte einer politischen Debatte**. Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH, 2003.

SIMON, Herbert A. Theories of decision making in economics and behavioural science. **American Economic Review**, v. 49, n. 3, p. 253–283, 1959.

STARKE, Peter. The politics of welfare state retrenchment: A literature review. **Social policy & administration**, v. 40, n. 1, p. 104-120, 2006.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: Institutional change in advanced political economies. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. **Beyond continuity**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1–39.

TAYLOR-GOUBY, Peter. Policy change at a time of retrenchment: recent pension reform in France, Germany, Italy and the UK. **Social Policy & Administration**, v. 33, n. 1, p. 1-19, 1999.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics, STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Ed.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1–32.

VIS, Barbara; VAN KERSBERGEN, Kees. Why and how do political actors pursue risky reforms?. **Journal of Theoretical Politics**, v. 19, n. 2, p. 153-172, 2007.

WEAVER, R. Kent. The politics of blame avoidance. **Journal of public policy**, v. 6, n. 4, p. 371-398, 1986.

WEAVER, R. Kent. **The Politics of Automatic Stabilization Mechanisms in Public Pension Programs**. Berlin: WZB, 2011.