

**Trabalho preparado para apresentação no
V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade de São Paulo**

“Estudos da difusão: uma agenda emergente na Ciência Política”

**Estudos da difusão:
um panorama teórico e a produção em
língua portuguesa**

Maria Clara Oliveira

Doutoranda em Ciência Política na Universidade de São Paulo

4 a 8 de Maio de 2015

Estudos da difusão: um panorama teórico e a produção em língua portuguesa

Maria Clara Oliveira

Resumo

Nos últimos cinquenta anos, e em especial nas duas últimas décadas, o tema da difusão tem-se tornado um conceito cada vez mais importante para a Ciência Política e para outras áreas do conhecimento e tem havido um crescente interesse académico pelo tema. Este trabalho pretende discutir criticamente o conceito de difusão e as suas evoluções. O objectivo é duplo: analisar o cenário teórico e os avanços conseguidos de um modo geral e avaliar a produção em língua portuguesa sobre o tema.

Introdução

“Tomámos o arroz emprestado, mas não o comemos com pauzinhos” escreveu Woodrow Wilson em 1886. Apesar de à época ainda não ter surgido o campo de estudos da transferência de políticas públicas, a afirmação de Wilson fornece uma boa descrição do processo da difusão. A não existência de estudos sobre o assunto não significa, contudo, que não havia tal fenómeno. Com efeito, é possível identificar processos de transferência muito anteriores, tais como a transposição de instituições similares às existentes nos estados europeus para as colónias e adoção de políticas similares àquelas que já vigoravam em outros contextos. Com os avanços nas comunicações e o encolher das distâncias, há uma ampliação do número de processos de difusão. Mais ainda, o ritmo a que o processo ocorre acelera, como o denota Walker (1969), pois o tempo que decorre entre a criação de uma inovação e a sua transposição para outros contextos tem-se reduzido cada vez mais. O crescente interesse pelo tema prende-se com a percepção de que na atual situação de grande interligação, processos de difusão têm que ser frequentemente considerados para explicar o surgimento na agenda e a formulação de uma política pública. O aparecimento de novas situações de transferência, como as que ocorrem por intermédio da União Europeia e de outras organizações internacionais, também conduz a novos questionamentos (Stone 1999; Dolowitz and Marsh 2000).

Os estudos dedicados ao entendimento do processo de difusão propriamente dito surgiram na segunda metade do século XX. O pioneiro na área foi Walker (1969), que procurou entender os padrões de disseminação de inovações entre os diferentes estados federados americanos. Desde então os trabalhos dedicados à temática não cessam de aumentar, regroupando várias disciplinas em torno de um mesmo tema – Ciência Política, Relações Internacionais, Economia, Geografia e outras. Essa “difusão dos estudos de difusão” (Graham, Shipan, and Volden 2013) e a grande quantidade de disciplinas envolvidas leva a que haja uma grande multiplicidade de termos que definem coisas muito semelhantes. Desta forma, como modo de referência a processos de transferência, são utilizados conceitos como *lesson-drawing*, *policy-bandwagoning*, emulação, convergência de políticas públicas, difusão de políticas públicas,

disseminação, entre outros (Stone 1999; Coêlho 2008) Estes conceitos são, por vezes, usados para sinalizar pequenas variações entre um tipo de processo e outro, mas a grande maioria dos autores utiliza-os alternadamente atribuindo-lhes o mesmo significado. Neste trabalho usaremos os conceitos de transferência e de difusão de políticas públicas como sinónimos.

Os estudos da difusão abarcam uma grande e variada quantidade de objetos passíveis de serem transpostos. Os trabalhos sobre o tema têm-se dedicado a analisar processos que envolvem instituições, políticas públicas e normas (Bernardi no prelo), entre outros. Dada a impossibilidade de abordar aqui toda essa panóplia de objetos, a nossa opção é pela revisão da literatura sobre difusão de políticas públicas.

A produção sobre o tema da difusão é, maioritariamente, originária do Reino Unido (Benson and Jordan 2011; Stone 1999) tendo muitos dos estudos dado ênfase aos processos que envolvem a transferência partindo desse país para os Estados Unidos ou que tomam o sentido inverso. Não obstante, tem crescido o número de trabalhos originários de outros contextos – diversos estudos a respeito têm sido desenvolvidos na academia francesa (Delpeuch 2015)- e que se focam em outras áreas geográficas, tais como a União Europeia e os processos de difusão entre países latino-americanos (Weyland 2005; Madrid 2005; Sugiyama 2011b; Peña 2014; Osorio 2014b; Osorio 2013; Osorio 2014a; Osorio 2012). Ainda assim, os estudos sobre processos de difusão entre países em desenvolvimento existem em quantidade limitada. No Brasil, apesar da produção ainda escassa, o interesse pelo tema tem aumentado aos poucos, como veremos mais à frente.

Neste trabalho é feita uma revisão da literatura produzida sobre o tema, aqui organizada em torno de pontos considerados fundamentais para o entendimento dos estudos de difusão, além de ser analisada a produção em português sobre a questão. Somam-se à presente introdução três outras partes e uma seção de considerações finais. O primeiro subcapítulo é dedicado à explicitação do que se entende por estudos da difusão e a uma breve exposição das diferentes abordagens que foram surgindo ao longo do tempo. Já a segunda parte está dividida em torno dos seguintes pontos: (1) identificação dos

diferentes actores que fazem parte do processo de difusão; (2) entendimento das motivações que podem conduzir esses mesmos actores a desenvolver este processo; (3) compreensão dos diferentes objectos passíveis de ser transferidos; e, por último, (4) distinção entre as diversas formas que a transferência pode assumir. Na terceira seção analisaremos aquilo que tem sido produzido em língua portuguesa sobre o tema.

Difusão de políticas públicas – o que é?

Antes de maiores considerações, e tendo em conta a profusão de diferentes conceitos que visam descrever o fenómeno e que podem ser susceptíveis de criar confusão, convém delimitar o que é difusão de políticas públicas. Estamos perante um processo de transferência de políticas públicas quando se verificam todos os quatro pontos que se seguem: (1) é claramente demonstrado que fatores domésticos apenas não explicam a adopção da política; (2) é demonstrado que a adopção da política em questão não resulta de forças modernizadoras que agem ao mesmo tempo, ainda que separadamente; (3) é demonstrado que os formuladores estavam cientes da existência da política no seu contexto de origem; (4) é demonstrado que informação sobre a política no seu contexto de origem foi usada no debate acerca da nova política a adoptar no contexto de destino (Stone 1999).

Uma transferência tem maior probabilidade de acontecer quando um formulador de políticas públicas procura uma solução para um determinado problema existente no contexto doméstico. Ao fazê-lo, ele pode procurar soluções que foram apresentadas para problemas similares em contextos diferentes (temporais ou espaciais). Em momentos de urgência é natural que a transferência ocorra.

As transferências de políticas públicas assumir uma forma vertical (Benson and Jordan 2011) isto é, quando se efectua uma passagem para uma esfera de governo diferente. A política pode ser originalmente de um nível mais baixo de governo e ser adoptada por um nível mais alto, como é o caso do Programa Bolsa Escola, que foi primeiramente desenvolvido a nível municipal e só vários anos depois é que passou a ser uma política do governo federal (C. K. S. Leite and Peres, n.d.; Sugiyama 2011a), mas também pode ocorrer o contrário, ou seja, a política é gerada numa instância superior e depois é replicada por um nível de governo inferior, como é o caso de algumas políticas da União Europeia, que são passadas da instituição supra-nacional para os estados-membros. A difusão pode também acontecer de modo horizontal, isto é, a replicação ocorre no mesmo nível de governo. Exemplo disso é o caso do Programa Saúde da Família e do Programa Bolsa Escola, ambos criados a nível municipal e replicados, num

curto prazo, por outros municípios (Coêlho 2008; Coêlho and Turgeon 2012; Sugiyama 2008b). Além da disseminação de políticas a nível municipal, podemos citar o caso da transposição de políticas nacionais de um país para outros como um exemplo de transposição horizontal, pois trata-se de unidades similares. Existem alguns estudos sobre a transposição de uma política nacional para outros países, como é o caso das pensões privadas (Madrid 2005; Weyland 2005), dos programas de transferência monetária e de outras políticas sociais (Sugiyama 2011b; Peña 2014; Souza 2007; Andrade 2008; I. C. Leite, Suyama, and Pomeroy 2013), das políticas agrícolas (Milhorance 2013), entre outros,

Várias são as definições apresentadas para o processo de transferência de políticas públicas e diferentes abordagens foram propostas com o passar do tempo. Como á mencionado anteriormente, os primeiros estudos da difusão foram levados a cabo nos Estados Unidos e a preocupação desses estudos era em tentar entender os processos de difusão de políticas entre os diferentes estados federados. A centralidade destes estudos nos processos norte-americanos foi alvo de crítica, pois outros processos também ocorriam em contextos distintos e envolvendo actores diferentes e as propostas explicativas avançadas para o caso americano eram suficientes para entender os restantes processos (Benson e Jordan, 2011).

Uma nova abordagem surge – a de *lesson-drawing* proposta por Rose (1993). Este quadro de análise sugere que ao identificar um problema em comum e insatisfeito com a solução que tem ao seu alcance, o formulador pode retirar lições daquilo que foi feito no outro contexto para melhor conseguir resolver os seus problemas. No entanto, o processo de *lesson-drawing* “é mais do que uma avaliação do programa no seu contexto de origem; implica também fazer um julgamento acerca de fazer a mesma coisa num outro lugar” (Rose, 1993:7). Significa isto que o formulador deve avaliar a probabilidade que a aplicação de determinado programa ao seu contexto tem de ser bem-sucedida. Consequentemente, o formulador deve avaliar se as lições são positivas, o que lhe permite inspirar-se nelas para resolver o seu problema, ou negativas, o que deve leva-lo a compreender através dos erros dos outros aquilo que ele não deve fazer no seu espaço.

A definição proposta por Rose (1993) traz nela a assunção de que a transferência ocorre voluntariamente, o que levou a que uma chuva de críticas lhe fosse feita. Dolowitz e Marsh (2000) apontam o fato da definição pressupor a racionalidade total dos atores que participam da transferência, o que na realidade é improvável. De fato, de acordo com Weyland (2005) a racionalidade do formulador de políticas é limitada, tanto porque as informações de que ele dispõe raramente são perfeitas e existem na quantidade necessária, tanto porque ele não dispõe nem de tempo, nem de capacidade para processar essas informações de modo a escolher a melhor opção. Assim, ao procurar por uma solução para um problema, o formulador vai, frequentemente optar pela transferência de uma política, não necessariamente porque ela se apresenta como a melhor solução possível para o problema doméstico que procura resolver, mas porque transferir algo que já foi realizado num outro contexto pode ser um atalho para chegar a uma solução satisfatória para o problema que tem em mãos.

A mais recorrente das definições de transferência de políticas públicas, segundo Stone (1999), e também aquela que é mais abrangente e melhor descreve os diferentes processos que se apresentam, é a que foi proposta e revista por diversas vezes por Dolowitz e Marsh. Assim, transferência é

“um processo através do qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos e ideias de um sistema político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e ideias de outro sistema político”

(Dolowitz e Marsh, 2000:5).

Apesar de esta definição incorporar os processos de transferência no tempo e no espaço, os autores ressaltam que é mais provável que a transferência resulte de algo que encontramos num outro local e não num outro momento temporal, pois a informação do que se passa ao mesmo tempo ainda que em espaços geográficos diferentes circula melhor do que a informação ao longo do tempo (Dolowitz e Marsh, 2000). Esta afirmação é apoiada pelos estudos empíricos realizados dentro da área: todos eles se debruçam sobre processos de difusão que ocorrem de um espaço geográfico para

outro(s), não sendo do nosso conhecimento a existência de um único estudo que trate de difusão de um momento no tempo para outro.

Uma das principais contribuições do quadro analítico proposto por Dolowitz e Marsh é o fato de ele permitir a inclusão da ideia de coerção associada à transferência. A ideia de *lesson-drawing* de Rose (1993) não é, de todo, descartada, mas sim colocada na ponta de um *continuum*, significando um processo no qual a transposição de políticas ocorre de forma voluntária e é desenvolvido por actores completamente racionais. No extremo oposto, encontramos as transferências coercivas, isto é, aquelas que foram diretamente impostas ao formulador, sem que qualquer tipo de negociação tenha existido. A maior parte das políticas localiza-se algures no meio do *continuum*, isto é, é muito pouco provável que encontremos uma política adotada de forma totalmente espontânea, mas também é altamente improvável que estejamos perante uma política “plantada” num determinado contexto não tendo havido negociação em torno dela. A ideia de coerção é frequentemente associada a imposições por parte de instituições internacionais (Benson e Jordan, 2011). Benson e Jordan (2011) chamam atenção para o paradoxo de falar em transferências coercivas quando se trata da União Europeia – ponto que tendo em consideração os eventos recentes, especialmente os que respeitam à aplicação de políticas de austeridade em países do sul da Europa gravemente afetados pela crise económica e financeira, seria merecedor de mais atenção e de estudo. Para os autores, não se deve associar a classificação de coerção às políticas transferidas da União Europeia para os estados-membros, pois elas são previamente acordadas no Conselho de Ministros, onde esses mesmos estados têm representação. Em casos como este, Dolowitz e Marsh (2000) sugerem a utilização do termo transferência negociada, em lugar de transferência forçada. Note-se que, apesar de não as podermos classificar como coercitivas, as políticas definidas por organismos internacionais e bancos de desenvolvimento podem estar situadas num ponto do *continuum* bem próximo disso, na medida em que não podendo esses organismos impor as políticas de modo unilateral, eles podem utilizar-se de outros métodos para facilitar a sua aceitação, como, por exemplo, condicionar um empréstimo financeiro a esforços no sentido de adotar certa política. Outra situação em que é difícil distinguir entre coerção e adoção voluntária é nos casos em que há participação de consultores internacionais, sugeridos por

organizações internacionais, que fazem recomendações técnicas (Dolowitz e Marsh, 2000).

Uma outra contribuição de Dolowitz e Marsh (2000) é a ideia de que a transferência pode ser bem-sucedida, mas que, eventualmente, ela pode não dar resultado. Efetivamente, o fato de uma política ser um sucesso num contexto, não significa que ela o vá ser em qualquer outro. Os autores enumeram três fatores que podem levar ao insucesso de uma política num outro contexto: (1) a transferência é desinformada, ou seja, o importador não dispõe de informação suficiente acerca da política; (2) transferência incompleta, isto é, durante o “transporte” da política de um contexto para o outro, alguns elementos-chave da política original são deixados de fora; (3) transferência inapropriada, que ocorre quando não se tem em conta diferenças importantes a nível de ideologia e do contexto social, económico e político.

Recentemente, Peck tem procurado desenvolver uma nova abordagem, que se caracteriza, segundo o autor, por complementar as abordagens propostas pela Ciência Política (Peck 2011). Esta abordagem, chamada de *policy mobilities*, defende que as políticas não são apenas transferidas, mas são também transformadas, isto é, a pública e as visões sobre ela alteram-se no decorrer do processo de difusão. O mesmo autor, junto com outros pesquisadores, propõe também aquela que seria uma nova maneira de estudar empiricamente a mobilidade de políticas, à qual ele chama de *follow the policy* (segue a política pública), que consistiria numa conjugação entre *process tracing* e etnografia (Peck 2012).

É ainda de salientar a existência de duas visões diferentes, mas que tendem a estar cada vez mais imbricadas, acerca do processo de difusão: enquanto alguns autores colocam o acento em fatores internos para explicar a difusão, outros atribuem maior importância a fatores externos (Coelho 2008).

Avanços em alguns pontos específicos dos estudos de difusão de políticas públicas

Este capítulo do trabalho encontra-se dividido em quatro pontos que nos parecem ser interessantes para compreender o processo de difusão de políticas públicas. Cada um desses pontos será brevemente tratado, procurando-se enunciar as evoluções recentes que lhe estão associadas e fazer uma ligação com trabalhos empíricos em que estas questões tenham sido tratadas.

1. Quem participa do processo de transferência?

Do processo de difusão de políticas podem participar uma multiplicidade de atores, que vão assumindo configurações diferentes em função de cada caso. Há atores que assumem o papel de exportadores da política e outros que assumem o papel de importadores, sendo que estas posições podem sofrer alterações consoante a política em análise (Dolowitz e Marsh, 2000). Os Estados Unidos da América são frequentemente vistos como exportadores de políticas. O Brasil, além de ser um importador de políticas, assume nos últimos anos um papel cada vez mais importante como exportador de políticas de diversos setores (Faria 2012; Regina 2015; O. P. de Oliveira 2013; O. P. de Oliveira 2015; Andrade 2008; Milani and Lopes 2014; Milhorce 2013; I. C. Leite, Suyama, and Pomeroy 2013). Países mais dependentes de ajuda financeira externa e com menores capacidades estatais tendem a ocupar uma posição de importadores. Há ainda atores que funcionam como mediadores do processo de transferência, como é o caso do *Department for International Development* do Reino Unido, que facilitou os contatos entre formuladores do Programa Bolsa Família brasileiro e representantes do governo do Gana interessados em compreender melhor o funcionamento da política e em analisar se ela era passível de ser adaptada à realidade local (Souza, 2007). Chamamos a atenção para o fato de a transferência poder ser denominada direta, quando se estabelece uma relação entre o “exportador” e o “importador”, ou indireta, no caso de

haver um intermediário (uma organização internacional, a título de exemplo) entre o local de origem e o de destino.

Dolowitz e Marsh (2000) identificam um conjunto de nove actores que podem intervir no processo de difusão. São eles: indivíduos eleitos, partidos políticos, burocratas e funcionários públicos, grupos de pressão, *policy entrepreneurs*, corporações transnacionais, *think tanks*, especialistas/consultores, organizações não governamentais e instituições supranacionais (a União Europeia, por exemplo).

Ainda que Dolowitz e Marsh tenham identificado grande diversidade de atores com características muito distintas, com frequência a atenção de grande parte dos autores da área é centrada em atores estatais (Stone, 1999). Com o volver do tempo torna-se mais se torna evidente que actores não-estatais assumem um papel igualmente importante na transferência. Por actores não-estatais entende-se: académicos, institutos de pesquisa, *think tanks*, organizações não governamentais (nacionais ou de carácter internacional), media, transnational advocacy networks, instituições filantrópicas, entre outros. Ainda que estes últimos não tenham as mesmas capacidades de intervenção nem sejam pautados pelos mesmos motivos, a sua atividade pode ser crucial para a difusão de ideias e de conhecimento. Nessa veia, Sugiyama (2011) e Porto de Oliveira (2013) argumentam que o papel dos media e de académicos foi importante para a difusão tanto dos programas de transferência condicionada de renda, quanto do Orçamento Participativo. Atores de cunho privado, como empresas transnacionais e instituições financeiras, também podem ter participação no processo (Benson e Jordan, 2011).

Olhando com mais atenção alguns dos atores, podemos ver que o seu papel no processo de difusão é bem diferenciado. Com efeito, organizações e agências regionais e internacionais são responsáveis pela difusão não só de ideias e de conhecimentos, via organização de conferências, envio de consultores e produção de material de divulgação, mas também podem fazê-lo por meio de imposição de condicionalidades - por exemplo, condicionar a atribuição de ajuda financeira à adoção de certos programas (Dolowitz e Marsh, 2000). Já no caso das organizações não governamentais, o objeto da transferência é, amiúde, uma ideia ou ideologia.

2. *Que motivos explicam a opção por transferir?*

Até muito recentemente, a maioria dos estudos não tinha em consideração os motivos que levavam os atores a participar de processos de difusão. Antes de analisar os motivos, torna-se necessário separar as transferências em dois momentos: o do processo de exportação e o do processo de importação. Há ainda que assinalar que as importações diferem consoante a natureza da transferência, isto é, as justificações não são as mesmas no caso das transferências serem feitas voluntariamente e no caso de elas terem sido forçadas.

Sugiyama (2008a, 2008b) apresenta três motivações que podem estar na origem do envolvimento voluntário dos atores em processos de importação de políticas públicas: (1) a obtenção de incentivos políticos; (2) a partilha de ideologia; e (3) o resultado da participação em redes profissionais.

A obtenção de incentivos políticos é um motivo que foi desde cedo levantado para explicar a transferência de políticas entre estados norte-americanos (Walker, 1969). O autor afirma que em locais com eleições muito acirradas, é mais provável que o governo esteja mais aberto a adotar mudanças rapidamente. Por outro lado, a transferência de políticas também pode ser vista como um risco. Com efeito, adotar um programa logo após a sua criação no outro contexto e sem que avaliações do mesmo e monitoramento dos seus impactos tenham sido desenvolvidos é correr um grande risco, pois a incerteza quanto aos impactos do programa é muito alta (Sugiyama, 2008b, Walker, 1969). A respeito deste ponto, Weyland (2005) argumenta que o processo de difusão se dá bastante depressa enquanto não há avaliações sobre a política pública e desacelera a partir do momento em que surgem avaliações negativas. No entanto, parece-nos que no caso das avaliações serem positivas, estas podem contribuir de forma significativa para despertar a atenção de outros governos. Com efeito, é comum ver sugestões sobre a importância que os resultados positivos das avaliações conduzidas por *think tanks* independentes sobre o programa mexicano *Progresas*, hoje chamado de *Oportunidades*, tiveram para o alavancar da adoção de programas de transferência monetária

condicionada em países latino-americanos e também em outras áreas geográficas. Sugiyama (2008a, 2008b) defende que, contrariamente ao que se verifica no caso americano, a adoção de políticas sociais a nível local no Brasil não parece ser influenciada pela perspectiva de ganhos políticos, na medida em que um número significativo de prefeitos que emularam o Programa Bolsa Escola e o Programa Saúde da Família fê-lo quando ainda havia informações escassas acerca dos programas e em momentos que não lhes traziam vantagens nas eleições seguintes. Num estudo semelhante conduzido por Coêlho(2008) no estado de São Paulo, o autor chega a resultados que contrapõe o argumento avançado por Sugiyama.

A proximidade ideológica é outro motivo que pode levar os atores a optarem pelo processo de transferência. Com efeito, o formulador pode identificar numa determinada política os ideais que ele procura seguir e, conseqüentemente, adotá-la, ainda que isso possa não lhe trazer qualquer tipo de benefício a nível eleitoral (Sugiyama, 2008b). A autora utiliza o caso da adoção do Programa Bolsa Escola pelo então governador Cristovam Buarque como ilustração, pois o governador fez várias declarações dizendo que importa entender o programa como algo que o Estado deve fazer em prol do bem-estar do cidadão, não se tendo servido, portanto, do mesmo para fazer campanha política e retirar benefícios eleitorais. A ideologia pode também ser uma barreira à difusão, na medida em que alguns atores rejeitam toda e qualquer ideia que possa estar associada com determinada ideologia (políticas desenvolvidas pelos Estados Unidos têm um alto nível de rejeição entre alguns países em desenvolvimento, por exemplo).

Sugiyama (2008A, 2008b, 2011a) ressalta ainda a importância das redes formais e informais na difusão de ideias e de normas. As associações formais (profissionais, por exemplo) colocam indivíduos em contato e expõem-nos a novas ideias e experiências, mostrando-lhes novas ideias e tendências no campo (Sugiyama, 2008b). Tendo sido socializados dentro de determinados padrões, os indivíduos vão reproduzir aquilo que consideram ser a norma, facilitando a circulação de ideias e de políticas. Dois casos que exemplificam este ponto são a circulação do Programa Saúde da Família, dos programas de transferência monetária condicionada e do Orçamento Participativo, nos quais a

pertença dos indivíduos a determinadas redes (formais e informais) facilita a transferência (Oliveira 2013; Sugiyama 2008b; Sugiyama 2008a; Osorio 2014a)

É ainda comum argumentar que as transferências de políticas públicas podem ser influenciadas por efeitos de vizinhança, isto é, estados que são geograficamente próximos tendem a adotar políticas que foram colocadas em prática em estados vizinhos. Estados geograficamente próximos podem também ter maiores afinidades culturais, o que facilitaria o processo de transição da política de um local para o outro. Além do mais, pode haver estados que têm grande capacidade de influência numa determinada região, o que poderia levar os estados menores que o rodeiam a identificá-lo como uma espécie de líder a seguir (Walker, 1969). Mas, pelo fato de os estados importadores poderem ter múltiplos pontos de referência e em decorrência de um aumento da circulação de informação, a proximidade geográfica pode não ser suficiente para explicar a difusão de políticas.

A literatura sobre transferência ainda é incipiente quanto à apresentação de explicações para o fato dos atores agirem como exportadores de políticas ou, em alguns casos, como intermediários no processo de transferência. No seu trabalho sobre a difusão do Orçamento Participativo, Oliveira (2013) argumenta que um dos motivos que levou Porto Alegre a fazer um esforço de exportação da política foi a conquista de uma legitimidade interna que adviria do fato de esta se tornar reconhecida a nível internacional como uma boa prática. Já Faria (2012) demonstra que o Brasil e a Venezuela se têm servido da exportação de programas sociais como meio para atingir uma posição de liderança na cena regional.

3. O que é transferido?

Dolowitz e Marsh (2000) identificam oito categorias diferentes de elementos que podem ser transferidos: (1) objetivos – diversos países se comprometeram a cumprir os oito Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, sendo que as formas como cada um deles atingiria as metas coube a cada um decidir; (2) conteúdos; (3) programas – adoção de programas semelhantes de luta contra a pobreza, por exemplo; (4) instituições –

transposição das instituições estatais vigentes na Europa para as colônias; (5) ideologia-transposição, a título de exemplo, da ideologia a países africanos recém-independentes próximos à União Soviética; (6) ideias – circulação de ideias sobre o rendimento mínimo de garantia, por exemplo; (7) atitudes; e (8) lições negativas.

Stone (1999) distingue *soft transfers* – que correspondem à transferência de ideias e de objetivos – de *hard transfers* – que seria a transposição de programas por inteiro ou de elementos destes – e ressalta que, apesar de grande atenção ser conferida à transposição de políticas, a circulação de ideias é extremamente importante (este ponto também é defendido por Faria (2003)).

Ressalta-se aqui a importância da atribuição da classificação de *best practice* ou de outro tipo de designações e prêmios. O reconhecimento de uma política ou de algum elemento dela por entidades nacionais e internacionais confere-lhe uma certa legitimidade, contribuindo para que ela se torne atraente aos olhos de formuladores de políticas públicas de outros contextos e facilitando, portanto, a sua transferência. Duas das políticas públicas que são consideradas *best practice* pelo Banco Mundial – o Orçamento Participativo e os Programas de Transferência Condicionada – têm sido amplamente difundidos.

Apesar de serem apenas mencionados e não tratados de forma aprofundada neste texto, vale lembrar que há outros objetos passíveis de ser transferidos, tais como normas ou instituições.

4. *Que formas assume a transferência?*

Aquilo que resulta de um processo de difusão pode assumir formas muito diferentes. À semelhança do que já vimos nas seções anteriores, também o número de formas identificadas se foi avolumando com o passar do tempo.

Rose (1993:21-22) propõe cinco graus de transferência, aqui organizados daquele que se mantém mais próximo do observado no contexto original para aquele que mais se

distancia: (1) cópia - “adoção mais ou menos íntata de um programa já em vigor noutra jurisdição”; (2) emulação - “adoção, tendo realizado ajustamentos às diferentes circunstâncias, de um programa já em vigor noutra jurisdição”; (3) hibridização - “combina elementos de programas de dois locais diferentes”; (4) síntese - “combina elementos que são familiares a programas que estão presentes em três lugares diferentes ou mais”; e (5) inspiração - “utilização de programas de outros contextos usados como estímulos para o desenvolvimento de um novo programa sem que haja um programa análogo noutra local”. De acordo com Rose, a emulação pode ocorrer não apenas no sentido de adaptar o programa ao novo contexto, mas também pode ser fruto de uma vontade de melhorar aquilo que já existia previamente.

Já Dolowitz e Marsh (2000) enunciam apenas quatro graus de transferência, numa proposta que se assemelha bastante à primeira classificação sugerida por Rose (1993). Com efeito, a única diferença significativa é o fato de os autores unificarem as categorias de hibridização e síntese numa só, a que chamam combinações. Assim sendo, as transferências podem ter forma de: (1) cópia, quando há uma transferência direta e completa; (2) emulação, quando há uma transferência das ideias e das principais diretivas da política; (3) combinação, quando a nova política resulta de uma mistura de elementos de outras políticas; ou (4) inspiração, caso o formulador tenha bebido da fonte da política original mas produzido localmente algo muito diferente.

Num trabalho mais recente, o mesmo autor (Rose, 2005 *apud* Benson e Jordan, 2011) revê as categorias apresentadas e propõe uma nova escala, aqui uma vez mais apresentada do grau mais próximo ao original ao mais diferente: (1) fotocópia; (2) cópia; (3) adaptação; (4) hibridização; (5) síntese; (6) inspiração disciplinada; e (7) imitação seletiva.

Por último, há que mencionar que o processo de transferência e a forma que objeto transferido assume são afetadas por aquilo que já existia anteriormente nessa área de política pública (*path dependency*), por questões ideológicas, por diferenças institucionais e por diferenças de recursos financeiros e políticos (Benson e Jordan,

2011). Os atores que fazem parte do processo também são capazes e influenciar a forma que a transferência vai assumir (Dolowitz e Marsh, 2000).

Produção acadêmica sobre estudos da difusão em língua portuguesa – em que pé estamos?

O Brasil possui uma série de políticas públicas recentes que têm despertado grande interesse pela parte de organizações e bancos internacionais, governos de outros países e acadêmicos. De fato, podemos dizer que recentemente o país passou a assumir um papel de extrema importância enquanto modelo a ser seguido, especialmente por outros países em desenvolvimento, em áreas tão distintas quanto a luta contra a pobreza, o desenvolvimento agrícola, o combate ao vírus HIV/SIDA ou o fomento à participação política. Também pelo fato de ser uma federação e de ter alguns setores de políticas públicas que são bastante descentralizados, é perfeitamente plausível pensar a possibilidade de haver processos de difusão entre municípios, entre estados federados e entre os diferentes entes da federação, como, aliás, o demonstram as evidências (Farah and Spink 2008; Coêlho, Cavalcante, and Turgeon 2013; Coêlho 2008; Sugiyama 2011a; Sugiyama 2008b) . Portugal também é certamente um bom ambiente para estudar o processo de difusão de políticas públicas, dado que é um estado-membro da União Europeia e, em alguns setores de políticas públicas, ainda serve de modelo para alguns países de língua portuguesa.

Apesar de estarmos perante um cenário em que seria de esperar a existência de uma grande quantidade de trabalhos sobre o assunto, a produção em língua portuguesa sobre a temática é ainda muito restrita, sendo centrada no caso do Brasil. No entanto, nos últimos anos, a questão parece ter suscitado um crescente interesse por parte de pesquisadores brasileiros, que têm desenvolvido vários estudos, maioritariamente empíricos, sobre a questão. Antes de nos voltarmos para estes estudos, importa mencionar a existência de dois textos teóricos que ajudaram a colocar a questão da difusão na agenda de pesquisa brasileira: o texto de Marta Farah sobre disseminação de políticas públicas inovadoras entre diferentes municípios (Farah 2008) e o de Faria (2003) que não sendo sobre disseminação, mas sim sobre a importância das ideias para o campo da análise de políticas públicas, ajuda a pensar questões relacionadas ao tema.

Os trabalhos empíricos produzidos no Brasil sobre a temática podem ser divididos em dois grupos. O primeiro deles abarca uma série de trabalhos que tratam a difusão de políticas públicas dentro do Brasil, isto é, entre municípios ou numa do município para a União. Estes trabalhos focam-se em dois tipos de programa específico: o Programa Saúde da Família e o Bolsa Escola (C. K. S. Leite and Peres, n.d.; Coêlho, Cavalcante, and Turgeon 2013; Coêlho and Turgeon 2012; Coêlho 2012; Coêlho 2008)

Já o segundo grupo trata da disseminação de políticas públicas originárias do Brasil. Existe um número grande de políticas cujos processos de difusão foram analisados – Orçamento Participativo (Oliveira 2013; Oliveira 2015), políticas sociais (Faria 2012; I. C. Leite, Suyama, and Pomeroy 2013; C. K. S. Leite, Peres, and Bellix 2012; Andrade 2008), políticas na área da saúde (Milani and Lopes 2014; Regina 2015) e também na área do desenvolvimento agrícola (Milhorce 2013). Estes estudos sobre disseminação internacional são passos importantes para a compreensão do papel do Brasil enquanto exportador de políticas públicas e tratam de questões como o porquê de essa política pública ser considerada um modelo, motivações para a exportação dela e para a sua importação, atores envolvidos, entre outros.

Da leitura dos diferentes trabalhos produzidos no Brasil sobre a questão, observamos que em ambos os grupos, os trabalhos são produzidos por pesquisadores de Ciência Política e/ou de Relações Internacionais, o que parece indicar que outras áreas do conhecimento que também se podem interessar pelo tema, como a Economia, a Sociologia ou a Geografia, ainda não o incluíram na sua agenda de pesquisa. Notamos ainda que o recente (e bem-vindo!) aumento de estudos se fez de modo pouco articulado, pelo que temos uma espécie de manta de retalhos em que cada um dos trabalhos ilumina bocadinho pequeno do estudo sobre processos de difusão, mas, ao não conversarem entre eles, perde-se uma excelente oportunidade de trazer avançar mais rapidamente o conhecimento na área.

Comentários finais: limitações atuais e caminhos a seguir

No decorrer dos últimos anos assistimos a uma expansão do fenómeno da difusão de políticas públicas, que se fez acompanhar por um aumento dos estudos sobre este processo. Apesar dos imensos avanços que têm sido feitos na área – note-se que os estudos procuram dar conta de um número cada vez maior de atores envolvidos nos processos, procuram explicar cada vez melhor as formas que a as transferências vão assumindo e os motivos pelas quais elas ocorrem e têm-se estendido a novas áreas geográficas – o campo ainda apresenta sérios problemas.

O primeiro desses problemas prende-se justamente com o aumento de estudos realizados por autores provenientes das mais diferentes disciplinas. Ainda que sejam notórios os avanços resultantes da grande quantidade de estudos recentemente desenvolvidos, estes são também uma grande barreira ao avanço da disciplina, pois com frequência os autores propõem a utilização de novos termos para designar o processo, os atores e as formas que a transferência assume, sem fazer ligações com aquilo que já foi previamente produzido por outros autores acerca das mesmas questões, o que resulta numa espécie de cacofonia e dificulta a aplicação das teorias explicativas a estudos empíricos. Alguns autores (Benson e Jordan 2011) manifestam a sua preocupação perante o que pode ser uma utilização abusiva do conceito de transferência de políticas públicas. De facto, dada a imprecisão terminológica que é gerada pela existência de múltiplos conceitos e em função do uso do termo estar em voga, é possível que alguns autores empreguem o conceito para descrever fenómenos que poderiam ser descritos de forma mais adequada por outros conceitos já existentes na literatura. Urge, pois, a consolidação da terminologia utilizada no campo.

O segundo problema relaciona-se com a quase exclusiva atenção que é prestada aos momentos de inclusão de um tema na agenda política e de decisão. Se a vida de uma política pública não se limita a esses dois momentos, porque se limitam os estudos da difusão? Parece-nos que a exploração de temas como a transferência de elementos da

política pública ligados às etapas da implementação e da avaliação pode ser um caminho a seguir.

Por último, uma terceira limitação que nos parece importante é o facto de se partir do princípio que os formuladores buscam soluções para problemas que possam ser aplicadas a problemas semelhantes que encontram no seu ambiente doméstico. Mas evidências empíricas parecem apontar para um outro caminho possível além deste: o de procurar noutro contexto uma solução para um determinado problema que é igualmente útil para o problema doméstico, embora ele seja totalmente distinto do problema original. Mais concretamente, a primeira década deste século corresponde ao boom dos programas de transferência monetária, inicialmente pensados como meio de combate à pobreza e de construção de capital social. Se a replicação desses programas no contexto latino-americano ocorreu visando aplicar a solução ao mesmo problema, o mesmo não se pode sobre alguns países africanos, como o Quênia, onde além de visarem a questão da redução da pobreza, os programas dirigem-se a um outro problema diferente, o da alta prevalência do HIV/SIDA e dos seus efeitos negativos (Oliveira 2013). A questão da inversão da lógica “identificámos um problema e precisamos de uma solução” pela lógica “temos uma solução, vejamos a que problema ela se aplica” é abordada por outras literaturas, mas completamente ignorada pelos estudos da transferência de políticas públicas, ainda que evidências empíricas pareçam apontar a sua ocorrência.

Já no que tange à produção em língua portuguesa, parece-nos que é de extrema importância reforçar a pesquisa nesta área. Além de ser necessário avançar no estudo de difusão das diferentes políticas públicas, que tanto no caso brasileiro, quanto no caso português, são ainda bastante desconhecidos, parece-nos também interessante repensar se as categorias de análise propostas até agora servem para descrever os fenómenos vivenciados nestes contextos.

Este trabalho procurou fazer uma revisão das questões-chave para o estudo do tema da difusão de políticas públicas, fazer um apanhado da produção em língua portuguesa sobre a questão e apontar caminhos que requerem mais investigação.

Bibliografia

- Andrade, Melissa. 2008. "Africa-Brazil Cooperation Programme on Social Protection: Background, Challenges and Perspectives."
- Benson, David, and Andrew Jordan. 2011. "What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited." *Political Studies Review*.
- Bernardi, Bruno Boti. no prelo. "O Sistema Interamericano de Direitos Humanos E a Justiça de Transição No México." *Lua Nova: Revista de Cultura E Política* 95.
- Coêlho, Denilson Bandeira. 2008. "A Difusão Do Programa Bolsa Escola: Competição Política E Inovação No Setor Social." In *32º Encontro Anual Da Anpocs*, 19. Caxambu - MG, Brasil. http://zotero.org/support/quick_start_guide.
- . 2012. "Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil." *Brazilian Political Science Review*.
- Coêlho, Denilson Bandeira, Pedro Cavalcante, and Mathieu Turgeon. 2013. "Mecanismos de Difusão de Políticas Sociais No Brasil: Uma Análise Do Programa Saúde Da Família." *Economics and Politics Working Paper 10/2013 - University of Brasilia*.
- Coêlho, Denilson Bandeira, and Mathieu Turgeon. 2012. "Mecanismos de Difusão de Políticas Sociais No Brasil: Uma Análise Do Programa de Saúde Da Família." In *8º Encontro Da ABCP*, 1–25. Gramado - RS, Brasil.
- Delpeuch, Thierry. 2015. "L'analyse Des Transferts Internationaux de Politiques Publiques: Un État de L'art." *Questions de Recherche N° 27*, 69. Accessed May 4.
- Dolowitz, David P., and David Marsh. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance: An International Journal of Policy and Administration*.
- Farah, Marta. 2008. "Disseminação de Inovações E Políticas Públicas E Espaço Local." *O&S*.
- Farah, Marta, and Peter Spink. 2008. "Subnational Government Innovation in a Comparative Perspective: Brazil." In *Stanford Borins - Innovations in Government. Research, Recognition, and Replication*. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.
- Faria, Carlos A. Pimenta de. 2003. "Idéias, Conhecimento E Políticas Públicas. Um Inventário Sucinto Das Principais Vertentes Analíticas Recentes." *RBCS*.
- . 2012. "A Difusão de Políticas Sociais Como de Inserção Internacional: Brasil E Venezuela Comparados." *Interseções*.
- Graham, Erin R., Charles R. Shipan, and Craig Volden. 2013. "Review Article: The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science." *British Journal of Political Science*.
- Leite, Cristiane K. S., and Ursúla Peres. n.d. "Paradigmas de Desenvolvimento E Disseminação de Políticas: Raízes Locais Da Criação Do Programa Bolsa Família." *Organizações E Sociedade (online)*, 1–21.
- Leite, Cristiane K. S., Ursúla Peres, and Laila Bellix. 2012. "Cash Transfer Programs and the Multilateral Organizations: The Dissemination of Policies in Brazil, Chile and Mexico." In *XXIInd World Congress of Political Science*, 20. Madrid, Espanha.
- Leite, Iara Costa, Bianca Suyama, and Melissa Pomeroy. 2013. "Africa-Brazil Co-Operation in Social Protection." *WIDER Working Paper No. 2013/022*.
- Madrid, Raúl L. 2005. "Ideas, Economic Pressures, and Pension Privatization." *Latin American Politics and Society*.
- Milani, Carlos R. S., and Roberta Nunes Lopes. 2014. "Cooperação Sul-Sul E Policy Transfer Em Saúde Pública: Análise Das Relações Entre Brasil E Moçambique Entre 2003 E 2012." *Carta Internacional*.

- Milhorange, Carolina. 2013. "A Política de Cooperação Do Brasil Com a África Subsaariana No Setor Rural: Transferência E Inovação Na Difusão de Políticas Públicas." *Revista Brasileira de Política Internacional*.
- Oliveira, Osmany Porto de. 2013. "Embaixadores Da Participação: A Difusão Internacional Do Orçamento Participativo a Partir Do Brasil." Tese de Doutorado, São Paulo - SP, Brasil: Universidade de São Paulo.
- . 2015. "A Difusão Internacional Do Orçamento Participativo: Uma Comparação Entre Porto Alegre, Belo Horizonte E Recife." In *V Seminário Discente Da Pós-Graduação Em Ciência Política Da Universidade de São Paulo*. São Paulo - SP, Brasil.
- Oliveira, Maria Clara. 2013. "Les Programmes de Transferts Monétaires En Afrique Subsaarienne." Dissertação de mestrado, Bordeaux: Sciences Po Bordeaux.
- Osorio, Cecilia. 2012. "Difusión de Políticas Sociales En América Latina. El Caso de Los Programas de Transferencia Condicionada." In *VI ALACIP*. Quito.
- . 2013. "Aprendiendo O Emulando? Cómo Se Adopta Um PTC En América Latina. Los Casos de Chile Y Ecuador." In *VII ALACIP*. Bogotá.
- . 2014a. "CCTs: The 'Perfect' Programs. How Epistemic Community and International Governmental Organizations Do Created a Consensus about CCTs in Latin America." In *XXIII World Congress of Political Science*. Montreal.
- . 2014b. "La Difusión de Programas de Transferencia Condicionada En América Latina 1990-2010." Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Peck, Jamie. 2011. "Geographies of Policy: From Transfer-Diffusion to Mobility-Mutation." *Progress in Human Geography*.
- . 2012. "Follow the Policy: A Distended Case Approach." *Environment and Planning A*.
- Peña, Paola. 2014. "The Politics of the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Latin America." *BWPI Working Paper 201*, 32.
- Regina, Fernanda Lopes. 2015. "Difusão de Políticas Na Cooperação Para O Desenvolvimento: O Caso Brasileiro No Haiti." In *V Seminário Discente Da Pós-Graduação Em Ciência Política Da Universidade de São Paulo*. São Paulo - SP, Brasil.
- Souza, Celina. 2007. "Review of the Brazil-Ghana Pilot on Exchange of Social Protection Programmes - Preliminary Version."
- Stone, Diane. 1999. "Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines." *Politics*.
- Sugiyama, Natasha Borges. 2008a. "Ideology and Networks: The Politics of Social Policy Diffusion in Brazil." *Latin American Research Review*.
- . 2008b. "Theories of Policy Diffusion: Social Sector Reform in Brazil." *Comparative Political Studies*.
- . 2011a. "Bottom-up Policy Diffusion: National Emulation of a Conditional Cash Transfer Program in Brazil." *Publius: The Journal of Federalism*.
- . 2011b. "The Diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in the Americas." *Global Social Policy*.
- Weyland, Kurt. 2005. "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform." *World Politics*.