

A reutilização de políticas pelo mundo: compreendendo os processos e a literatura sobre difusão/transferência de políticas públicas

The reuse of policies around the world: understanding the processes and literature about dissemination / transfer of public policies

Thales Leonardo de Carvalho

Resumo

Desde o final do século XX os estudos e a ocorrência dos processos de difusão/transferência de políticas públicas têm se intensificado no mundo. Sob diversas denominações, a literatura a respeito desses processos tem cada vez mais crescido, de modo que a diversidade de explicações e nomenclaturas utilizadas, por vezes, atrapalha o entendimento acerca dos processos. Assim, o presente artigo propõe-se a analisar a literatura e os processos difusão/transferência de políticas públicas para entender como os mesmos funcionam. Para tanto, será feita também uma síntese sobre a literatura existente a respeito da difusão/transferência de políticas públicas.

Palavras-chave: Difusão de políticas. Transferência de políticas. Políticas Públicas. *Lesson drawing*

Abstract

Since the end of the 20th century the studies and the occurrence of the processes of public policy diffusion/transfer have intensified. Under different names, the literature about these processes has grown increasingly, so that the diversity of explanations and nomenclatures used, sometimes, disrupts the understanding about these processes. Thus, this article proposes to analyze the literature and the processes of public policy diffusion/transfer to understand how it works. Therefore, a synthesis about the existing literature about the processes of public policy diffusion/transfer will also be presented.

Key-words: Policy diffusion. Policy transfer. Public policy. Lesson drawing.

Introdução

Desde as últimas décadas do século XX os estudos sobre a difusão/transferência de políticas públicas têm se intensificado, sob as mais diversas nomenclaturas, juntamente à ocorrência dos referidos processos (MARSH; SHARMAN, 2009). É necessário recordarmos que a difusão e a transferência de políticas públicas não se configuram como processos novos no contexto internacional; a adoção de elementos e práticas políticas já utilizadas e/ou sugeridas por parte de outros atores é algo que acontece ao longo da história. No entanto, nos últimos trinta anos, a ocorrência e os estudos relacionados aos referidos processos têm se intensificado, com produção científica relacionada muito maior do que a que era vista anteriormente. A globalização e a evolução tecnológica são, neste contexto, causas que levaram ao crescimento dos estudos relacionados à difusão e transferência de políticas públicas e práticas relacionadas, como a convergência de políticas (DOLOWITZ; MARSH, 2000; EVANS; DAVIES, 1999; LADI, 1999).

A evolução tecnológica, principalmente das comunicações, tornou mais fácil, prático e rápido o contato entre os agentes no sistema internacional. Assim, as informações acerca do que era utilizado pelos Estados, pensando-se nas políticas públicas, passaram a circular com maior fluidez ao longo do sistema (DOLOWITZ; MARSH, 2000; LADI, 1999). Esse fato tornou mais atrativo para os atores o uso de políticas já utilizadas por outros, levando-se em conta que isso reduziria os custos de implementação (por já serem conhecidas, tornando desnecessário o desenvolvimento de algo totalmente novo) e tornariam mais previsíveis os benefícios das mesmas, pois haveria mais informações disponíveis para se pensar a implementação das políticas – o que tenderia a, também, diminuir a probabilidade de fracasso (EVANS; DAVIES, 1999).

A globalização, por sua vez, tem guiado os atores à convergência de políticas em diversos pontos. A integração econômica e política aproxima, cada vez mais, os agentes e suas práticas no sistema internacional; assim, a globalização tem conduzido a um aumento na ocorrência e nos estudos relacionados à difusão e transferência de políticas. No entanto, os processos aqui estudados têm, nos últimos anos, desempenhado papel importante na construção do mundo globalizado, pois a disseminação crescente de ideias ao longo do sistema acaba por ampliar o nível de

integração entre os atores. Assim, embora em um primeiro momento a globalização tenha sido a causa do aumento da difusão/transferência de políticas no sistema internacional, hoje a relação entre tais processos é caracterizada por uma dualidade, onde um é produtor e produto do outro, um é causa e resultado do outro (EVANS; DAVIES, 1999; LADI, 1999).

Em meio a um cenário de maior ocorrência dos processos aqui estudados e de um aumento no número de estudos a respeito dos mesmos, pode-se perceber a utilização de nomenclaturas cada vez mais diferentes para se tratar dos mesmos objetos e, por vezes, explicações que não coincidem entre si. Nesse contexto, o presente artigo objetiva analisar a literatura e os processos difusão/transferência de políticas públicas para entender como os mesmos funcionam. Será tratado aqui no que consistem tais processos, suas motivações, graus, o que é difundido/transferido, os atores envolvidos, mecanismos e quando elementos implementados através desses processos podem vir a falhar. Pretende-se alcançar o objetivo proposto através, além da análise sobre os mesmos, de uma síntese da literatura existente, procurando estabelecer relações entre o que se conhece até o momento sobre o objeto de estudo aqui utilizado.

Muitos nomes para os mesmos processos: conceituando e entendendo as nomenclaturas envolvidas

Observa-se na literatura sobre a difusão/transferência de políticas uma grande diversidade de termos que se confundem e, por vezes, possuem significados semelhantes. Seja sobre a denominação *learning*, *lesson-drawing*, *contagion*, *bandwagoning*, *herding*, *isomorphism*, *policy emulation*, entre outras, qualquer uma dessas expressões é utilizada para tratar de um fenômeno: um processo em que há a utilização de políticas já desenvolvidas por um ator por parte de outros. Sendo assim objetiva-se, nesta seção, tratar sobre as várias denominações utilizadas para referir-se aos processos aqui estudados e estabelecer relações entre as mesmas. Adotam-se aqui como bases para o entendimento das referidas nomenclaturas duas delas: a difusão e a transferência de políticas. As outras expressões estão relacionadas ou intrínsecas a tais processos.

Inicia-se aqui, então, pelo conceito de difusão de políticas. Entende-se como difusão “o processo na qual uma inovação é comunicada através de certos canais entre os membros de um sistema

social” (ROGERS, 1983, p. 5, tradução nossa¹). Uma inovação nesse caso, segundo Rogers (1983), não consiste necessariamente em algo recém criado, mas sim que é percebido como novo por outra unidade de adoção. Pensando-se ainda na definição mencionada, a comunicação pode ser entendida como um processo em que há o compartilhamento de informações entre atores, podendo-se caracterizar a difusão como um tipo especial de comunicação, em que as mensagens que se objetiva transmitir a outro ator são compostas por novas ideias (ROGERS, 1983). As inovações aqui em questão são as políticas públicas, que não são necessariamente recentes, mas podem ser vistas como novidades a serem implantadas por determinado ator, por não serem utilizadas pelos mesmos anteriormente e/ou por serem percebidas como uma solução política adequada em um determinado momento.

Marsh e Sharman (2009) e Meseguer (2005) acrescentam, em relação à difusão de políticas, que se deve pensá-la como um processo em que as decisões políticas de um ator acabam por interferir nas decisões de outro, mesmo que involuntariamente. Vale, no entanto, destacar que quando os atores não apenas recorrem a elementos já utilizados por outros, acabando por desenvolver inovações políticas similares, em conjunto ou não, tem-se a convergência de políticas (*policy convergence*), e não a difusão. A diferença entre convergência e difusão de políticas reside, basicamente, no fato de que na primeira as políticas desenvolvidas pelos atores possuem semelhanças, independente de haver ou não relações e/ou desejo de se alcançar a similaridade, e da existência ou não de relação entre os atores; enquanto a difusão ocorre quando um ator utiliza-se de algo já utilizado por outro, passando por certas adaptações (ou não) antes da implementação, sabendo de que está se utilizando de algo já utilizado e/ou proposto por outro ator (MARSH; SHARMAN, 2009). A difusão/transferência pode levar à convergência, mas a convergência não obrigatoriamente é alcançada pela difusão; no entanto, esses processos estão inclusos como mecanismos de produção de novas políticas públicas, assim como a criação de novas políticas.

Liga-se à definição de difusão e de convergência o conceito de “*herding*”, que segundo Levi-Faur (2002) é visto exatamente quando decisões políticas de um ator interferem nas decisões tomadas

1. the process by which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system

por outros, levando a uma convergência de ações entre os mesmos. A mesma definição é dada por Hawley (1968) e DiMaggio e Powell (1983) ao termo isomorfismo (*policy isomorphism*). Entende-se aqui então a difusão de políticas públicas como um processo em que inovações políticas de um ator acabam por serem comunicadas a outros e interferem em suas decisões.

A difusão de políticas deve ser pensada como algo ligado a processos “estruturais, baseados em interesses e não intencionais” (OBINGER; SCHMITT; STARKE, 2013, p. 113, tradução nossa²). A racionalidade não é um fator determinante no contexto da difusão, a qual, como dito, é explicada por elementos estruturais. Por seu caráter muitas vezes não intencional e pelo fato de se caracterizar pelo “alastramento” de políticas e seus elementos pela estrutura do sistema social a que estão relacionados seus atores –levando-se em conta que à medida que os mesmos vão adotando determinadas medidas, outros tendem também a adotá-las –, o processo aqui trabalhado é também conhecido como “contágio” de políticas (LEVI-FAUR; VIGODA-GADOT, 2004). Segundo Stone (2003, p. 3, tradução nossa), no contexto da difusão, as políticas são mais “contagiosas que escolhidas³”. Observa-se, então, que o contágio está relacionado à difusão; quando uma política se difunde, pode-se dizer que os atores foram contagiados por ela, que ela se alastrou.

Entende-se assim a difusão como sendo caracterizada pelo alastramento, dispersão e/ou disseminação de práticas, políticas e/ou instituições por países, regiões ou pelo mundo, assim como dito por Meseguer (2005) e Stone (2001). O processo ocorre entre os membros de um mesmo sistema social, comumente de forma horizontal (LEVI-FAUR; VIGODA-GADOT, 2004), ou seja, entre unidades equivalentes no sistema, alastrando-se entre as mesmas.

Tendo em vista que o processo é caracterizado pela quantidade de atores alcançados, utiliza-se de métodos quantitativos em seu estudos; ou seja, os trabalhos relacionados a essa área tendem a ser generalistas, buscando padrões através de estudos com base em estatísticas e/ou números relativos ao “contágio” das políticas (DOLOWITZ; SHARMAN, 2009). A difusão tende a ser estudada pela sociologia; no entanto, tem sido crescente o interesse da ciência política e dos estudos sobre as relações internacionais pela área nos últimos anos (LEVI-FAUR; VIGODA-GADOT, 2004).

2. structural, interest-based and non-intentional

3. Contagious rather than chosen

Entendida a difusão e os termos a ela ligados, passa-se agora à exposição sobre a transferência. Entende-se como transferência de políticas “um processo na qual um conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições, etc. em um tempo e/ou espaço é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e instituições em outro tempo e/ou espaço (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 344, tradução nossa⁴). Embora o conceito de transferência seja trabalhado como semelhante ao de *lesson-drawing* por autores como Rose (1991), segundo Dolowitz e Marsh (1996) há diferença entre as duas nomenclaturas: a transferência pode ocorrer por meios voluntários e coercivos (os meios serão discutidos mais adiante), enquanto o *lesson-drawing* envolve apenas meios voluntários, consistindo em um aprendizado que o ator deseja obter, objetivando-se alguma vantagem percebida ao implementar determinada política. Os dois conceitos, no entanto, possuem em comum o fato de que são transferidas “inovações” políticas de um ator para outro(s). A transferência, como dito, pode ocorrer de maneira voluntária, ou com a utilização da coerção para que um ator adote determinada política. As maneiras como pode ocorrer o processo serão tratadas mais adiante.

Os estudos relacionados à transferência de políticas utilizam-se normalmente de métodos qualitativos, analisando um número limitado de casos em suas abordagens. Desta forma, tendem a produzir explicações mais específicas sobre determinadas situações, ao invés de buscar estabelecer padrões e/ou generalizações acerca dos respectivos processos (DOLOWITZ; SHARMAN, 2009). Tendem a ser mais estudados por cientistas políticos e analistas de relações internacionais e de gestão pública (LEVI-FAUR; VIGODA-GADOT, 2004).

É importante, ainda, entender a relação entre os dois conceitos tratados aqui como principais: a difusão e a transferência de políticas. Existem diferentes pontos de vista acerca de tal relação. Newmark (2002), por exemplo, vê a transferência como um tipo de difusão em que há o uso consciente de conhecimentos de uma política no desenvolvimento de outra por parte de outro ator. Busch e Jorgens (2005) veem a difusão como um tipo de transferência de políticas. Diane Stone (2001) e Ed Page (2000) veem ambas como um tipo de *lesson-drawing*, considerando-se que os estudos sobre o

4. a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions, etc. in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institution in another time and/or place

referido processo pensam nas condições de “exportação” e “importação” das políticas, no cenário em que ocorre o processo, vendo a transferência como o objetivo do processo.

Para pensar-se a relação entre difusão e transferência de políticas, é importante entender os métodos utilizados nos estudos de cada área. A literatura de difusão, como dito, utiliza-se de métodos quantitativos, tendendo à generalização, à busca de padrões e ao entendimento sobre o alastramento das políticas como um todo. A difusão foca majoritariamente em fatores estruturais, no macro. Já a literatura de transferência de políticas utiliza-se de métodos qualitativos, analisando um número limitado de casos em suas abordagens – tende a analisar caso a caso os acontecimentos. Assim, tende a explicar de maneira mais específica determinadas situações, não buscando a construção de padrões e generalizações (DOLOWITZ; SHARMAN, 2009). A literatura sobre a transferência foca majoritariamente na agência, no micro.

Assim, pensa-se aqui a relação transferência x difusão como sendo caracterizada pela relação agência x estrutura, tal qual sugerido por Dolowitz e Sharman (2009). Estudar a difusão significa entender como uma política se alastrou pela estrutura do sistema em questão; estudar a transferência significa entender como e por que uma política utilizada por um ator foi adotada por outro, limitando o estudo a um número extremamente limitado de atores. A transferência seria o caso a caso de como ocorre a difusão de uma política ao longo do sistema.

Assim se caracterizam e relacionam os muitos termos utilizados pelas literaturas de difusão e de transferência para tratar dos referidos fenômenos. Os termos *learning*, “emulação” e *bandwagoning* não foram tratados aqui pois são vistos como mecanismos de difusão/transferência e serão trabalhados mais adiante. Entendidos os termos em torno dos processos e a relação agência x estrutura, deve-se agora compreender o porquê eles ocorrem.

Motivações para se recorrer à difusão/transferência

A difusão/transferência de políticas públicas normalmente é utilizada quando há a insatisfação com alguma política previamente adotada ou quando há algum problema a ser resolvido no país. Pode também ser utilizada quando há a pressão/coerção de algum outro ator, ou de fatores externos, ou simplesmente pela vonta-

de de um ator em melhorar algo (DOLOWITZ; MARSH, 1996). No entanto, além das motivações para se recorrer à difusão/transfêrência, devem ser levados em conta os fatores que incentivam os atores a recorrer a tais processos; o porquê eles recorrem a algo já utilizado, ao invés de desenvolver algo novo.

Pensando-se no que é dito nos estudos sobre a transferência de políticas, o principal fator que encoraja os atores a se basearem em políticas já utilizadas e nas experiências de outros Estados é o fato de isso economizar tempo e recursos empregados no desenvolvimento de novas políticas; cabendo, no entanto, uma análise por parte daqueles que desejam implementar determinada prática sobre a potencial efetividade dos elementos a serem adotados (DOLOWITZ; MARSH, 1996). Desta forma, percebe-se a relevância do conhecimento sobre as políticas e o que está envolvido nesse processo de transferência, tal qual dito por Obinger, Schmitt e Starke (2013). Assim, uma conclusão a que se pode chegar é que a transferência de políticas envolve elementos mais racionais, ligados ao conhecimento e à relação custo x benefício, ao pensar o desenvolvimento e a implementação de tais políticas.

O processo aqui trabalhado pode ser encorajado e/ou facilitado: pelo número reduzido de objetivos a serem alcançados; pela simplicidade do “problema” a ser resolvido; pelo reduzido número de efeitos colaterais (*side-effects*) que podem ser gerados pela política em questão; pelo maior volume de informações que se tem sobre o funcionamento do programa em questão em outro local; e pela facilidade de predição dos resultados. A complexidade dos elementos a serem transferidos (serão tratados mais adiante), no entanto, pode ser um fator que impede ou dificulta a transferência de políticas (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

Já ao considerar a literatura de difusão, segundo Rogers (1983), podem aumentar o interesse e/ou reduzir o tempo no qual as inovações são difundidas fatores como: as vantagens percebidas pelos atores que visualizam a inovação e a compatibilidade com os valores, experiências passadas e necessidades dos mesmos; a baixa complexidade no entendimento e uso das inovações; a possibilidade de se testar tais inovações antes de implementá-las de fato, reduzindo a incerteza acerca das mesmas; a existência de resultados visíveis em outros atores que as utilizam. A maior homogeneidade dos atores que participam do respectivo processo de comunicação também pode colaborar na adoção das

inovações, junto à estrutura do sistema social do ator que pretende adotá-las, suas normas e seus líderes. Antes de serem adotadas por outros atores, as inovações podem ainda passar por um processo de reinvenção, passando por adaptações para se adequarem à realidade de tais atores (ROGERS, 1983).

Podem ser notadas semelhanças entre o que é dito pelas literaturas tanto de difusão quanto de transferência, percebendo-se grande atenção às vantagens que se pode obter ao utilizar políticas já praticadas por outro ator, principalmente em relação à redução de custos de implementação, por já ser algo conhecido; ao nível de complexidade do elemento a ser adotado, com a busca de políticas mais simples para serem implementadas; e à capacidade de predição dos resultados da implementação dos respectivos elementos, diretamente relacionada à quantidade de informações que se obtém sobre as políticas e seus resultados.

Vale ainda destacar três visões que tornam mais atrativa a implementação de inovações políticas percebidas, já utilizadas por outros atores, conforme dito por Dobbin, Simmons e Garrett (2007), autores ligados à literatura de difusão. A primeira se relaciona com a maior aceitação à adoção de políticas que foram implementadas por atores que possam ser considerados lideranças, ou que sirvam de exemplo para outros em determinadas áreas, literalmente “seguindo o líder”, como abordado pelos autores.

A segunda visão está ligada à criação, por parte de comunidades epistêmicas e/ou indivíduos que possuam *expertise* suficiente, de soluções políticas que se adequem ao problema que se deseja resolver; vale lembrar que a capacidade de tais atores restringe-se à teoria, pois os únicos capazes de implementar as políticas propostas, observando-as na prática, são os Estados e organizações internacionais. Nesse caso, as políticas podem se propagar mesmo que sem qualquer exemplo prático, valendo ressaltar que os *experts* em questão baseiam-se normalmente em lideranças e exemplos passados no desenvolvimento de tais soluções políticas, e que elas devem ter bom fundamento teórico para serem melhor aceitas e levadas direto à implementação por parte dos atores (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007).

O terceiro meio de aceitação das inovações políticas pelo sistema social seria a percepção de semelhanças entre os países envolvidos no processo de difusão, sejam sociais, culturais, políticas ou quaisquer outras (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007). Cabe

ressaltar também a proximidade geográfica, que pode colaborar na difusão e na probabilidade e facilidade de ocorrência do processo, ou a influência de um governo sobre outro neste contexto (BERRY; BERRY *apud* STONE, 2003, p. 3).

Encerra-se, assim, a discussão sobre o que motiva os atores a recorrerem a políticas já utilizadas por outros. O próximo passo, agora, será entender o objeto do processo, ou seja, o que é transferido/difundido.

O objeto dos processos: o que é difundido/transferido?

É importante, então, entender o que exatamente pode ser difundido/transferido. Segundo o conceito de difusão de Rogers (1983), apresentado no início da seção 3.1, o que são difundidas são inovações. As inovações em questão, como dito, não consistem necessariamente em algo novo, em algum elemento que tenha surgido recentemente no sistema; consistem basicamente em algo que é percebido como novo pelo ator que deseja utilizá-las (ROGERS, 1983).

Pensando-se no que é levado em conta como inovação quando se trata de difusão/transferência de políticas, recorre-se então à literatura relacionada à transferência, pois a mesma possui mais recursos teóricos para tratar dessa questão. Segundo Dolowitz e Marsh (1996), podem ser transferidos: os objetivos, a estrutura e/ou o conteúdo das políticas, juntos ou separadamente, tendo em vista que por vezes pretende-se, por exemplo, obter os mesmos objetivos de certa política, mas utilizando-se de outros meios, ou vice-versa; instrumentos políticos ou técnicas administrativas, levando-se em conta que pode ser pretendida apenas a obtenção de instrumentos e/ou técnicas, sem alterar a direção ou as diretrizes políticas do que já é feito por determinado ator; instituições, visando alcançar determinados objetivos, como por exemplo ambientais; ideologias, visando obter justificativas para determinadas ações; ideias, atitudes e conceitos, juntamente às ideologias; e as lições retiradas de outras situações ou políticas, sejam elas positivas ou negativas, que podem vir a colaborar no desenvolvimento de políticas.

Dolowitz e Marsh (2000, p. 12) incluem ainda à lista do que é transferido os programas, entendendo-os como “meios específicos do curso de ação usados para implementar políticas” (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 12, tradução do autor⁵); ou seja, eles consistem

5. the specific means of the course of action used to implement policies

em meios de se aplicar uma política, de modo que a mesma pode possuir diversos programas, enquanto um programa diz respeito ao curso de ação de uma determinada política. Percebe-se, assim, que o processo de transferência não envolve apenas as políticas em si; podem ser transferidos todos os elementos que a circundam, seja sua ideia, prática, seus meios, objetivos, ou os aprendizados sobre a utilização de determinada inovação.

Os elementos a serem transferidos são, de certa forma, inovações políticas para os atores que os adotam, levando-se em conta que são vistos como inovações por ainda não existirem nos mesmos e/ou só passarem a ser vistos como soluções políticas úteis a partir de determinado momento. Entendido o que pode ser transferido/difundido, deve-se agora tratar sobre em que medida, em qual grau ocorre a transferência.

Graus de transferência

Pensando-se no grau em que a difusão/transferência ocorre, deve-se fundamentalmente recorrer à literatura de transferência, tendo em vista que os estudos de difusão não levam o referido fator em conta, pois não estudam o caso a caso dos processos. Assim, existem quatro diferentes graus de transferência de políticas (em ordem crescente): inspiração (*inspiration*), utilizando-se apenas de ideias externas para pensar-se o que pode ser feito internamente; síntese (*synthesis*) e hibridização (*hybridization*), podendo serem chamadas de combinação (*combination*) utilizando-se de elementos de políticas e/ou programas praticados e/ou sugeridos em dois ou mais países para desenvolver uma política mais próxima e adaptada à realidade que se deseja alcançar; emulação (*emulation*- não confundir com o mecanismo de mesmo nome, que será tratado mais a frente), quando não se copia tudo, mas alguns elementos de uma política; cópia (*copying*), adoção de um programa integralmente igual ao adotado por outro ator (DOLOWITZ; MARSH, 1996; DOLOWITZ; MARSH, 2000). A combinação tende a ser mais utilizada por burocratas (*bureaucrats*), enquanto a cópia e a emulação, pensadas como soluções mais rápidas, tendem a ser mais utilizadas por políticos.

Entendido em que medida a transferência pode ocorrer, passa-se agora à busca de compreensão a respeito de quem participa de tal processo.

Atores envolvidos na difusão/transferência

Depois de se trabalhar os processos e o que pode ser difundido/transferido, deve-se então compreender quem está envolvido nos referidos processos. Haja vista que os estudos sobre a difusão visam, basicamente, analisar o alastramento dos elementos envolvidos em determinadas políticas, recorre-se à literatura de transferência para observar mais detalhadamente os atores que atuam nos processos aqui estudados.

Segundo Dolowitz e Marsh (1996, p. 345, tradução do autor⁶), participam do processo de transferência de políticas “oficiais eleitos, partidos políticos, burocratas/servidores públicos, grupos de pressão, empreendedores políticos e *experts* e instituições supranacionais”. A transferência pode ocorrer tanto entre Estados quanto dentro dos mesmos, entre suas unidades políticas sub-nacionais (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Neste contexto, os oficiais, partidos políticos e servidores públicos constituem-se como atores ligados aos governos dos Estados e suas unidades. Os grupos de pressão atuam sobre as decisões dos Estados, defendendo suas próprias causas e manifestando seus interesses no processo de construção e/ou transferência de políticas. Já os empreendedores de políticas e *experts* atuam na transferência de políticas por sua rede de contatos, obtendo e compartilhando experiências e conhecimentos sobre diversos casos em diversos locais, e seu próprio conhecimento previamente desenvolvido; tais fatores conferem aos respectivos atores a capacidade de contribuir de forma positiva na implementação de novas políticas. Por último, as organizações internacionais, que por si só promovem o intercâmbio de ideias entre os Estados e/ou utilizam-se de mecanismos de influência para impactar, direta ou indiretamente, a construção de políticas estatais (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

Ainda em relação aos atores envolvidos no processo de transferência de políticas, Dolowitz e Marsh (2000) incluem à lista as instituições e consultores não-governamentais, as corporações transnacionais e os *think tanks*. Pensando em tais atores, Stone (2000) afirma que a transferência não ocorre necessariamente entre atores governamentais, mas pode eventualmente ocorrer entre

6. elected officials, political parties, bureaucrats/civil servants, pressure groups, policy entrepreneurs and experts and supra-national institutions

as organizações (governamentais ou não) e corporações, sem qualquer envolvimento de Estados no processo.

Em relação aos consultores não-governamentais, sejam eles atuando de forma individual ou em empresas, os Estados têm cada vez mais recorrido ao aconselhamento dos referidos atores no desenvolvimento de novas políticas, programas ou instituições. O motivo principal pelo qual recorre-se à participação desses atores é o fato de que suas ideias baseiam-se nas “melhores práticas” utilizadas em outros países, naquelas que obtiveram mais sucesso; não conferem, porém, demasiada atenção ao sistema político interno dos “inovadores” e dos países que pretendem adotar as políticas, o que tende a gerar a implementação de elementos similares nos países que os contratam. Vale ressaltar que os governantes podem escolher os consultores que contratam, levando-se em conta o modelo aconselhado por cada um dos respectivos atores, podendo assim procurar algum que possua maior afinidade e conhecimento acerca de seu sistema político (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

As organizações não-governamentais têm também emergido como atores importantes no contexto da difusão e da transferência de políticas, levando em conta sua capacidade de propagar ideias e informações pelo mundo, nas mais diversas pautas. As organizações internacionais, governamentais ou não, podem participar da transferência feita de maneira tanto voluntária quanto coerciva; as duas formas serão vistas mais à frente. Os dois tipos de organizações e os consultores podem (ou não) trabalhar em conjunto no desenvolvimento de políticas, projetos, instituições e ideias como um todo (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Stone (2000) analisa o papel dos institutos independentes ligados à política, normalmente concebidos como organizações não-governamentais, conhecidos como *think tanks*. Segundo a autora, tais atores acumulam conhecimentos, elementos científicos e técnicos em relação aos problemas econômicos e sociais dos países – embora possam, por vezes, estarem ligados a determinados grupos de interesse. Têm uma certa independência em relação ao setor público, não participam formalmente dos processos de tomada de decisão, tendo em vista o fato de consistirem em atores não-governamentais, mas possuem influência indireta em tais processos, por participar da formação da opinião dos tomadores de tais decisões. Devido ao fato de analisar de maneira científica o processo e as políticas a serem transferidas, bem como a realidade dos atores

que participam do processo de tomada de decisão, os *think tanks* tendem a não copiar de maneira idêntica as práticas de um ator em outros, estando ligados a outros graus de transferência, como a síntese, a emulação ou a inspiração (STONE, 2000; STONE, 2003).

São esses, então, os atores envolvidos nos processos de difusão/transferência de políticas. Entendido o que são os processos, o que e quem está envolvido e os graus em que esses processos podem ocorrer, deve-se agora entender como ocorrem, quais os mecanismos envolvidos.

Como ocorrem os processos: os mecanismos de difusão / transferência

Passa-se aqui, então, ao entendimento a respeito dos mecanismos através dos quais as políticas e/ou seus elementos são transmitidos entre os atores. Embora as literaturas de difusão e transferência acabem, por vezes, por trabalhar com uma multiplicidade de denominações para tais mecanismos, acabam por, independente das nomenclaturas utilizadas, tratarem basicamente de quatro elementos: aprendizado (*learning*), competição (*competition*), imitação (*mimicry*) e coerção (*coercion*).

Como já dito, a transferência pode ocorrer de maneira voluntária ou com a utilização da coerção para que um ator adote determinada política. A transferência voluntária e o *lesson drawing* ocorrem quando um ator, normalmente insatisfeito com uma determinada situação, deseja alterá-la; ou seja, quando percebem-se problemas nas políticas utilizadas pelos Estados (levando em conta que o que é considerado problema varia no tempo e espaço) ou simplesmente quando elas não são suficientes para atender mais as necessidades da população.

O principal mecanismo de transferência voluntária é o aprendizado (*learning*), que está ligado a uma decisão racional dos atores. O receptor decide, pelos fatores acima citados, adotar uma política (ou parte dela) já utilizada por outro (MARSH; SHARMAN, 2009; ROSE, 1991), ou ao menos estimulada por outros atores, como organizações internacionais. O objetivo ao utilizar-se deste mecanismo possui cunho racional, pois consiste na busca por melhores soluções e resultados utilizando uma alternativa mais fácil, tendo em vista ser uma solução já pronta. Os atores analisam as informações sobre as políticas já utilizadas por outros atores, refletindo sobre a

utilidade e a efetividade que a mesma pode ter se utilizada por eles (SHIPAN; VOLDEN, 2008). No entanto, por mais que se creia possuir as informações necessárias para a decisão e implementação de políticas transferidas, a racionalidade pode (e tende a) ser limitada, havendo a falta de informações neste contexto, com uma enorme dificuldade de se obter sempre todas as informações necessárias (MARSH; SHARMAN, 2009; WEYLAND, 2005).

Um exemplo de transferência via *learning* ocorre com o Bolsa Família, programa de transferência condicional de renda brasileiro. Países que pretendem reduzir seu nível de pobreza extrema/miséria buscam aprender o programa brasileiro para alcançar tal objetivo. A escolha do Bolsa Família como exemplo deve-se a sua eficácia e às suas certificações internacionais, por parte de instituições como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Assim, os atores adotam voluntariamente o programa para tentar resolver problemas sociais (ANCELOVICI; JENSON, 2013).

Já a transferência por meio da coerção pode ocorrer de forma direta ou indireta. A coerção direta, também chamada de penetração (*penetration*) por Stone (2000), é percebida quando um ator força outro a adotar determinadas políticas e/ou medidas. A coerção indireta ocorre quando há interdependência funcional entre atores ou ocorrem externalidades; ou seja, ocorre quando não há a pressão de outro ator para a adoção de determinadas políticas, mas outros fatores forcem a utilização das mesmas (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

Um exemplo da transferência por meio da coerção direta é o que foi feito pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) no final do século XX, ao impor condições para que fossem concedidos empréstimos a diversos Estados; os governos acabavam cedendo, tendo em vista a atratividade dos empréstimos do Fundo. Já um exemplo da transferência por meio da coerção indireta é a legislação ambiental desenvolvida pelo Canadá na década de 1980, que foi em grande parte copiada dos Estados Unidos, pelo fato de os canadenses terem percebido disparidades em relação à legislação de seu vizinho e buscarem adequações, se sentindo coagidos, de certa forma, a adotar as referidas políticas. Pode-se perceber em um processo a ocorrência, em paralelo, da coerção e da transferência voluntária ou da emulação (DOLOWITZ; MARSH, 1996; 2000; SHIPAN; VOLDEN, 2008).

A competição (*competition*), normalmente relacionada a políticas econômicas, ocorre basicamente quando um ator percebe que uma política acarreta benefícios, mas que para se obtê-los em maior quantidade deve ser mais atrativo que os outros e “ganhar uma disputa” dos mesmos; nesse caso, os atores passam a competir entre si por tais benefícios. Para que haja a competição, os atores envolvidos acabam por adotar políticas semelhantes, visando atrair os mesmos benefícios e obter os mesmos resultados (MARSH; SHARMAN, 2009). Um exemplo de como pode ocorrer a transferência por meio da competição está na atração de investimentos, que leva os Estados a tomarem atitudes como privatização e menor interferência nos mercados. A competição frequentemente ocorre junto ao *learning*, de modo que os atores aprendem as políticas com outros, e as utilizam para competirem em busca dos respectivos ganhos (SHIPAN; VOLDEN, 2008).

A imitação (*mimicry*), nomeada por alguns autores como emulação (*emulation*), consiste na cópia de políticas e/ou seus elementos utilizados por outros atores normalmente sem levar em conta elementos técnicos, sua eficiência e etc.; o termo *bandwagoning* também encaixa-se aqui, sendo visto por Melo (2004, p. 174 e 175) como “emulação ativa de outras experiências pelas burocracias”. O mecanismo é mais utilizado por atores que imitam elementos utilizados por outros vistos como líderes, exemplos ou percebidos como mais avançados, como modelos em determinados âmbitos, sem que se busque e considere informações relacionadas à implementação e os resultados de determinada política em outros atores que já as implementaram; por isso, pode ser contrastada com o *learning*, onde há a avaliação racional do que será transplantado. Na imitação, normalmente não se levam em conta as políticas antes de implementá-las, adotando-as com base apenas nos atores que as utilizam e a sua imagem enquanto exemplos, referências em determinados aspectos (MARSH; SHARMAN, 2009; SHIPAN; VOLDEN, 2008). Exemplo de emulação é a privatização feita por diversos países visando seguir o exemplo inglês nas décadas de 1980 e 90 (STONE, 2001).

É importante, porém, entender que pode haver mais de um mecanismo atuando em uma determinada situação. Segundo Marsh e Sharman (2009), pode haver casos em que os mecanismos só produzem mudanças quando atuando em conjunto com outros – como por exemplo a competição, que para ocorrer faz com que seus atores

tenham que aprender as políticas, assim como visto na disputa por investimentos estrangeiros, que levou os atores a aprenderem políticas neoliberais. Outro exemplo está relacionado à implementação de direitos de propriedade intelectual, observando-se que em contrapartida pode-se obter maior e melhor acesso a mercados estrangeiros; nesse caso, vê-se ao mesmo tempo a coerção e a competição sendo levadas em conta. Outro fato que deve ser levado em conta é que elementos políticos semelhantes podem ser empregados pelos atores por diferentes motivos. Por exemplo, enquanto determinados atores conferiram independência a seus bancos centrais objetivando o controle inflacionário, ou seja, através do *learning* ou, por vezes, da coerção exercida pelo FMI, outros o fizeram apenas pelo fato de ser uma política defendida pelo Fundo Monetário Internacional, ou seja, apenas emulando, imitando algo sugerido por um ator visto como exemplo nesse sentido (MARSH; SHARMAN, 2009).

Entendeu-se então, até aqui, no que consistem os processos de difusão e transferência de políticas e o que, quem, por que e como ocorre o processo. No entanto, uma política envolvida neste contexto pode ser falha, como será visto agora.

Falhas nas políticas transferidas

Embora o processo de difusão/transferência de políticas seja visto como uma oportunidade de se implementar soluções políticas com menor custo e melhores resultados, uma política transferida não necessariamente terá sucesso; mesmo nos casos de transferência voluntária, em que se observa maior racionalidade no processo (caso haja a coerção, não há muita escolha e/ou possibilidade de cálculo estratégico para o ator no processo). Em relação ao insucesso das políticas transferidas, Dolowitz e Marsh (2000) apontam três causas para tal ocorrência.

A primeira causa está ligada à insuficiência de informações por parte do ator que pretende implementar a nova política, sendo denominada transferência desinformada (*uninformed transfer*). A segunda causa consiste na transferência incompleta (*incomplete transfer*), em que não se transferem elementos que são cruciais para o sucesso da respectiva política em seu país de origem. A terceira causa é a transferência inapropriada (*inappropriate transfer*), referindo-se aos casos em que não se consideram diferenças, sejam políticas, econômicas, sociais, ideológicas, entre outras, entre

ator de origem das políticas e o que pretende implementá-las (DOLWITZ; MARSH, 2000).

Considerações finais

Diante do exposto, pode-se dizer que o presente artigo mostrou que, embora haja um grande número de nomenclaturas ao redor dos estudos sobre o objeto aqui adotado, podem-se resumir todas as denominações em duas: difusão e transferência de políticas públicas. Explorou-se os processos mostrando suas motivações, graus, objetos, atores, mecanismos e falhas. Mostrou-se ainda que difusão e transferência não são o mesmo processo, mas relacionam-se fortemente entre si. A literatura relacionada aos processos é dotada de grandes semelhanças, conforme também demonstrado, provando a enorme proximidade entre os mesmos. Os mecanismos apresentados pelos autores que discutem tanto a difusão quanto a transferência de políticas são os mesmos, bem como as motivações; as poucas diferenças entre o que é dito na literatura sobre os processos se dá simplesmente em função de seu enfoque, tendo em vista que os estudos sobre a difusão focam em fatores estruturais, analisando o alastramento de uma política (ou seus elementos) pelo sistema, enquanto os estudos sobre a transferência focam na agência, no caso a caso de como uma política (ou seus elementos) já utilizada por um ator é passada para outro(s).

Cabe ainda dizer que essa área tende ainda a avançar, tendo em vista o avanço nas comunicações e da globalização. Com esse avanço, é importante que sejam contínuos os estudos sobre a difusão/transferência de políticas públicas, tendo em vista que, com o tempo, podem ser vistos mais atores, mecanismos, enfim, elementos novos e/ou desconhecidos ainda em relação a esses processos.

Referências

- ANCELOVICI, Marcos; JENSON, Jane. Standardization for transnational diffusion: the case of truth commission and conditional cash transfers. **International Political Sociology**, v. 7, p. 294-312, 2013.
- BUSCH, P.O.; JORGENS, H. The international sources of policy convergence: explaining the spread of environment policy innovations. **Journal of European public policy**, n. 12, p. 860-884, outubro de 2005.
- DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, v. 4, n. 2, p. 147-160, abr. 1983.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5-23, jan. 2000.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political studies**, v. 44, n. 2, p. 343-357, jun. 1996.

DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth; GARRETT, Geoffrey. The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition or learning? **Annual Review of Sociology**, v. 33, p. 449-472, 2007.

EVANS, Mark; DAVIES, Jonathan. Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective. **Public administration**, v. 77, n. 2, p. 361-385, 1999.

FANG, Songying; STONE, Randall. International Organizations as policy advisors. **International Organization**, v. 66, n. 4, p. 537-569, 2012.

FINK, Simon. "When I find myself in times of trouble...": the conditional effect of international organisations on policy convergence. **European Journal of Policy Research**, v. 52, n. 5, p. 630-659, ago. 2013.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Political studies**, v. 44, n. 5, p. 936-957, dez. 1996.

HAWLEY, Amos. Human ecology. In: SILLS, David (Ed.). **International Encyclopedia of the Social Sciences**. Nova York: Macmillan, p. 328-337, 1968.

LADI, Stella. Globalization, think-tanks and policy transfer. Bonn: CiteSeer, dez. 1999.

LEVI-FAUR, David. Herding towards a new convention: on herds, shepherds, and lost sheep in the liberalization of the telecommunications and electricity industries. **Politics Papers Series**, Nuffield College, University of Oxford, 2002.

LEVI-FAUR, David; VIGODA-GADOT, Eran (Ed.). International public policy and management: policy learning beyond regional, cultural, and political boundaries. Nova York: Marcel Dekker, 2004. 486 p.

MARSH, David; SHARMAN, J. C. Policy diffusion and policy transfer. **Policy studies**, v. 30, n. 3, jun. 2009, p. 269-288.

MELO, Marcus André. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Dados- Revista de Ciências Sociais**, v. 47, n. 1, p. 169-206, 2004.

MESEGUER, Covadonga. Rational learning and bounded learning in the diffusion of policy innovations. **Working paper 316**, jan. 2005.

NEWMARK, A.J. An integrated approach to policy transfer and diffusion. **Review of Policy Research**, n. 19, p. 152-178, 2002.

OBINGER, Herbert; SCHMITT, Carina; STARKE, Peter. Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research. **Social policy & administration**, v. 47, n. 1, p. 111-129, fev. 2013.

PAGE, Edward. Future governance and the literature on policy transfer and lesson drawing, Londres, 28 jan. 2000.

ROGERS, Everett. **Diffusion of innovations**. 3 ed. Nova York: The free press, 1983. 453p.

ROSE, Richard. What is lesson-drawing? **Journal of public policy**, v. 11, n. 1, p. 3-30, jan. 1991.

SHIPAN, Charles; VOLDEN, Craig. The mechanisms of policy diffusion. **American Journal of Political Science**, v. 52, n. 4, p. 840- 857, out. 2008.

SIMMONS, Beth; DOBBIN, Frank; GARRETT, Geoffrey. Introduction: the international diffusion of liberalism. **International Organization**, v. 60, n. 4, p. 781-810, out. 2006.

SIMMONS, Beth; ELKINS, Zachary. The globalization of liberalization: policy diffusion in the international political economy. **American Political Science Review**, v. 98, n. 1, p. 171-189, 2004.

STONE, Diane. Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. **CSGR Working Paper 69/01**, abr. 2001.

STONE, Diane. Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. **Governance: an international journal of policy and administration**, v. 13, n. 1, p. 45-62, jan. 2000.

STONE, Diane. Transnational transfer agents and global networks in the “internationalisation” of policy. Nova Orleans, abr.2003.

WEYLAND, Kurt. Theories of policy diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. **World Politics**, v. 57, n. 2, p. 262-295, jan. 2005.

WILLIAMSON, John (Ed.). **Latin America adjustment: how much has happened?** Washington: Institute for International Economics, 1990.