

Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Denilson Bandeira Coelho y Sidney Jard da Silva (organizadores). 2016. **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo dos Campos: UFABC. 363 p. ISBN 978-85-68576-50-2

Carolina Milhorange de Castro<sup>1</sup>

A obra coletiva organizada por Carlos Faria, Denilson Bandeira e Sidney da Silva reúne contribuições de 15 autores entre especialistas do tema da difusão internacional de políticas públicas nos níveis subnacional e internacional. Uma característica particular da coleção é o foco não apenas na nascente literatura brasileira sobre o tema, como em estudos de casos em grande parte brasileiros. Trata-se, portanto, de um esforço de implantação e desenvolvimento desta subárea no país.

Além disso, o trabalho parte da crítica de Stone (2008) sobre o anacronismo e o 'nacionalismo metodológico' do campo de análise das políticas públicas (pag12) para enfatizar o papel de uma série de atores e instituições nos processos de formulação e difusão de políticas. Os textos ressaltam uma diversidade de atores estatais e não estatais nestes processos, bem como diferentes níveis de ação pública, incluindo processos de difusão horizontal na esfera subnacional. A combinação de estudos sobre difusão subnacional e internacional em um mesmo volume é nova, sendo que grande parte da literatura enfoca a circulação de modelos e ideias entre países diferentes.

O volume se estrutura em três grandes partes. A primeira parte traz contribuições teóricas e conceituais que caracterizam os

estudos sobre a difusão de políticas e trata das suas abordagens, processos e atores. Em seu primeiro capítulo, Coelho distingue as principais abordagens e fatores determinantes desta agenda: abordagens baseadas em determinantes internos (políticos, institucionais, econômicos e sociais) e externos (redes formais e informais e localização geográfica); nos mecanismos como aprendizado, competição política, coerção e emulação; e as abordagens que se opõem ao papel do agente ou da estrutura em ação coordenada ou descoordenada. Além disso, uma série de limitações metodológicas destes estudos é apontada e o autor finaliza concluindo sobre a incipiência dos estudos brasileiros neste tema.

No segundo capítulo, Osorio trata dos mecanismos e atores dos processos de difusão com base no estudo do surgimento de programas de transferência condicional de renda na América Latina após as experiências nacionais do México e do Brasil. A autora apresenta motivações e meios operacionais por trás dos mecanismos de difusão, caracterizando também o seu significado e propondo indicadores de análise. Com foco nos atores regionais e internacionais, o capítulo reforça o vínculo entre os estudos de difusão e o conceito de comunidades epistêmicas. Ainda que teoricamente densos, os dois capítulos apresentados nesta primeira parte não discutem as potenciais diferenças teóricas, conceituais e de mecanismos entre a difusão de políticas no âmbito internacional/regional e no âmbito subnacional, que aparece em diversos capítulos da obra.

A segunda parte do volume aborda a difusão de políticas na federação brasileira e principalmente os mecanismos de

1 PhD, Paris Saclay University / University of Brasília. Correo electrónico: carolina.mcastro@cirad.fr

difusão dita horizontal dos instrumentos políticos. O capítulo escrito por Abrucio e colaboradores discute a influência das relações interestaduais no processo de difusão de disseminação dos conselhos nacionais de secretários de estado, com foco nas formas de cooperação no campo das políticas públicas. No entanto, a dúvida que fica após a leitura do texto é sobre a possibilidade de se aplicar, sem adaptações ou discussões, as teorias, mecanismos e conceitos mobilizados para análise dos processos de difusão internacional a processos de colaboração interestaduais no nível subnacional. Tratam-se de fenômenos políticos equivalentes? Não seria necessário analisar diferenças entre filtros ou processos de tradução existentes entre processos subnacionais e internacionais?

O mesmo questionamento se aplica aos demais capítulos desta parte. O primeiro, de Palotti, Pereira e Camões, analisa a difusão de determinadas práticas administrativas a nível nacional, em particular a adoção da carreira de gestor governamental. Para tanto, os autores mobilizam os trabalhos de Dolowitz e Marsh (1996), formulados no contexto da transferência internacional de políticas. Além disso, são mobilizados os estudos de Rogers (2003) que enumera os principais elementos constitutivos do conceito de difusão (inovação, canais de comunicação, tempo e sistema social). Apesar de se tratar de uma discussão relevante, potencialmente comparável aos processos de difusão internacional, tal comparação teria sido enriquecida se explicitada e discutida de um ponto de vista teórico.

Os demais capítulos analisam os processos de difusão internacional de políticas, com foco em casos brasileiros. Alguns aspectos são recorrentes em diversos capítulos, por exem-

plo, o papel dos agentes na difusão das políticas. Este aspecto é analisado no capítulo de Wampler e no capítulo de Porto de Oliveira, ambos sobre o orçamento participativo. Wampler enfatiza a vontade política nos processos de difusão e aborda o papel dos “policy entrepreneurs” e dos “policy advocates” na adoção de novos instrumentos testados em outras regiões e dos “pro-forma advocates” como atores que participam da adoção de novos programas, porém sem mandato para lhes dar continuidade. Porto de Oliveira defende o papel de grupos de indivíduos, como autoridades locais, funcionários da prefeitura e instituições específicas para a inserção do orçamento participativo na agenda internacional. O autor enfatiza o nível microsociológico dos processos de difusão com foco na ação individual de pessoas que ele denomina como “embaixadores da participação” (p. 240). Já no capítulo de Faria, a política externa personalista dos presidentes brasileiro, Lula da Silva, e venezuelano, Hugo Chavez, teriam fortalecido suas estratégias de difusão das políticas sociais nacionais no âmbito regional e internacional.

Além de atores individuais, empresas de consultoria e organizações internacionais, como o Banco Mundial, a OCDE e as agências das Nações Unidas, são frequentemente citados como intermediários do processo de difusão. Estes estão particularmente presentes no capítulo de Jordana, que trata da difusão de agências reguladoras na América Latina. A autora parte de um referencial normativo sobre as características ideais das agências reguladoras para avaliar a efetividade dos processos de difusão. Trata-se de uma análise da ‘internacionalização do Estado regulador’ na região latino americana (p231) num contexto de consolidação das

políticas neoliberais. Uma comparação neste sentido poderia ser feita com os trabalhos de Wampler e Porto de Oliveira, que analisam a internacionalização de um 'Estado participativo', tratando-se, portanto, de projetos políticos distintos de internacionalização. Ainda no caso do orçamento participativo, a 'chancela' das organizações internacionais para validação dos instrumentos de difusão também se mostra relevante.

Outro aspecto abordado é justamente a relação entre a política externa e as estratégias de difusão. Tal conexão é amplamente discutida no capítulo de Faria sobre a difusão das políticas sociais do Brasil e da Venezuela como estratégia de inserção internacional. Segundo o autor, a questão social ganhou proeminência no posicionamento internacional dos dois países no período estudado e ambos se valeram das organizações regionais para promoção de sua agenda externa, porém suas estratégias mostraram-se distintas. A cooperação internacional provida pelo Brasil mostrou-se mais diversificada e institucionalizada do que aquela provida pela Venezuela. Já no caso do orçamento participativo, Porto de Oliveira defende que, se a difusão de políticas nacionais constitui muitas vezes estratégia de política externa e conta com apoio das instituições do Governo Federal, este não foi o caso da internacionalização das políticas municipais de orçamento participativo. Como lembrado pelo autor, os municípios normalmente não possuem instituições de relações internacionais ou interfaces diretas com o exterior. Diante disso, Porto Alegre inovou ao criar uma secretaria prórripa para o tema. Este movimento consolidou um processo de fortalecimento da 'paradiplomacia' em diversas cidades brasileiras.

Já o capítulo de Elkins sobre a influência das ideias estrangeiras na formulação da Constituição brasileira de 1988 constitui um capítulo único no volume. O texto busca entender em que medida os constituintes se referiram a modelos e experiências estrangeiras no processo de formulação da Constituição, por que razões e de que maneira estes modelos foram empregados no debate e quais são os principais países de inspiração. A metodologia baseia-se na análise das transcrições oficiais das sessões do Congresso brasileiro e informa o leitor não apenas sobre a aprovação ou advertência referente a cada modelo estrangeiro considerado como sobre os arranjos políticos nacionais que acabaram por influenciar o sistema a ser adotado.

Portanto, apesar de alguns questionamentos analíticos, sobretudo no que se refere ao automatismo da comparação entre diferentes níveis de ação sem maior discussão teórica, trata-se de um volume denso e bastante informativo sobre o tema da difusão de políticas públicas, com o mérito de aprofundar o debate na América Latina e no Brasil.

## Referências

- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343–357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed). New York: Free Press.
- Stone, D. (2008). Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. *Policy Studies Journal*, 36(1), 19–38. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2007.00251.x>