



**HAL**  
open science

## Difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e no Caribe

Eric Sabourin, Catia Grisa, Mireya Eugenia Valencia Perafán, Mario Lucio de Avila, Eduardo de Lima Caldas, Moises Balestro, Marcos A. Lopez, Doris Sayago

### ► To cite this version:

Eric Sabourin, Catia Grisa, Mireya Eugenia Valencia Perafán, Mario Lucio de Avila, Eduardo de Lima Caldas, et al.. Difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e no Caribe. Osmany Porto de Oliveira; Cristaine Kerches; Sergio Monteiro; Cecilia Osorio Gonnet. Difusão de políticas na América Latina. Importação e exportação, 1 (1), Hucitec editora, pp.112-160, 2020, Estudos Brasileiros 17 Nova Fase, 9786586039429. hal-04439707

**HAL Id: hal-04439707**

**<https://hal.science/hal-04439707>**

Submitted on 5 Feb 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

OSMANY PORTO DE OLIVEIRA  
CRISTIANE KERCHES DA SILVA LEITE  
SERGIO MONTERO  
CECILIA OSORIO GONNET  
organizadores

**DIFUSÃO DE POLÍTICAS  
NA AMÉRICA LATINA  
DA IMPORTAÇÃO  
À EXPORTAÇÃO**

**Anais do Seminário Internacional  
sobre Difusão de Políticas**

**HUCITEC EDITORA**

**O**s países latino-americanos foram, durante muito tempo, importadores de políticas públicas do Norte Global. O legado colonial e os vínculos, estabelecidos por meio das relações internacionais durante o século XX, favoreceram a adoção de instituições e modelos políticos da Europa e dos Estados Unidos. No entanto, nas últimas décadas, surgiu uma nova conjuntura em que as inovações em políticas públicas desenvolvidas na América Latina começaram a se difundir na direção Sul-Sul e até mesmo Sul-Norte. São exemplos o Orçamento Participativo, o Bolsa Família e as políticas de agricultura familiar, do Brasil, bem como as políticas de transporte urbano da Colômbia. Por quê as políticas latino-americanas foram difundidas dentro e fora da região? Que agentes estiveram envolvidos? Quais forças influenciaram esses processos? Esta obra discute estas questões a partir de um conjunto de estudos de caso, sustentando o argumento de que a América Latina passou a ser também um lócus de inovação e de “exportação” de políticas públicas.

## Os organizadores

**Osmany Porto de Oliveira**  
é professor do Departamento de  
Relações Internacionais da Escola  
Paulista de Política, Economia e  
Negócios (EPPEN), da  
Universidade Federal de São Paulo  
(UNIFESP), Campus de Osasco.

**Cristiane Kerches da Silva Leite**  
é professora de Gestão de Políticas  
Públicas na Escola de Artes,  
Ciências e Humanidades da  
Universidade de São Paulo - Leste  
(EACH/USP).

**Sergio Montero**  
é professor associado de  
Desenvolvimento Urbano e  
Regional na Universidade de Los  
Andes em Bogotá, Colômbia.

**Cecilia Osorio Gonnet**  
é professora do Departamento de  
Política e Governo da Universidad  
Alberto Hurtado em Santiago,  
Chile.

O estudo da difusão de políticas continua sendo um dos tópicos mais interessantes, ainda que desafiadores e difíceis de analisar, do campo das políticas públicas. Algumas das maiores questões da área são: como, por que e sob quais condições as políticas são difundidas e como podemos explicar a ampla gama de mecanismos, por meio dos quais este fenômeno ocorre? Reunindo um elenco brilhante de pesquisadores, este livro usa a América Latina como laboratório para nos ajudar a entender e explicar as várias maneiras pelas quais os países do Sul Global “exportam” suas inovações políticas. O livro alcança o objetivo de mostrar aos estudiosos do Norte Global, como os países latino-americanos foram além do que era considerado um papel tradicionalmente receptivo de modelos do exterior, para uma posição ativa, na qual compartilham as lições, sucessos e fracassos, que surgiram de suas políticas. Com estudos de caso no Brasil, Chile, Colômbia e outros países da região, os autores apresentam um vasto conjunto de casos de difusão de políticas. Esta é uma obra atemporal, que ajudará acadêmicos e profissionais interessados em política comparada e políticas públicas.

— DR. RAUL PACHECO-VEGA  
Flacso-México



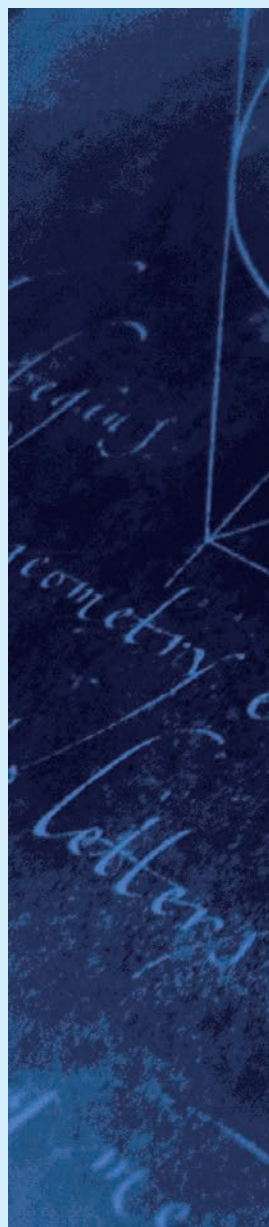
Ministério da  
Educação



HUCITEC EDITORA  
PARA VOCÊ LER E RELER



ISBN: 978-65-86039-42-9



*Estudos Brasileiros 17*

NOVA FASE  
direção de  
Francisco Fonseca

## ESTUDOS BRASILEIROS

### NOVA FASE

#### TÍTULOS PUBLICADOS

*A Constituição Federal de 1988: avanços e desafios*, Francisco Fonseca, Gabriela de Breláz & Marcus Vinicius Peinado Gomes (orgs.)

*Uma fenda na justiça: a Defensoria Pública e a construção de inovações democráticas*, Luciana Zaffalon Leme Cardoso

*Banco Central do Brasil, o Leviatã Ibérico (uma interpretação do Brasil contemporâneo)*, Eduardo Raposo

*Para a reconstrução do desenvolvimento do Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política pública*, José Celso Cardoso Jr. (org.)

*Processo decisório no Brasil: o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal*, Cristiane Kerches da Silva Leite

*Liberalismo autoritário: discurso liberal e práxis autoritária na imprensa brasileira*, Francisco Fonseca

*Vargas: o capitalismo em construção 1906-1954*, Pedro Cezar Dutra Fonseca

*Da crise política ao golpe de estado: conflitos entre o poder executivo e o poder legislativo durante o governo João Goulart*, David Ricardo Sousa Ribeiro

*Ensaio sobre política, direito e sociedade*, Luiz Werneck Vianna

*Avaliando a inclusão digital pela escola: o Programa UCA-TOTAL*, Lena Lavinas (coord.)

*Trabalho e padrão de desenvolvimento: uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro*, Tiago Oliveira

*Repensando o desenvolvimentismo: Estado, Instituições e a construção de uma nova agenda de desenvolvimento para o século XXI*, Eli Diniz & Flávio Gaitán (orgs.)

*Ataque e contra-ataque: o jornalismo esportivo sob a perspectiva de duas trajetórias profissionais*, Edney Mota Almeida

*O desenvolvimento regional brasileiro: questões em debate*, Liana Maria da Frota Carleial, Bruno de Oliveira Cruz & Adna Ramos de Castro (orgs.)

*A reinvenção do sertão: organização social e governança do Bello Monte (1893-1897)*, Paulo Emílio Matos Martins

*Tempos e espaços do desenvolvimento*, Ignacio Godinho Delgado & Eduardo Salomão Condé (orgs.)

*A política da justiça: blindar as elites, criminalizar os pobres*, Luciana Zaffalon Leme Cardoso

*Difusão de políticas na América Latina: da importação à exportação (Anais do Seminário Internacional sobre Difusão de Políticas)*, Osmany Porto de Oliveira, Cristiane Kerches da Silva Leite, Sergio Montero & Cecilia Osorio Gonnet (orgs.)

OS TÍTULOS DA COLEÇÃO “ESTUDOS BRASILEIROS” PUBLICADOS SOB DIREÇÃO DE TAMÁS SZMRECSÁNYI ACHAM-SE NO FIM DO LIVRO.

DIFUSÃO DE POLÍTICAS  
NA AMÉRICA LATINA  
DA IMPORTAÇÃO À EXPORTAÇÃO

*ANAIS DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL  
SOBRE DIFUSÃO DE POLÍTICAS*





*Osmany Porto de Oliveira*  
*Cristiane Kerches da Silva Leite*  
*Sergio Montero*  
*Cecilia Osorio Gonnet*  
organizadores

DIFUSÃO DE POLÍTICAS  
NA AMÉRICA LATINA  
DA IMPORTAÇÃO À EXPORTAÇÃO

*ANAIS DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL  
SOBRE DIFUSÃO DE POLÍTICAS*

HUCITEC EDITORA  
São Paulo, 2020

© Direitos autorais, 2019, da organização de  
Osmany Porto de Oliveira, Cristiane Kerches da Silva Leite,  
Sergio Montero & Cecília Osorio Gonnet

© Direitos de publicação reservados por  
Hucitec Editora Ltda.

Rua Dona Inácia Uchoa, 209  
04110-020 São Paulo, SP.  
Telefone: 55 11 3892-7776  
www.huciteceditora.com.br  
www.lojahuciteceditora.com.br

Depósito Legal efetuado.

Direção editorial  
MARIANA NADA

Produção editorial  
KÁTIA REIS

Assistente editorial  
MARIANA BIZARRO TERRA

Circulação  
ELVIO TEZZA



Ministério da  
Educação



CIP-Brasil. Catalogação na Publicação  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

---

D568

Difusão de políticas na América Latina da importação à exportação : anais do seminário internacional sobre difusão de políticas / [Cecilia Osorio Gonnet ... [et al.]] ; organização Osmany Porto de Oliveira ... [et al.]. – 1. ed. – São Paulo : Hucitec, 2020.

393 p. ; 21 cm.

(Estudos brasileiros ; 17)

Inclui índice  
ISBN 978-65-86039-42-9

1. Políticas públicas. 2. América Latina - Relações exteriores. 3. Relações internacionais. I. Gonnet, Cecilia Osorio. II. Oliveira, Osmany Porto de. III. Série.

20-67079

CDD: 320.6098

CDU: 323.2(8)

---

Camila Donis Hartmann - Bibliotecária - CRB-7/6472

## SUMÁRIO

11 Apresentação e agradecimentos

15 Introdução

### Parte 1 — POLÍTICAS NACIONAIS

#### **Capítulo 1**

53 Como as Políticas de Transferência de Renda Condicionada são difundidas e adotadas na América Latina? Uma proposta de operacionalização dos mecanismos de difusão aplicados ao caso chileno

*Cecilia Osorio Gonnet*

#### **Capítulo 2**

80 Difusão de políticas públicas e o Programa Bolsa Família: análise à luz do caso mexicano

*Cristiane Kerches da Silva Leite*

*Ursula Dias Peres*

#### **Capítulo 3**

112 Difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e no Caribe

*Eric Sabourin, Catia Grisa*

*Mireya Valencia*

*Mario Avila*

*Eduardo Caldas*

*Moises Balestro*  
*Marcos Aurelio Lopes*  
*Doris Sayago*  
*Patrícia Giraldo*

#### **Capítulo 4**

- 161 Difusão de políticas de proteção social e segurança alimentar: Questões emergentes da Cooperação Sul-Sul brasileira para o desenvolvimento

*Melissa Pomeroy*  
*Bianca Suyama*

#### **Capítulo 5**

- 194 Transparência no Brasil: uma análise da Lei de Acesso à Informação

*Vanessa Rodrigues de Macedo*

Parte 2 — POLÍTICAS LOCAIS

#### **Capítulo 6**

- 225 O Modelo Barcelona de desenvolvimento urbano e sua mobilização no Rio de Janeiro

*Gabriel Silvestre*

#### **Capítulo 7**

- 256 Mundializando a Ciclovía de Bogotá: De experiência urbana a “boa prática” internacional

*Sergio Montero*

#### **Capítulo 8**

- 292 A difusão de instituições participativas brasileiras: da inovação à internacionalização

*Osmany Porto de Oliveira*

#### **Capítulo 9**

- 323 Importação do modelo de orçamento participativo de Porto Alegre para La Marsa: circulação e apropriações de um dispositivo de política pública

*Joseph-Désiré Som-1*

Parte 3 — PROPOSTAS PARA UMA AGENDA FUTURA

**Capítulo 10**

363 Transferência de Políticas e Resistência: propostas para uma  
Nova Agenda de Pesquisa

*Leslie A. Pal*

391 Sobre os autores



## APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS

Esta obra reúne parte dos trabalhos apresentados no Seminário Internacional sobre Difusão de Políticas e traz os principais resultados das discussões realizadas no evento. O Seminário coordenado por Osmany Porto de Oliveira, ocorreu entre 9 e 11 de maio de 2016, no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) em colaboração com a Universidade Federal de São Paulo — *campus* de Osasco e a Universidade de São Paulo — Leste. Este foi o primeiro encontro de abrangência internacional, na cidade de São Paulo, sobre o tema da difusão de políticas públicas.

O objetivo do Seminário foi discutir as principais questões que se colocavam no campo de estudos, para promover reflexão e estimular a produção de conhecimento acerca da circulação interna e internacional de ideias, modelos e instituições do Estado. Em particular os participantes se dedicaram a entender as causas da difusão, as traduções que as políticas sofrem ao se difundir, os distintos atores que participam dos processos e as forças que facilitam e constroem o movimento de deslocamento das políticas. A proposta do Seminário foi de contribuir para produzir conhecimento nesse sentido, ampliando o espaço de debate científico sobre o tema, que em 2016 ainda era incipiente no Brasil na área de análise de políticas públicas.



O evento foi fundamental para impulsionar a pesquisa sobre a difusão de políticas públicas e formar uma rede internacional de colaboradores sobre o tema. O Seminário contou com a participação de 156 pessoas no total. Durante os dias de evento no Cebrap participaram 45 pesquisadores (com pós-graduação), dos quais 13 eram estrangeiros, provenientes de distintos países (Canadá, Chile, Colômbia, Estados Unidos, França e Inglaterra) e 8 estudantes de graduação. Nas plenárias do último dia do evento, ocorrida no *campus* de Osasco da Unifesp, foi reunido um amplo público de aproximadamente 100 alunos de graduação.

Os trabalhos apresentados no evento trouxeram contribuições empíricas, de casos de difusão de políticas dos países do Norte e do Sul, e propostas teóricas inovadoras. Após os dias de discussão foi possível identificar um elemento unificador entre os trabalhos apresentados, o movimento do Brasil, em particular, e da América latina, em geral, de países que eram caracterizados quase exclusivamente como “importadores” de ideias, modelos e políticas. Desde os fins dos anos 1990 tem-se observado mudanças na direção de casos de “exportação” de inovações e difusões de políticas.

Baseado no argumento da transição da América Latina, da importação à exportação de políticas, que organizamos este livro. Durante o evento também foi possível aprofundar questões conceituais e teóricas e foi iniciada a construção de um consenso sobre a necessidade de superar conflitos entre tradições de pesquisa — que empregam palavras diferentes para tratar de um mesmo fenômeno, que consiste no deslocamento internacional das políticas públicas — e que mobilizam epistemologias e ontologias diferentes para explicá-lo. Como primeira forma de superar as clivagens entre tradições de pesquisa, colocamos a proposta de uma abordagem mais plural, usando as noções de transferência, difusão e circulação de forma complementar. Adicionalmente, reconheceu-se que as epistemologias utilizadas para explicar o fenômeno da difusão podem ser combinadas. Outro elemento inovador que surgiu do Seminário foi a iminência de aproximar dois campos que tratavam, de forma independente e sem diálogo, questões muito próximas: a difusão de

políticas e a cooperação internacional. A associação de ambos os campos foi o mote do evento sucessivo, realizado dois anos mais tarde na Unifesp — a Conferência Internacional sobre Difusão de Políticas e Cooperação para o Desenvolvimento — que deu continuidade ao evento e ampliou o alcance do debate inaugurado no Seminário de 2016.

O objetivo desta obra é servir de memória do evento na qualidade dos *Anais do Seminário Internacional de Difusão de Políticas*. Para a produção deste registro do evento, os organizadores escreveram uma introdução, com elementos teóricos e conceituais, selecionaram um conjunto de artigos apresentados, que foram submetidos a avaliações e revisões. Parte dos artigos estava em outro idioma e foram traduzidos para poder alcançar um público mais amplo no Brasil, no intuito de democratizar o acesso ao conhecimento. Para completar a obra, associaram-se ao projeto de publicação na qualidade de “autores convidados” outros pesquisadores, com comprovada experiência na área, que estavam trabalhando sobre o tema da difusão de políticas no momento do evento. Os pesquisadores produziram dois textos adicionais, primeiro foi o Capítulo 3, a respeito das políticas de Segurança Alimentar, e o outro, foi o Capítulo 9, sobre o Orçamento Participativo. Posteriormente, em 2017, foi negociada com a Editora Routledge, a publicação de uma versão adaptada, em inglês, para expandir o alcance, internacionalizar o projeto e ampliar a visibilidade dos resultados do Seminário Internacional sobre Difusão de Políticas.

A realização do evento somente foi possível graças a um grupo de pessoas, que dedicaram tempo e energia para esta finalidade, bem como ao financiamento das agências de pesquisa. Agradecemos às instituições que apoiaram o evento, Capes e Fapesp,<sup>1</sup> à presidente do Cebrap, Angela Alonso, e à Diretoria Acadêmica do *campus* de Osasco, Luciana Massaro Onusic e Júlio César Zorzenon Costa, aos colegas que participaram, em diversas etapas do evento, contribuindo para impulsionar nossa reflexão ainda mais longe, Gabriela De Brelàz, Karen Fernandez

<sup>1</sup> Capes Programa Paep: 241/2016 – Processo: 23038.005787/2015-69; Fapesp – Processo: 2015/21931-8.

Costa, Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Alex Shankland, Adrian Gurza Lavalle, Eduardo Marques, Vera Schattan Coelho, Kurt Weyland e a todas as alunas e alunos que colaboraram, de forma benevolente com a organização e realização do Seminário, Júlia Mafra, Lucas Bravo Rosin, Gabrielle Aló, Helena Pontieri, Marina Rongo, Olívia Narazaki, Elizandra Ferezini e Luana Dratovsky.

## INTRODUÇÃO

### **Políticas sociais na América Latina: da importação à exportação**

OSMANY PORTO DE OLIVEIRA  
CRISTIANE KERCHES DA SILVA LEITE  
CECILIA OSORIO GONNET  
SERGIO MONTERO

O movimento dos modelos políticos, das políticas públicas e das instituições não é um fenômeno recente. O deslocamento das políticas de um lugar para outro está intrinsecamente ligado ao processo histórico de formação e evolução das instituições políticas. Os países do Sul adotaram, com frequência, modelos advindos do Norte, em virtude das diversas razões como: o legado colonial, a dependência econômica dos países, a circulação de elites, as tendências políticas globais fomentadas pela Europa e pelos Estados Unidos, a imposição de instituições internacionais. Muitas das razões da “importação” de políticas públicas pela América Latina foram por causa das assimetrias e desigualdades entre os países que se consolidaram em estruturas hegemônicas de poder. Os legados coloniais da Espanha e de Portugal moldaram as instituições políticas da região nos primeiros estágios da construção da Nação-Estado nos séculos

XVIII e XIX. Durante o século XIX, países europeus como a França, eram uma importante fonte de influência. Princípios advindos da Revolução de 1789, como a separação de poderes foram, por exemplo, inclusas na primeira Constituição Brasileira em 1824. Mais tarde, durante o século XX, os Estados Unidos em sua expansão para o Sul, se tornaram uma das maiores influências para a região. A partir de 1980, o chamado “Consenso de Washington”, um conjunto de reformas de cunho neoliberal, foi imposto na América Latina por via de mecanismos de condicionalidade por meio das instituições de Bretton Woods.

O caso da “importação” de políticas da América Latina nos últimos anos se assemelha com os outros países do Sul Global no quesito da existência de uma dinâmica de influência dos modelos do Norte para o Sul. Contudo, nas últimas décadas, uma nova conjuntura emergiu na América Latina, que acabou por reverter esse movimento de “importação de políticas” em direção a uma dinâmica de emergente exportação de políticas. Depois de muitos países latino-americanos passarem por um período de ditadura, os processos de democratização que ocorreram nas décadas de 1980 e 1990, foram acompanhados por uma reconstrução e criação de novas instituições, normas e agendas de políticas públicas. Governos no âmbito nacional e subnacional na região tiveram de lidar com problemas sociais de longo prazo, sobretudo com a pobreza e a desigualdade de renda, persistentes em um novo contexto político caracterizado pela tensão entre processos paralelos de ajuste macroeconômico e democratização do Estado e da sociedade. Apesar dos desafios do período, esse contexto político abriu as portas para a inovação de políticas por meio do movimento de novas ideias promovido por atores como movimentos sociais, *think-tanks* e partidos políticos.

A partir do final dos anos 1980 até a primeira década dos anos 2000, a América Latina se tornou um laboratório para diferentes tipos de políticas públicas, sobretudo políticas sociais. Como Arocena & Bowman (2014, p. xvii) argumentam, a América Latina foi pioneira em vários temas como, por exemplo, “na desmilitarização na Costa Rica e no Panamá, na reforma da segurança social no Chile, nas políticas multiculturais para po-

vos indígenas na Bolívia, em cotas para aumentar a representação das mulheres no Congresso da Argentina e nos programas de equidade para a transferência de recursos para os pobres no Brasil” (tradução nossa, bem como todas as demais neste capítulo). Na experiência da América Latina, que é o foco principal neste livro, o Brasil é um caso emblemático na mudança do movimento de “importação” para a “exportação” de políticas.

O processo de difusão de políticas públicas (que será descrito na próxima seção) é um fenômeno muito mais complexo do que a simples “exportação” de práticas (Porto de Oliveira & Faria, 2017). Até recentemente, pouco se sabia sobre “exportação” de políticas sociais latino-americanas na literatura sobre a transferência, difusão e circulação de políticas públicas.<sup>1</sup> Os estudos sobre transferência, difusão e circulação de políticas se concentraram na compreensão da adoção de políticas como, as estadunidenses no Reino Unido (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 6), a influência dos Estados Unidos no Canadá (Howlett, 2000), o processo de europeização (Saurugger & Surel, 2006), a OCDE globalizando padrões de políticas (Pal, 2012), a adoção de mercados liberais (Simmons, Dobbin & Garrett, 2008) e o mimetismo de instituições ocidentais por países africanos (Badie, 1992). A literatura também estava preocupada com questões associadas à compreensão dos atores, especialmente governamentais e não-governamentais (nacionais e internacionais), engajados em transferências, em seus objetos, e nas dinâmicas e direções do movimento (Dolowitz & Marsh, 2000; Rose, 1991; Stone, 2001), assim como os mecanismos que levam aos processos de difusão como a coerção, a competição, o aprendizado e a socialização (Graham, Shipan & Volden, 2013).

Este livro oferece outro caminho para o engajamento no debate sobre as “viagens” internacionais das políticas públicas, apresenta novas questões para o debate e oferece denso material empírico sobre um fenômeno que passou despercebido pela

1 Existem diferentes tradições de pesquisa para o estudo do fenômeno da difusão internacional de políticas (Porto de Oliveira & Faria, 2017). Uma bibliometria conduzida por Graham, Shipan & Volden (2013) encontrou mais de cem palavras para falar sobre isso. Neste livro nós iremos adotar o termo genérico “difusão” para se referir ao fluxo internacional das políticas públicas.

literatura: a América Latina como exportadora de políticas públicas. Os casos tratam de diferentes experiências latino-americanas. O caso brasileiro lidera a nossa reflexão, que é complementada pelos exemplos do Chile e da Colômbia, assim como as perspectivas de comparação, com o México e com outros países latino-americanos. Também fazem parte do livro casos de importação de políticas, que são significativos para mostrar que a difusão depende de uma combinação de elementos distintos e das motivações daqueles que lideram os processos de adoção de ideias e modelos. O livro apresenta como resultados analíticos a observação de dinâmicas de difusão, que ainda não foram tratadas pela literatura ou das quais se carecem de conhecimento, como as estratégias para exportação de políticas latino-americanas, a difusão *bottom-up*, a localização de políticas por agentes de transferência, o papel das ideias e as novas configurações de poder entre os governos latino-americanos e as instituições internacionais. A obra se propõe a superar clivagens epistemológicas e ontológicas que dividem o campo de estudos da difusão. Incorporamos também diferentes correntes analíticas que nos ajudam a compreender a difusão internacional de políticas com base em uma perspectiva multidimensional que constrói pontes entre especialistas de diferentes áreas. Esta introdução apresentará o debate do campo em sua primeira seção. Na seção subsequente será discutido nosso principal argumento, o dos países latino-americanos como “exportadores de políticas”. A seção final emoldura as contribuições teóricas do livro.

### **Uma visão pluralista do deslocamento internacional de políticas públicas**

Diferentes abordagens têm sido desenvolvidas para analisar o deslocamento internacional de políticas públicas, produzindo quadros analíticos, identificando mecanismos, escalas de observação e assim por diante. Por exemplo, a abordagem que

usa o termo *difusão* de políticas é desenvolvida, sobretudo, por acadêmicos estadunidenses, enquanto a noção de *transferência* de políticas é empregada frequentemente no debate anglo-saxão, a ideia de *circulação* de políticas está presente na sociologia francesa da ação pública e a proposta da mobilidade de políticas foi avançada por geógrafos urbanos. As abordagens não convergem sempre, e há conflitos epistemológicos e ontológicos sobre como as políticas se movimentam transnacionalmente, quais objetos circulam, que atores participam, qual o papel da cultura e dos contextos, entre outras, trazendo não apenas rupturas para o campo, mas também um (in)tenso debate.<sup>1</sup>

Este livro busca se mover para além das rupturas disciplinares e perspectivas orientadas por tradições de pesquisa. Nós acreditamos que existem muitas sobreposições e problemas, questões e abordagens complementares produzidas pela literatura recente que podem ser integradas. Nós não assumimos uma posição contrária em relação a uma corrente específica — como Peck & Theodore (2015), que explicitamente se opõe àquela da transferência de políticas —, mas em vez disso, a nossa intenção é construir pontes para aprimorar o nosso entendimento do fenômeno sob uma perspectiva plural e interdisciplinar. Nós entendemos que existem diferentes lentes e escalas para a análise das políticas e, por essa razão, em vez de escolher entre difusão, transferência, circulação ou mobilidades, nós usamos esses termos para diferentes aspectos. Nesse sentido, nós seguimos a abordagem de Oliveria & Faria (2017, p. 30), que defende o uso do termo “«transferência» para falar sobre um deslocamento específico de uma política advinda de uma jurisdição para outra, «difusão» para uma adoção coletiva de uma política pública, e «circulação» como um longo e vasto fluxo, no tempo e espaço, que pode também implicar em movimentos de retorno e avanço de políticas”. Nas próximas seções nós iremos apresentar

1 Cf. críticas de Peck (2011) e de Clarke et al. (2015), diante do que eles chamam de perspectiva “ortodoxa” da ciência política, na transferência de políticas, assim como os esclarecimentos e as perspectivas de Dolowitz & Marsh (2012) a respeito da crítica que lhes foi endereçada.



diferentes tradições de análises que explicam como as políticas se deslocam internacionalmente.

### *Transferência de Políticas*

Os estudos de transferência de políticas começaram a ganhar espaço no campo de análise das políticas públicas nos anos 1990 com base na perspectiva anglo-saxã. Autores como Richard Rose (1991), com a noção de *lesson drawing*, depois reformulado para transferência de políticas, por Dolowitz & Marsh (2000), produziram trabalhos pioneiros que buscaram entender os processos específicos de deslocamento de políticas (ou programas) de um governo para outro. Diferentemente dos estudos de difusão de políticas, que focam em processos mais amplos e fluidos, os estudos de transferência de políticas estão interessados em entender como paradigmas, arranjos institucionais, instrumentos (e outros elementos) de uma política pública (ou de um programa específico) transitam de um governo para outro.

Trabalhos sobre transferência de políticas discutiram a ideia de que as políticas públicas são instituídas por uma combinação de técnicas administrativas, muitas vezes provenientes de outros lugares. Rose (1991) afirmou que políticas e programas invariavelmente sofrem transformações dentro de diferentes contextos, criando novos significados e constantemente provocam mudanças inesperadas, em um processo idiossincrático de adaptação, que pode levar a cópias, emulações, híbridos, sínteses e, simples inspirações. Essa perspectiva foi levada adiante por Dolowitz & Marsh (2000), que trouxe elementos contemporâneos com base na agenda da análise das políticas públicas para o campo dos estudos da transferência de políticas. De acordo com os autores, em termos gerais, é necessário mapear os atores sociais e políticos relevantes que definem o que é transferido, por quais motivos, onde se originam e quais efeitos o processo produz. Dolowitz & Marsh (2000) não foram apenas os primeiros cartógrafos do campo, como Hadjiisky, Pal & Walker (2017) colocam, mas eles também produziram uma estrutura de

análise, que serviu para orientar boa parte das pesquisas no início dos anos 2000.

Considerando a grande quantidade de desequilíbrio de poder e conflitos entre diversos níveis administrativos e políticos (nacionalmente e internacionalmente), tornou-se importante entender o significado político dos instrumentos que são mobilizados, os vários direcionamentos das transferências e a natureza do processo de aprendizado de políticas envolvidos em cada caso (Porto de Oliveira & Faria, 2017). O papel dos agentes de transferência foi explorado profundamente por Diane Stone (2001), que sugere que o processo de transferência de políticas mobiliza uma rede de atores, que precisa ser estudado para além da relação biunívoca entre governos. A variedade de atores que interagem dentro dos sistemas políticos de países capitalistas contemporâneos e democráticos demandam o estudo de padrões de interações entre o governamental, o não-governamental, corporações privadas e *think-tanks*, tanto nacionalmente quanto internacionalmente.

Trabalhos mais recentes identificaram forças que facilitam e restringem o processo de transferência (Hadjiisky, Pal & Walker, 2017). Se a área avançou em diferentes frentes de pesquisa, ainda existem fronteiras a serem superadas. Assim como Porto de Oliveira & Pal (2018) afirmam, a área ainda precisa se dedicar e entender melhor o papel dos atores privados, a internacionalização de coalizões domésticas, as dinâmicas de resistência diante da transferência de políticas, a tradução, as arenas de transferência, e as novas direções de transferência, como a dos países do Sul.

### *Difusão de políticas*

Uma das principais definições sobre difusão de políticas foi proposta por David Strang em 1991, que entende difusão como o processo em que a adoção de uma prática altera a possibilidade de fazê-la para aqueles que não a fizeram (Elkins & Simmons, 2005; Halpern, Hassenteufel & Zittoun, 2018). Rogers por seu turno, entende que difusão “é o processo pelo qual uma inovação

é disseminada por meio de certos canais de comunicação no tempo entre os membros de uma sociedade”(Rogers, 2004, p. 14). Um terceiro conceito foi apresentado por Levi-Faur que define difusão “como o processo pelo qual a adoção de inovação por membro(s) de um sistema social é comunicado por certos canais ao longo do tempo e ativa os mecanismos que aumentam a probabilidade de adoção por outros membros que não tenham ainda adotado” (Levi-Faur, 2005, p. 23). Essa proposta é mais tarde incrementada por Jordana, Levi-Faur, Fernández-i-Marín (2009), apresentando a difusão “como um processo pelo qual a informação sobre novas políticas ou instituições é comunicada por meio de certos canais no tempo entre membros de um sistema social de maneira descoordenada, e onde as primeiras adoções da inovação afetam as probabilidades de adoção por aqueles que ainda não a tenham adotado”.

As definições propostas ressaltam diversos aspectos do processo, mas todas concordam que um processo de difusão explica que a adoção de uma política pode ser influenciada por decisões anteriores sobre outras políticas. “As opções políticas em um país afetam as opções políticas de outros países, devido àquilo que causa a convergência de políticas” (Meseguer & Gilardi, 2009, p. 528). Essa perspectiva assume a completa independência dos atores, mas também entende como improvável que a convergência ocorrerá exclusivamente em decorrência da coordenação entre atores, por meio dos processos de cooperação internacional ou por pressões de agentes mais poderosos. Em outras palavras o conceito de difusão discute a ideia da interdependência entre os países ao longo do tempo ou como um ator central que age como um transmissor. Países não agiriam de maneira completamente independente, mas também não o fariam de maneira coordenada. O processo de difusão relaciona-se então a uma interdependência descoordenada (Elkins & Simmons, 2005). “Sob esta concepção, governos são independentes em um sentido de que eles tomam suas próprias decisões sem cooperação ou coerção, mas interdependentes no sentido de que eles influenciam as decisões de outros governos” (Elkins & Simmons, 2005, p. 35).

Algumas das características do processo que contribuem para distingui-lo de outro fenômeno são os seguintes: primeiro, a difusão ocorre em ondas, começando devagar em termos de números de atores que adotam a iniciativa, crescendo significativamente para, então, decrescer. Isso implica que, em termos gráficos, a taxa de adoção ao longo do tempo irá assumir a forma de uma curva em formato de “S” (Weyland, 2006). Em segundo lugar, a difusão costuma apresentar uma convergência geográfica significativa (Weyland, 2006), na mesma área ou então entre países vizinhos, estados ou municípios. Finalmente, é possível identificar similaridades entre características centrais de políticas difundidas, mas com divergências em outros componentes secundários (Weyland, 2006). Assim sendo, é possível identificar qual objeto foi disseminado por meio da onda de difusão. Finalmente, autores também alcançaram um consenso de que existem quatro mecanismos que operam na difusão de políticas: coerção, emulação, construção e competição (Graham; Shipan & Volden, 2013).

### *Circulação de políticas*

Estudos dos anos 1980 já discutiam a difusão de políticas na ciência política francesa, usando termos como transferência institucional. Um trabalho pioneiro sobre adoção nos países árabes de instituições ocidentais fora publicado por Badie (1988). Em razão de sua posição central no processo da União Europeia, assim como o seu legado colonial francês, a análise de políticas públicas se interessou rapidamente pelo tema dos movimentos internacionais das políticas públicas, produzindo estudos relacionados à europeização (Saurugger & Surel, 2006), políticas de imigração (Channac, 2006), aos modelos adotados no Leste da Europa (Thierry Delpeuch & Vassileva, 2010) e nos países do Norte da África (Amin, 2010).

O trabalhos no campo da política comparada nos anos 1990 foram importantes precursores de tais estudos. Bertrand Badie (1992) com a obra *L'État importe*, argumentava que

existem estados exportadores e importadores, que os países ocidentais são as fontes dos modelos e o resto do mundo os clientes “receptores”, foi uma peça importante para a discussão. O autor insistia, entre outros fatores, nas diferentes forças que impulsionavam as elites de ex-colônias para adotarem instituições ocidentais. Estudos posteriores sobre as transferências institucionais trouxeram para o debate a noção de transplante e rejeição (Mény, 1993). Negando determinismos, Yves Mény (1993) incluiu o elemento da troca no processo, reconhecendo que sempre existe uma reinvenção e uma reapropriação de objetos políticos. As reflexões de Bayart (1996), ao estudar casos da África Subsaariana, salientaram a importância do papel do contexto e da cultura, que modelam as políticas em seu destino.

Nos estudos mais recentes sobre as transferências de políticas, a contribuição da sociologia da ciência, e especialmente a contribuição de Bruno Latour, trouxeram para o debate a noção da tradução (Hassenteufel & Maillard, 2013). Isso significa que as políticas não apenas estão transitando, mas que múltiplos processos de apropriação do conteúdo e de ressignificação do objeto político ocorrem ao longo do processo de transferência. Por seu turno, a sociologia das elites (muitas vezes influenciada pelo trabalho de Pierre Bourdieu), atribuiu importância à ação dos indivíduos, das elites e dos profissionais. Acadêmicos frequentemente entendem que a trajetória dos agentes da transferência (as universidades que frequentaram, a classe social ou profissional, as instituições para as quais trabalharam e outros círculos sociais de pertencimento), são determinantes para a circulação de políticas (Dezalay & Garth, 2002; Mazeaud, Nonjon & Parizet, 2016). Trabalhando com uma microsociologia dos agentes da transferência, autores são capazes de capturar estratégias de atores, suas conexões, motivações para a transferência e a compreensão de políticas. Por fim, a análise da instrumentação das políticas públicas (Halpern & Galès, 2011), ajudou a introduzir a noção de instrumentos de ação pública no debate em que os objetos que circulam não são pacotes fechados, mas dispositivos com componentes abstratos (ideia, projeto político, visão de mundo) e concretos, como as características formais da política.

O termo circulação é frequentemente utilizado no debate francês para tratar do fenômeno do deslocamento internacional das políticas públicas (Hadjiisky, Pal & Walker, 2017; Vauchez, 2013). A noção de circulação é importante para se referir a um movimento transnacional de distintos instrumentos de ação pública, que pode ser mais ou menos amplo e que pode incluir múltiplas idas e vindas. A circulação de políticas públicas remete a processos que não são necessariamente lineares e racionais, nos quais as políticas são transformadas e traduzidas pelos atores que participam das transferências de acordo com seus interesses. Ao circular as políticas são adaptadas de acordo com a influência exercida pelos contextos em que são construídas e o processo de circulação em si produz impacto nos lugares de destino e de origem da política.

### *Mobilidades das Políticas*

Como já vimos, diversos autores buscaram conceituar o papel das ideias em movimento na produção de políticas por meio de conceitos como difusão, transferência e *lesson-drawing*. A ênfase desses debates, todavia, tem sido em modalidades de aprendizado, tipologias de atores e mecanismos causais, mais do que nas práticas de aprendizado. Gilardi & Radaelli (2012, p. 162) observaram que “nós ainda não sabemos muito sobre como as comunidades de atores sociais — sobretudo os criadores de políticas — aprendem”. Debates emergentes em estudos urbanos como aqueles sobre mobilidades políticas (Peck & Theodore, 2010; Mccann & Ward, 2011; Bunnell, 2015) nos ajudam a conceituar as práticas que facilitam o trânsito de políticas enquanto as situam em um campo de poder.

Os autores têm se interessado em mostrar a mobilização de políticas urbanas como um processo socialmente construído e politizado. Eles argumentam que uma análise crítica da circulação de políticas deveria adotar uma abordagem relacional e territorial que interpretasse políticas como duplamente influenciada por lutas presentes, ideias circulantes e modelos de políticas

(McCann & Ward, 2011). Nos últimos cinco anos, debates sobre mobilidades políticas introduziram inovações metodológicas no debate da difusão de políticas, transferência e circulação. Especificamente, propõem-se métodos etnográficos de pesquisa que permanecem próximos de práticas atuais de atores de políticas presentes, sem perder de vista a análise da perspectiva da economia política (Peck & Theodore, 2012; Roy, 2012). O olhar etnográfico sobre as dinâmicas dos atores de políticas ajuda a compreender o papel do contexto e das arenas de discussão das ideias, por exemplo, o papel das conferências (Cook & Ward, 2012; Montero, 2017a) e passeios de estudo (González, 2011, Wood, 2014, Montero, 2017b) e infraestrutura que facilita a mobilidade e adoção de políticas (McCann, 2011).

*A difusão de políticas com base  
em uma perspectiva pluralista*

Neste livro não defendemos um posicionamento teórico-conceitual (transferência, difusão, circulação, mobilidade de políticas) em detrimento de outro. Nós acreditamos que a difusão de políticas é melhor compreendida se levada em consideração com base em uma abordagem multidimensional e multidisciplinar. No caso da difusão de políticas sociais da América Latina, além dos atores governamentais clássicos, agentes da cooperação para o desenvolvimento e a sociedade civil são elementos importantes nos processos, enquanto as políticas que circulam podem ser tanto nacionais como subnacionais, rurais e urbanas. Para lidar com essa diversidade os autores que compõem essa coletânea se nutrem de estudos presentes em diversas áreas do conhecimento como relações internacionais, análise de políticas públicas, sociologia dos movimentos sociais, estudos urbanos, entre outras. A combinação de diferentes matrizes teóricas nos auxilia na explicação dos objetos analisados.

Também procuramos superar as clivagens dentro do campo de “difusão” de políticas. Por essa razão, fazemos uma aposta pluralista, e levamos em consideração neste livro a difusão internacional de políticas, que pode ser analisada como um movi-

mento de diferentes níveis de alcance, que variam desde um deslocamento pontual de A para B (transferência), um fluxo mais amplo que pode ser regional ou agrupado de A para B para C, e assim por diante (difusão), e um vasto movimento que implica em avançar ou retroceder no tempo e espaço (circulação). A difusão de políticas não é necessariamente um processo racional, mas está inserida em um processo sociopolítico, que contém dinâmicas de resistência, conflito, tradução, construção social, aprendizado, diferentes graus de indução, direções, relações de poder, e assim por diante. A difusão é conduzida por tipos heterogêneos de agentes, passando pelo setor privado, agências filantrópicas, organizações internacionais, *think-tanks* e movimentos sociais. O processo ocorre em múltiplos contextos — local, internacional e transnacional — nos quais as distintas formas de cultura influenciam a difusão de políticas e os processos que estão associados. A opção dos trabalhos desse livro foi discutir o fenômeno da “exportação” de políticas públicas latino-americanas sob uma perspectiva pluralista, na expectativa de mostrar uma nova faceta do fenômeno da difusão de políticas e aspirando estimular pesquisas futuras.

### **A ascensão da América Latina como região “exportadora” de políticas**

O principal argumento deste livro é que os países latino-americanos deixaram de ser majoritariamente “importadores” de políticas do Norte e de seguir recomendações de instituições internacionais, especialmente das organizações de Bretton Woods, para dar lugar à inovação e “exportação” de políticas. Esse movimento se deu na década de 2000, especialmente com a Onda Rosa, que criou uma janela de oportunidade para que vários países adotassem agenda governamental de combate à fome e à pobreza, dando visibilidade e institucionalidade a um problema histórico nos países. Tratou-se de um processo que transbordou as fronteiras, marcado pelo apoio e financiamento de ações de



cooperação para o desenvolvimento conduzido por países (como o Brasil), organizações internacionais, como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, e organismos regionais de integração, como o Mercosul e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Nesta seção nós iremos apresentar brevemente algumas tendências desse movimento e as respectivas experiências serão descritas em mais profundidade em capítulos específicos. É importante mencionar esse livro não considera apenas políticas sociais, mas inclui outras inovações latino-americanas que também se difundiram, como o Orçamento Participativo (OP).

### *A importação de modelos internacionais na América Latina*

A história das instituições políticas latino-americanas é, em linhas gerais, caracterizada pelo processo de adoção de modelos políticos da Europa e dos Estados Unidos.<sup>1</sup> De fato, ideias, modelos e instituições projetadas e desenvolvidas nessas regiões exerceram e ainda exercem uma grande influência no mundo. O processo da construção do Estado ao longo do século XX é cheio de exemplos de mimetismo de políticas. No caso do Brasil, Getúlio Vargas foi o estadista que liderou o processo de construção de um novo modelo de Estado, nacional-desenvolvimentista e, conseqüentemente, da burocracia brasileira moderna nos anos 1930, que serviu de inspiração para diferentes frentes (Porto de Oliveira, 2016). Getúlio Vargas aspirou construir um tipo de Estado Weberiano, que poderia seguir uma burocracia racional (Abrucio, Pedroti & Pó, 2010, p. 37). Em paralelo, servidores públicos costumavam ser formados em universidades nos Estados

1 Nós reconhecemos o uso aqui de uma narrativa estilizada para sintetizar o processo. É evidente que existiram diferentes casos em que os países latino-americanos também exportaram suas ideias, políticas e instituições. Como por exemplo as ideias de desenvolvimento durante os anos 60 que foram fomentadas por Raúl Prebisch e Celso Furtado, apoiadas pela Cepal. Contudo, não é de menor importância considerar a densidade de políticas “importadas” do Norte até um período recente.

Unidos, como a American University, onde existia um acordo com o governo brasileiro para esse fim (Rabelo, 2011). Valendo-se dessa troca, a ideia de “administração pública científica” foi trazida para o Brasil. Vargas também se inspirou pela italiana “Carta del Lavoro”, para desenvolver parte do sistema de regulamentação do trabalho no Brasil.

Entre as duas Guerras Mundiais estas concepções da regulação do trabalho eram parte de um conjunto de “circulação compartilhada” de ideias no nível global conduzindo ao corporativismo estatal (Gentile, 2014), as quais foram redesenhadas dentro do contexto nacional de acordo com as intenções políticas vigentes. No caso do Brasil, a seção das organizações sindicais era de particular influência e fora incluída na Constituição de 1937 (Schwartzman, 2009), ademais, de acordo com Farah (2013, p. 110), uma das primeiras escolas de políticas públicas desenvolvida no Brasil, Escola Brasileira de Administração Pública – Ebap, foi inspirada no modelo francês da École d’Administration Publique (Escola de Administração Pública – EAP).

Por algumas décadas, a maioria dos países latino-americanos foram governados por regimes autoritários e ditatoriais. Nesses contextos inovações políticas emergiram como o Sistema de Pensão no Chile, que mais tarde foi considerado como um modelo para a região, assim como a primeira versão da política de transporte em Curitiba. Contudo, entre os anos 1980 e 1990 ressaltaram-se as reformas de Estado que foram realizadas em diferentes países seguindo recomendações das instituições de Bretton Woods, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. As ideias da Nova Administração Pública foram introduzidas no Brasil durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, com as iniciativas conduzidas pelo ministro Bresser-Pereira.

O processo de democratização foi uma espécie de “janela de oportunidade” de diferentes ideias gestadas durante a ditadura tanto por movimentos-base no nível local, movimentos sociais, forças políticas e intelectuais que estavam em oposição ao governo autoritário. Novas ideias também vieram com os militantes que estavam exilados no exterior. Exemplos de inovação

de políticas no nível local podem ser vistas no Equador nos anos 1990 com diferentes prefeitos eleitos de movimentos indígenas Pachakutik, como no caso de Cotacachi, com Auki Tituaña que, por exemplo, utilizou diferentes instrumentos para trazer conjuntamente a participação social e a inclusão étnica nas políticas locais (Porto de Oliveira, 2017). O mesmo é válido para o Brasil, em que inovações emergiram na nova Constituição Democrática em 1988 como o sistema universal de saúde, dispositivos de democracia participativa que obrigavam a consulta social e o controle a fim de instituir políticas em áreas como saúde e educação.

Com a chamada Onda Rosa, nos anos 2000, presidentes com orientações variadas de esquerda assumiram o executivo em diferentes países na América Latina, com Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2003), Hugo Chávez na Venezuela (1999), Evo Morales na Bolívia (2006), Rafael Correa no Equador (2007), Michelle Bachelet no Chile (2006), Nestor Kirchner na Argentina (2003) e José Mujica no Uruguai (2010). A agenda social era central nos programas e nos projetos políticos desses governos. Havia a oportunidade de implementar ideias preconizadas por intelectuais e militantes, baseados em universidades e ONGs, assim como promover a circulação de experiências municipais em nível nacional e incorporar reivindicações de longo prazo de movimentos sociais. Naqueles anos as inovações de políticas públicas foram mais evidentes, desde os programas de transferências de renda condicionada no Brasil, políticas multiculturais na Bolívia, passando pela legalização de drogas no Uruguai. Essas experiências não apenas estavam fluindo entre os países latino-americanos, como também estavam transbordando e sendo transferidas para outras regiões e países no Sul. Como mostra, a título ilustrativo, as adoções de programas de transferência de renda baseados em modelos latino-americanos nas Filipinas (2017) e em Gana (Silva, 2017; Osorio, 2018a).

Há uma especificidade nas inovações políticas latino-americanas que as fizeram particularmente atraentes para os outros países em desenvolvimento e para as organizações internacionais no campo da cooperação para o desenvolvimento. Essas políticas foram destinadas para solucionar a situação geral de pobreza e desigualdade e foram produzidas em circunstâncias de falta

de recursos estatais, territórios vastos e heterogêneos (como no caso do Brasil), rápida urbanização, falta de infraestrutura, baixa capacidade administrativa e estatal, burocracias complexas e oligarquias poderosas. Elementos desta configuração sociopolítica também são compartilhados por outros países no Sul e consistem em componentes, que podem diferenciar de forma substantiva, o processo de produção de políticas públicas, quando comparamos com o que ocorre nos países do Norte global.

Políticas sociais para combater a fome, erradicar a pobreza, melhorar a saúde, aumentar a participação social e aprimorar planejamento urbano são alguns exemplos de inovações oriundas da América Latina. No nível local o exemplo da circulação de Transporte Rápido por Ônibus (BRT) e do Orçamento Participativo (OP) mostram dinâmicas interessantes. De acordo com Mejía-Dugand et al. (2013) esse sistema foi iniciado em Lima (Peru) com a *Vía Expresa*, nos anos 1970, e mais tarde modernizada pela experiência de Curitiba em 1974 (Irazábal, 2005). Contudo, foi quando Bogotá aprimorou e implementou esse sistema no final dos anos 1990, que essa política de transporte se tornou uma *best practice* internacional e foi adotada ao redor do mundo. Desde 2001, cidades diversas como Guadalajara (Montero, 2017b), Johannesburg (Wood, 2014), ou Jakarta (Matsumoto, 2007), entre mais de outras 200 cidades (Hidalgo & Gutiérrez, 2013), têm introduzido o sistema BRT que se inspirou por meio do *Transmilenio* de Bogotá. Outro programa mundialmente reconhecido de Bogotá é o seu programa semanal Ciclovía sem carros, que foi adotado por mais de 400 cidades nas Américas (Montero, 2017c; Sarmiento et al. 2017). As chamadas políticas de “urbanismo social” em Medellín, caracterizadas pelo transporte e intervenções de espaços públicos nas periferias da cidade, também têm se tornado recentemente um modelo de política adotado em várias outras cidades ao redor do mundo (Sotomayor, 2017; Franz, 2017). Apesar da prevalência histórica dos modelos de políticas do Norte nas cidades do Sul, planejadores urbanos latino-americanos e “embaixadores de políticas” estão cada vez mais começando a olhar para as cidades na região como modelos legítimos e alternativos que vão além dos paradigmas originados do Norte.

O OP, por seu turno, foi uma inovação que surgiu em Porto Alegre no Brasil em 1989, tendo como objetivo incluir os cidadãos no processo da alocação do orçamento municipal. Desenvolvida inicialmente pelo Partido dos Trabalhadores (PT), de esquerda, o OP se difundiu rapidamente entre as cidades brasileiras nos anos 1990 (Wampler, 2008). Pouco mais de uma década após a inovação no Brasil, o OP estava sendo adotado por partidos de esquerda e de direita (Ribeiro & Grazia, 2003). Cidades de diferentes países também passaram a se inspirar na experiência de Porto Alegre na América Latina, que de acordo com Yves Cabannes (2004), em 2003 estava presente no Peru, Colômbia, Uruguay, Equador, e outros. A ação dos prefeitos de Porto Alegre na divulgação e na militância transnacional pela democracia participativa, por meio da construção de redes entre municípios, como o Mercocidades, e da organização de eventos como o Fórum Social Mundial, ajudaram a internacionalizar o OP. Eles desempenharam um papel de “embaixadores da participação”. Na primeira década dos anos 2000 o OP também se alastrou pela Europa. Um projeto de cooperação entre a União Europeia e cidades da América Latina, o Programa URB-AL, foi importante para este movimento. Pouco tempo depois foi adotado na África Subsaariana e na Ásia, chegando aos Estados Unidos a partir de 2008, com sua implementação em cidades como Nova Iorque e Chicago (Porto de Oliveira, 2017). De acordo com o último levantamento nos dias atuais, o OP está presente em mais de 7 mil cidades no mundo (Sapage, 2018).

No nível nacional, inovações como as experiências em matéria de Políticas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) emergiram primeiro no Brasil e no México em meados dos anos 1990 como experiências-piloto e em 2012 já haviam se disseminado pela América Latina no qual 18 dentre 20 países<sup>1</sup> já as tinham adotado (Osorio, 2018a; Sugiyama, 2012). Esses programas proveem renda para famílias pobres e extremamente pobres, incluindo crianças e jovens membros da família, estabelecendo condicionalidades na área de Saúde e Educação (Cecchini

1 Cuba e Venezuela não aplicaram a TRC, <<http://dds.cepal.org/bdptc/>>. Acesso em 6 de março de 2019.

& Madariaga, 2011). Analisando as PTRCs criadas na região, há uma gama de variações de desenhos de programas, tendo como base as características comuns relacionadas às condicionalidades e o fato de que ambos governos de esquerda e direita adotaram tais instrumentos para combater a pobreza.

Sobre esse processo, três aspectos são relevantes de se mencionar. Primeiro, a sua relevância como uma política social na região, alcançando mais de 100 milhões de pessoas (Cecchini & Madariaga, 2011) em comparação com o resto do mundo, são políticas mais amplas em seu escopo, com requinte e características institucionais (Fiszbein, Schady & Ferreira, 2009, p. 38). A aquisição de conhecimento técnico também contribuiu a longo prazo para o aprimoramento do tamanho do programa, das estatísticas e do monitoramento na região. Numerosos pesquisadores se concentraram na avaliação de impacto dos programas, como foco em vários aspectos: na redução da pobreza e evasão escolar, no aprimoramento da frequência dos acompanhamentos médicos entre grávidas e crianças, na redistribuição de renda, entre outros.<sup>1</sup> O arcabouço de avaliações é importante para gerar subsídios para a compreensão do funcionamento dos programas, mas também se tornou uma referência confiável para aplicação em outras regiões do mundo. O segundo aspecto se refere à incidência da adoção em outros países em desenvolvimento, na África, e até em cidades desenvolvidas como Nova York (Silva, 2017; Osorio, 2018a; Peck & Theodore, 2015). Em outras palavras, a experiência latino-americana sobre essa iniciativa foi exportada para o resto do mundo.

Finalmente, um terceiro aspecto importante dessa onda de difusão foi a presença de Organizações Internacionais e a comunidade regional epistêmica. Ambos tiveram um papel-chave na avaliação positiva de programas na região (e mais tarde em

1 Há uma extensa literatura que trata sobre o impacto dos programas. Apenas como uma amostra de uma das obras mais completas: Leon (2008); Fiszbein & Schady (2009), Johannsen, Tejerina & Glassman (2009), Cecchini & Madariaga (2011), Cecchini & Martínez (2011) e Adato & Hoddinott (2010). Também determinado dossiê específico de periódicos, por exemplo, *Journal Development Policy Review* 24 (5), *Disasters: The Journal of Disasters Studies, Policy and Management* 30 (3) e *Global Social Policy* 11(2-3).

outras regiões como mencionado), que foi construída por meio da acumulação de conhecimento e de diferentes atividades que facilitavam a circulação de informação (Osorio, 2018a, 2018b). No caso do Brasil, é válido notar que a presença do Banco Mundial nos processos de formulação e criação do Programa Bolsa Família não estabeleceu uma relação compulsória por meio do que foi prescrito pelo Banco para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nesse caso, o governo desenvolveu capacidades estatais que construíram um padrão de cooperação de relações e trocas com o Banco Mundial (Leite, Porto de Oliveira & Mafra, 2016). No século XXI as inovações das políticas latino-americanas não estavam apenas circulando em países da região e outros países do Sul, na África e Ásia, mas também governos dos países do Norte estavam adotando e adaptando tais experiências.

### **O argumento central**

O estudo de casos latino-americanos de “exportação” de políticas traz novos e atuais materiais empíricos para o debate da pesquisa da transferência, difusão e circulação de políticas. Mais do que isso, permite compreender características negligenciadas pela literatura, que têm focado nas experiências que se deslocam entre países do Norte e do Norte para o Sul. Apresentar os dados de políticas que se difundiram entre os países do Sul e do Sul para o Norte para a discussão, aprimora o nosso conhecimento das dinâmicas de difusão envolvendo agentes, relações de poder, estratégias e direções, ajudando a aperfeiçoar as proposições teóricas e os conceitos no campo.

Neste livro o nosso argumento principal é de que os países latino-americanos, em particular o Brasil, se deslocam de uma tendência na qual a maioria das transferências de políticas eram movimentos de “importação”, para um importante momento em que muitos países e cidades da região se transformam em “exportadores” de ideias, tecnologias e instituições políticas, que

se tornaram modelos internacionalmente reconhecidos, como demonstram os casos do Orçamento Participativo, Ciclovia, Bolsa Família e outros. Isso não significa que esses países não estão mais adotando políticas de outros lugares. O capítulo escrito por Gabriel Silvestre, por exemplo, mostra que o Rio de Janeiro se inspirou no modelo de desenvolvimento urbano de Barcelona. Nas próximas seções vamos apresentar os principais achados dos estudos de casos latino-americanos, que trazem nova luz ao debate atual da difusão de políticas, assim como reforçam certos elementos que já são um consenso entre os acadêmicos.

### *Agentes de transferência, estratégias e dinâmicas*

A análise dos casos de difusão de políticas latino-americanas identificou que os processos de exportação de políticas não foram apenas conduzidos pelos governos nacionais, mas por uma combinação de diferentes agentes (governamentais, não-governamentais, coletivos e individuais), operando em distintos níveis de governo, cada um com suas estratégias particulares. A difusão é o resultado de combinações de experiências de inovação de políticas, que em certos casos foram desenvolvidas no nível local, disseminadas para outras cidades e depois ampliadas para o nível nacional, para mais tarde adquirir reconhecimento internacional. Este é o caso do OP, que foi primeiro implementado em Porto Alegre no final dos anos 1980, para mais tarde ser adotado em Belo Horizonte, Recife e outras cidades. A internacionalização do modelo começou a partir de 1996, às vezes por via de estratégias de paradiplomacia (a ação internacional de governos locais), como mostra o capítulo de Osmany Porto de Oliveira. Esta prática emplacou não apenas por causa do reconhecimento internacional da ideia e do método para a inclusão da participação dos cidadãos nos gastos públicos, mas também porque convergem com os interesses políticos dos adotantes, como mostra o capítulo de Joseph Désiré Som-1, sobre o caso da Tunísia. No exemplo da Ciclovia apresentado no capítulo de Sergio Montero, a relação entre as políticas urbanas e o reconhecimento internacional ocorre especialmente por ações



políticas engajadas na legitimação e na mobilização do modelo de Bogotá mundialmente. Essas diferentes cidades, Porto Alegre e Bogotá, estavam atuando no nível internacional, promovendo as suas políticas urbanas, atentando para a criação de uma marca ao redor da cidade e da sua administração urbana realizada pelos prefeitos e seus partidos.

O papel dos atores individuais, como dos chamados “embaixadores de políticas públicas”, é crucial em diferentes casos. Esses atores guiados por motivações pessoais e profissionais, que se misturam com as suas convicções políticas, visões de mundo e estratégias de carreira, estão constantemente advogando modelos de políticas na arena transnacional (Porto de Oliveira, 2017). No que diz respeito ao OP em Porto Alegre, a ação dos prefeitos do Partido dos Trabalhadores (PT), que governaram a cidade foi importante para inserir a política na agenda internacional. O mesmo é válido para o caso de Bogotá, no qual o ex-prefeito Henrique Peñalosa, se tornou um “embaixador” do modelo urbano de ciclismo e transporte sustentável pela sua visão de administração de uma cidade. No caso da África francófona, apresentada por Joseph Désiré Som-1, é mencionado o papel de Bachir Kanouté, um funcionário de ONG, que serve como um “embaixador” do OP em Túnis.

Quando se trata da “exportação” de políticas nacionais a partir do Brasil, o papel do Ministério das Relações Exteriores, das representações diplomáticas e da cooperação para o desenvolvimento é crucial para a transferência de políticas. Eric Sabourin et al. em seu capítulo mostra que a agência da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome) do Ministério das Relações Exteriores alocou recursos para a adoção do projeto do banco de leite no Haiti, que foi inspirado na experiência brasileira. No mesmo capítulo, ao analisarem o caso das políticas da Colômbia para a agricultura, os autores informam que as ideias de compras públicas da agricultura familiar chegaram ao país por meio da embaixada brasileira naquele lugar. Mais do que isso, a embaixadora (o oficial, não a metafórica) foi uma agente da transferência, um tipo de mediadora, que — enquanto estava frequentando as negociações de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

bia (Farc) em 2012 — facilitou o contato entre representantes colombianos e brasileiros.

O uso da cooperação para o desenvolvimento é intenso na difusão de políticas sociais brasileiras. Como Melissa Pomeroy e Bianca Suyama mostram em seu capítulo, as políticas sociais foram em grande medida transferidas para outros países no Sul por meio da Agência Brasileira de Cooperação. Parcerias foram estabelecidas com a criação de diferentes modalidades de acordos variando desde bilaterais, com organizações internacionais e instituições regionais. Como as autoras argumentam, a cooperação brasileira Sul-Sul para o desenvolvimento mobilizou uma constelação de atores domésticos, assim como os seus respectivos projetos, que configuraram transferência de ideias, técnicas e tecnologias em políticas sociais. De fato, para implementar as transferências de PTRC ou de programas de compras públicas da agricultura familiar, o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério do Desenvolvimento Agrário foram convocados para participar desses processos. Essa expertise técnica é uma espécie de monopólio dos Ministérios setoriais e outras agências específicas do governo, que não se encontram nas instituições tradicionalmente destinadas a conduzir as relações internacionais, como o Ministério das Relações Exteriores ou na Agência de Cooperação para o Desenvolvimento.

Organizações internacionais são importantes agentes de difusão. Estão presentes em diferentes casos discutidos neste livro. Podem agir financiando projetos, compartilhando *expertise*, “nomeando” as melhores práticas e outros. O papel da FAO no caso da Agricultura Familiar e no Desenvolvimento Rural Territorial é importante, assim como o Banco Mundial para as PTRC e do OP. A integração regional também é um elemento chave, com a Celac e o Mercosul. No caso da Celac, o plano de ação de Segurança Alimentar e Nutricional foi criado para pensar, discutir e compartilhar conhecimento entre os países na região. Já no que diz respeito ao Mercosul, a difusão das políticas de Compra da Agricultura Familiar recebeu apoio da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf), que foi uma reivindicação de movimentos sociais para impulsionar essa agenda na região. Por seu turno, a construção da rede das

mercocidades, uma iniciativa conduzida por prefeitos, também foi uma importante arena e vetor para difundir o OP no Cone Sul. O caso do Mercosul oferece um importante exemplo que vai contra os argumentos da difusão *top-down* institucional, nos quais modelos são impostos por Estados ou organizações internacionais, e mostra que as dinâmicas *bottom-up* da integração regional, apoiadas por governos subnacionais e movimentos sociais, têm um impacto na difusão de políticas em países latino-americanos.

É importante reconhecer também o papel dos atores não-estatais na difusão de políticas sociais na América Latina. De fato, o processo da inovação de políticas contou com o engajamento da sociedade civil. Ao analisar a transferência de políticas de transparência no Brasil, Vanessa Macedo argumenta, em seu capítulo, que esse processo foi o resultado da ação de uma rede de atores governamentais e não-governamentais, domésticos e internacionais, dos quais merece destaque o papel da sociedade civil, que criou um fórum de discussão, reunindo 25 ONGs, para impulsionar a adoção de instrumentos nessa área de atores, argumento desenvolvido no capítulo escrito por análise. De forma diferente, traçando as origens da Ciclovía, Sergio Montero mostra que uma manifestação pública, ocorreu em 1974 em que organizações ciclistas solicitaram permissões para que as principais ruas da cidade fossem fechadas para bicicletas e aproximadamente 5 mil pessoas compareceram. Quando essa política se tornou uma prática urbana consolidada, o papel de *think-tanks* como Embarq e de instituições filantrópicas como a *Rockefeller Foundation*, também tomam parte na difusão internacional da Ciclovía. O caso de Joseph Désiré Som-1 também discute o papel da sociedade civil na difusão do OP, especialmente pelo engajamento nos Fóruns Sociais Mundiais que ocorreram na África.

O movimento latino-americano de “exportação” de políticas é marcado pela existência de diferentes atores, estatais e não-estatais, com níveis de poder heterogêneos, com ações que podem alcançar diferentes públicos, que participam em níveis distintos de arenas. É importante ressaltar nos processos de difusão o papel da paradiplomacia, dos “embaixadores de políti-

cas públicas”, das dinâmicas regionais *bottom-up*, da cooperação para o desenvolvimento e dos movimentos sociais.

### *Ideias, Conhecimentos e instrumentos de ação pública*

Difusão não se trata apenas de transferir políticas, como se fossem pacotes fechados. Na análise da difusão latino-americana é necessário distinguir os objetos que estão circulando em diferentes dimensões. Ideias ou instrumentos são levados por aqueles que defendem e implementam as políticas. Isso significa que o propósito de adotar uma política pode ser mais conservador e progressista, voltado para as questões sociais ou para favorecer o mercado, incluir ou não a sociedade, etc. Nesse sentido, os PTRC e os OPs, como mostram Cecilia Osorio Gonnet e Osmany Porto de Oliveira em seus capítulos, foram adotados por países liderados tanto por partidos de esquerda quanto de direita.

A *expertise* criada em torno das políticas é um elemento de análise importante. A inteligência de políticas mostra que, por um lado, com a inovação e implementação de tecnologias sociais para a luta contra a pobreza e a fome, houve um aumento do poder político dos países latino-americanos diante de instituições internacionais como por exemplo, se observa no relacionamento com o Banco Mundial. Essa organização que antes impunha reformas políticas nos anos 1980, passou nos últimos anos assumir, também, um papel de colaboradora do desenvolvimento e do aprimoramento de políticas, assim como uma das mais importantes instituições envolvidas na promoção das PTRCs nos anos 1990, como apresentado no capítulo de Cecilia Osorio Gonnet. Por outro lado, conhecimento diz respeito à informação, experiência, dados e avaliações. Mantendo o exemplo das PTRCs, nós podemos observar que as principais referências na região são o México e o Brasil, como mostra o capítulo escrito por Cristiane Kerches da Silva Leite e Ursula Dias Peres. De fato, esses foram os pioneiros que experimentaram a PTRC no nível local e que ampliaram para o nível nacional. Não foi um processo fluido e simples, mas um movimento marcado por experimentos, tentativas e erros, assim como disputas entre

diferentes interesses e coalizões. Essa experiência construída ao longo do tempo no Brasil e no México, foi fundamental para que eles pudessem desenvolver os seus próprios modelos de PTRC, identificando o que funciona e o que não funciona no contexto da América Latina. Ademais, a trajetória dos dois países alçou vários especialistas ligados às políticas sociais, a consultores das Nações Unidas, ao Banco Mundial, a FAO e a outras organizações. Os especialistas dominavam os instrumentos de ação pública e facilitavam sua transferência.

Os instrumentos são entendidos como dispositivos, que não apenas incorporam as dimensões abstratas das políticas, mas também designam o meio pelo qual ideias e conhecimentos podem ser operacionalizados. Os instrumentos remetem às regras, os mecanismos de acesso, os arranjos institucionais que definem quem pode participar (e em que grau), quais atores se beneficiam de políticas (e aqueles que não se beneficiam), o quanto é necessário de financiamento, quais agentes e organizações operacionalizam as políticas e assim por diante. Ambos componentes, abstrato e concreto, circulam internacionalmente, se transformando e sofrendo influências, em razão de imposições políticas, econômicas e sociais.

### *Resistência*

As transferências não são sempre lineares, racionais e neutras. Como discutimos anteriormente existem diferentes ideias e interesses que exercem um papel importante na difusão de políticas públicas, produzindo traduções em diferentes níveis e estágios do processo. Essas traduções são frequentemente resultado da barganha com diversos grupos que fazem parte das transferências. O processo de difusão de políticas também pode se transformar em uma plataforma para a expressão de poder político domésticas e internacional. As reformas sociais que ocorreram nos países da América Latina ao longo dos anos 1980 e 1990, mencionadas anteriormente, foram atacadas por movimentos sociais e partidos de esquerda na América Latina. Em contrapartida, políticas sociais progressivas sofreram resistência

pelas classes média e alta na América Latina, e em alguns casos tendo a grande mídia como atores políticos agindo no processo (Leite, Cruz & Rosin, 2018). Mais do que isso, a difusão de políticas públicas da América Latina sofreu resistência na África Subsaariana. No caso da difusão de técnicas brasileiras em larga escala de agricultura para Moçambique, com o Projeto Pró-Savana, a sociedade civil participou, defendendo interesses de camponeses do setor privado.

Associar difusão a processos políticos de resistência é uma nova fronteira na área (Porto de Oliveira & Pal, 2018). Discutir resistência é a proposta do capítulo de Leslie A. Pal neste livro. O autor avança em cinco contraproposições ante suposições convencionais da estrutura da transferência de políticas. A primeira é de que a transferência trata geralmente de mudanças de paradigma. Nesse sentido, não são apenas instrumentos de políticas sociais, mas são novos paradigmas de políticas diante da luta contra a pobreza via intervenções governamentais que condicionam o auxílio financeiro ao cumprimento de condicionalidades pelos beneficiários. A segunda está relacionada com a neutralidade das políticas. Como já mencionado, os instrumentos de políticas sempre carregam um projeto político, que pode ser adaptado para diferentes agendas (como mostra o exemplo do OP, que foi defendido seja por ativistas do Fórum Social Mundial, como pelo Banco Mundial). A ideia de que a transferência é necessariamente o aprimoramento é a terceira questão apresentada por Leslie Pal. De fato, como já vimos em diferentes casos, a transferência de modelos não é necessariamente a melhor solução.

O quarto elemento discutido é sobre a transferência como um canal para o sucesso. Se a circulação mundial de “melhores práticas” como o caso da ciclovias está crescendo, isso não sinaliza necessariamente o sucesso da política. De fato, o caso da adoção de tal prática em São Paulo na prévia administração de Fernando Haddad, mostrou uma dinâmica de resistência agressiva pela sociedade e grupos corporativos da comunicação (Leite, Cruz & Rosin, 2018). Por fim, mas não menos importante, transferência não é necessariamente incremental, mas precisa ser vista em um cenário mais amplo de adoções duradouras e intersectoriais de políticas, que pode representar um “ataque de

modos da vida”, como o caso da Nova Administração Pública. Os proponentes da Nova Administração Pública tinham a ambição de reformar por inteiro o setor público e o fizeram ao indicar diferentes soluções setoriais, que foram transferidas para múltiplos países, produzindo um contra-movimento de resistência em diferentes lugares.

## Conclusão

Nos últimos anos — e especialmente após a transição para a democracia — os países latino-americanos desenvolveram importantes inovações na política social, que começaram a se espalhar por todo o mundo. Os governos latino-americanos tiveram de lidar com diferentes processos sociais, políticos e econômicos, como o êxodo rural, a rápida urbanização, o aumento da população, a pobreza e a fome em contextos de capacidades estatais, muitas vezes limitadas, a falta de infra-estrutura, os recursos administrativos e o orçamento escassos. Algumas das soluções oferecidas aos problemas públicos foram inovações importantes, que também se demonstram úteis e adaptáveis para outros contextos do Sul e do Norte. Prefeitos passaram a fazer *benchmarking* das inovações de suas cidades — como o OP e o BRT — enquanto os governos nacionais, por meio dos chefes de Estado, do Ministério das Relações Exteriores e outros Ministérios setoriais passaram a organizar estratégias para promover políticas nacionais no exterior, como mostra o caso do Brasil.

Por seu turno, as agências de cooperação para o desenvolvimento e instituições internacionais, como o Banco Mundial, abraçaram essas inovações — como os PTRC — e se dedicaram à difusão global de tais instrumentos de ação pública, partindo do pressuposto de que as políticas desenvolvidas no Sul fossem mais idôneas, que os modelos construídos nos países do Norte, para tratar problemas sociais nos contextos do Sul. De fato, nos

países do Norte, não apenas a administração pública é diferente, mas também a organização social e as condições econômicas se distinguem daquelas do Sul. A combinação desses processos, com a aspiração dos países e das cidades latino-americanas de se emancipar no cenário mundial, produziu transferências massivas de políticas públicas.

Os casos de difusão de políticas na e da América Latina ainda têm sido pouco explorados na literatura. No entanto, como mostramos nesta obra a região não apresenta apenas exemplos importantes de difusão de políticas, mas oferece um campo empírico para testar as hipóteses colocadas pelos estudos mais consolidados e gerar novos conceitos. A concentração de análises da difusão de políticas entre os países do Norte fez que a literatura se dedicasse a casos de transferência entre em contextos semelhantes. Ainda que possam existir similaridades entre os países do Norte e do Sul na fabricação de políticas públicas, há diferenças importantes em termos de cultura política, capacidade estatal, igualdades sociais, e outros fatores. As idiosincrasias da América Latina, revelam potencial para a inovação teórica, que deve ser explorada, assim como a difusão em outros contextos do Sul. A proposta deste livro é avançar nesse sentido, procurando ampliar a capacidade explicativa para o fenômeno da difusão de políticas e apresentando uma abordagem pluralista do fenômeno.

## Referências

- ABRUCIO, F. L., PEDROTI, P. & PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, pp. 27-73, 2010.
- AMIN, A. *Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie: des policy transfers à portée limitée*, vol. 48, pp. 97-116, 2010.



- AROCENA, F. & BOWMAN, K. *Lessons from Latin America: Innovations in Politics, Culture, and Development*. North York: University of Toronto Press, 2014.
- BADIE, B. Le transfert de technologie politique dans le monde arabe, *Bulletin du C.E.D.E.J.*, Le Caire, jan. 1988
- BADIE, B. *L'État importé: L'occidentalisation de l'ordre Politique*. Paris: Fayard, 1992.
- BAYART, J.-F. L'historicité de l'Etat importé. *Les Cahiers du Ceri*, vol. 15, pp. 1-44, 1996.
- BUNNELL, T. Antecedent cities and inter-referencing effects: Learning from and extending beyond critiques of neoliberalisation. *Urban Studies*, 1983-2000, 52(11), 2015.
- CABANNES, Y. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, vol. 16, n.º 27, pp. 27-46, 2004.
- CECCHINI, S. & MADARIAGA, A. *Programas de Transferencia Condicionada, balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cepal y Asdi, 2011.
- CHANNAC, F. Vers une politique publique internationale des migrations?: Réseaux politiques et processus de transfert de modèles. *Revue française de science politique*, vol. 56, n.º 3, p. 393, 2006.
- CLARKE, J. et al. *Making policy move: Towards a politics of translation and assemblage*. 1.ª ed. [s.l.] Policy Press at the University of Bristol, 2015.
- COOK, I. R. & WARD, K. Conferences, informational infrastructures and mobile policies: the process of getting Sweden "BID ready". *European Urban and Regional Studies*, 19(2), pp. 137-52, 2012.
- DEZALAY, Y. & GARTH, B. G. *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'État en Amérique Latine, entre noblesse du droit et "chicago boys"*. Saint-Amand-Montrond: Éditions du Seuil, 2002.
- DOLOWITZ, D. P. & MARSH, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance*, vol. 13, n.º 1, pp. 5-24, 2000.
- DOLOWITZ, D. P. & MARSH, D. "The Future of Policy Transfer Research". *Political Studies Review* 10, n.º 3 (setembro de 2012), pp. 339-45. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00274.x>>.
- ELKINS, Z. & SIMMONS, B. On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, pp. 33-51, 2005.
- EVANS, M. New directions in the study of policy transfer. *Policy Studies*, vol. 30, n.º 3, pp. 237-41, 1 jun. 2009.

- FARAH, M. F. S. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In: MARQUES, E. C. L., FARIA, C. A. P. *A Política pública como campo multidisciplinar*, pp. 91-126. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- FISZBEIN, A.; SCHADY, N. R. & FERREIRA, F. H. G. *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington D.C: World Bank, 2009.
- FRANZ, T. Urban Governance and Economic Development in Medellín: an “Urban Miracle”? *Latin American Perspectives*, 44(2), pp. 52-70, 2017.
- GENTILE, F. O fascismo como modelo: incorporação da “Carta del lavoro” na via brasileira para o corporativismo autoritário da década de 1930. *Mediações – Revista de Ciências Sociais*, vol. 19, n.º 1, p. 84, 19 jun. 2014.
- GILARDI, F. & RADAELLI, C. Governance and learning. In: *Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- GONZÁLEZ, S. Bilbao and Barcelona “in motion”. How urban regeneration “models” travel and mutate in the global flows of policy tourism. *Urban studies*, 48(7), pp. 1397-418, 2011.
- GRAHAM, E. R., SHIPAN, C. R. & VOLDEN, C. The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. *British Journal of Political Science*, vol. 43, n.º 3, pp. 673-701, 2013.
- HADJIISKY, M., PAL, L. A. & WALKER, C. *Public Policy Transfer: Micro-Dynamics and Macro-Effects*. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2017.
- HALPERN, C. & GALÈS, P. L. No autonomous public policy without ad hoc instruments, Abstract. *Revue française de science politique*, vol. 61, n.º 1, pp. 51-78, 17 fev. 2011.
- HALPERN, C., HASSENTEUFEL, P. & ZITTOUN, P. (eds.). *Policy analysis in France*. 1.ª ed. [s.l.] Bristol University Press, 2018.
- HASSENTEUFEL, P. & MAILLARD, J. Convergence, transferts et traduction: Les apports de la comparaison transnationale. *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n.º 3, p. 377, 2013.
- HIDALGO, D. & GUTIÉRREZ, L. BRT and BHLS around the world: Explosive growth, large positive impacts and many issues outstanding. *Research in Transportation Economics*, 39(1), pp. 8-13, 2013.
- HOWLETT, M. Beyond Legalism? Policy Ideas, Implementation Styles and Emulation-Based Convergence in Canadian and U.S. Environmental Policy. *Journal of Public Policy*, vol. 20, n.º 3, pp. 305-29, 2000.
- HOWLETT, M., RAMESH, M. & SAGUIN, K. *Diffusion of CCTs from Latin America to Asia: the Philippine APs case*, p. 21, 2018.

- IRAZÁBAL, C. *Urban governance and city making in the Americas: Curitiba and Portland*. London: Ashgate, 2005.
- JORDANA, J., LEVI-FAUR, D., FERNÁNDEZ-I-MARIN, X. *The global diffusion of regulatory agencies, channels of transfer and stages of diffusion*. Barcelona, IBEI Working Papers, n.º 28, 2009.
- LAIDI, S. *Globalization, Policy Transfer and Policy Research Institutes*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2005.
- LEITE, C. K. S., PORTO DE OLIVEIRA, O. & MAFRA, J. Difusão de políticas de transferência de renda condicionada: perspectivas analíticas do Programa Bolsa Família a partir do Banco Mundial. *Trabalho Apresentado no 40.º Encontro Anual da Anpocs*, p. 30, 2016.
- LEITE, C. K. S., CRUZ, M. F. & ROSIN, L. B. Diffusion of cycling policy in the city of São Paulo: Resistance, support and the role of the media. *Brazilian Journal of Public Administration*, vol. 52, n.º 2, pp. 163-244, 2018.
- LEVI-FAUR, D. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, n.º 1, pp. 12-32, 2005.
- MATSUMOTO, N. Analysis of Policy Processes to Introduce BRT Systems in Asian Cities from the Perspective of Lesson-drawing. In: *Air Pollution Control in the Transportation Sector*. Hayama: IGES, pp. 351-76, 2007.
- MAZEAUD, A., NONJON, M. & PARIZET, R. Les circulations transnationales de l'ingénierie participative. *Participations*, vol. 14, n.º 1, p. 5, 2016.
- MCCANN, E. Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(1), pp. 107-130, 2011.
- MCCANN, E. & WARD, K. (eds.). *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2011.
- MEJÍA-DUGAND, S. et al. Lessons from the spread of Bus Rapid Transit in Latin America. *Journal of Cleaner Production*, vol. 50, pp. 82-90, jul. 2013.
- MÉNY, Y. (ed.). *Les politiques d'u mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*. Paris: L'Harmattan, 1993.
- MESEGUER, C. & GILARDI, F. What is new in the study of policy diffusion? *Review of International Political Economy*, vol. 16, n.º 3, pp. 527-43, 10 set. 2009.
- MONTERO, S. Persuasive practitioners and the art of simplification:

- mobilizing the “Bogotá Model” through Storytelling. *Novos estudos Cebrap*, 36(1), pp. 59-75, 2017a.
- MONTERO, S. Study tours and inter-city policy learning: Mobilizing Bogotá’s transportation policies in Guadalajara. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 49(2), pp. 332-50, 2017b.
- MONTERO, S. Worlding Bogotá’s Ciclovía: From urban experiment to international “best practice”. *Latin American Perspectives*, vol. 44, n.º 2, pp. 111-31, 2017c.
- MONTERO, S. San Francisco Through Bogotá’s Eyes: Leveraging Urban Policy Change Through the Circulation of Media Objects. *International Journal of Urban and Regional Research*, 42(5), pp. 751-68, 2018.
- OSORIO, C. *¿Aprendiendo o emulando? Cómo se difunden las políticas sociales en América Latina*. Santiago: LOM ediciones, 2018a.
- OSORIO, C. A Comparative Analysis of the Adoption of Conditional Cash Transfers Programs in Latin America. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, pp. 1-17, 23 jul. 2018b.
- PAIVA, C. H. A. & TEIXEIRA, L. A. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. *Hist. cienc. saúde*, vol. 21, n.º 1, pp. 15-36. Manguinhos, Rio de Janeiro, mar. 2014.
- PAL, L. A. *Frontiers of Governance: The OECD and Global Public Management Reform*. Basingstonke: Palgrave Macmillan, 2012.
- PECK, J. Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation. *Progress in Human Geography*, vol. 35, n.º 6, pp. 773-97, dez. 2011.
- PECK, J. & THEODORE, N. Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *Geoforum*, 41(2), pp. 169-74, 2010.
- PECK, J. & THEODORE, N. Follow the policy: a distended case approach. *Environment and Planning A*, 44(1), pp. 21-30, 2012.
- PECK, J. & THEODORE, N. *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. 1.ª ed. Mineapolis: University of Minnesota Press, 2015.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. *Embaixadores da Participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo*. São Paulo: Annablume, 2016.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: Ambassadors of Participation, International Organizations and Transnational Networks*. Palgrave Mcmillan, 2017.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. & FARIA, C. P. A. Research Traditions and

- the State of the Discipline in Brazil. *Novos Estudos – Cebrap*, vol. 36, n.º 1, pp. 13-34, mar. 2017.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. & PAL, L. A. New frontiers and directions in policy transfer, diffusion and circulation research: agents, spaces, resistance, and translations. *Revista de Administração Pública*, vol. 52, n.º 2, pp. 199-220, abr. 2018.
- RABELO, F. L. O Dasp e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). *Revista Brasileira de História*, vol. 3, p. 11, 2011.
- RIBEIRO, A. C. T. & GRAZIA, G. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: Período de 1997 à 2000*. Petrópolis. Editora Vozes, 2003.
- ROGERS, E. M. A Prospective and Retrospective Look at the Diffusion Model. *Journal of Health Communication*, vol. 9, n.º sup1, pp. 13-19, jan. 2004.
- ROSE, R. What Is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, vol. 11, n.º 1, pp. 3-20, 1991.
- ROY, A. Ethnographic circulations: space-time relations in the worlds of poverty management. *Environment and Planning A*, 44(1), pp. 31-41, 2012.
- SAPAGE, S. Orçamentos participativos espalham-se pelo mundo, com Portugal na dianteira. *Público*, 22 out. 2018.
- SARMIENTO, O. L., PEDRAZA, C., TRIANA, C. A., DÍAZ, D. P., GONZÁLEZ, S. A. & MONTERO, S. Promotion of recreational walking: case study of the Ciclovía-Recreativa of Bogotá. In: MULLEY, C.; GEBEL, K. & DING, D. (eds.). *Walking: Connecting Sustainable Transport with Health*. Bingley: Emerald Publishing, pp. 275-86, 2017.
- SAURUGGER, S. & SUREL, Y. L'européanisation comme processus de transfert de politique publique. *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n.º 2, p. 179, 2006.
- SCHWARTSMAN, H. Fascismo foi modelo para os sindicatos. *Folha de São Paulo [on-line]*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1805200910.htm>>. Acesso em 14 de março de 2019 e 18 maio 2009.
- SILVA, M. M. S. *Poverty Reduction, Education, and the Global Diffusion of Conditional Cash Transfers*. Cham: Springer International Publishing, 2017.
- SIMMONS, B.; DOBBIN, F. & GARRETT, G. *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. [s.l.] Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

- SOTOMAYOR, L. Dealing with dangerous spaces: The construction of urban policy in Medellín. *Latin American Perspectives*, 44(2), pp. 71-90, 2017.
- STONE, D. Think Tanks, Global Lesson-Drawing and Networking Social Policy Ideas. *Global Social Policy: An Interdisciplinary Journal of Public Policy and Social Development*, vol. 1, n.º 3, pp. 338-60, dez. 2001.
- SUGIYAMA, N. B. *Diffusion of Good Government: Social Sector Reforms in Brazil*. [s.l.] University of Notre Dame Press, 2012.
- THIERRY, D. & VASSILEVA, M. Des transferts aux apprentissages: réflexions à partir des nouveaux modes de gestion du développement économique local en Bulgarie. *Critique internationale*, vol. 48, pp. 27-52, 2010.
- VAUCHEZ, A. Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique. *Critique internationale*, n.º 59, pp. 9-16, 11 jun. 2013.
- WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública*, vol. 14, n.º 1, pp. 65-95, jun. 2008.
- WEYLAND, K. 2006. *Bounded rationality and policy diffusion: Social sector reform in Latin America*. Princeton University Press.
- WEYLAND, K. *Bounded Rationality and Policy Diffusion*. Disponível em: <<https://press.princeton.edu/titles/8568.html>>. Acesso em 23 jun. 2018.
- WOOD, A. Learning through policy tourism: Circulating bus rapid transit from South America to South Africa. *Environment and Planning A*, 46(11), pp. 2654-69, 2014.
- WOOD, A. Multiple Temporalities of Policy Circulation: Gradual, Repetitive and Delayed Processes of BRT Adoption in South African Cities: multiple temporalities of policy circulation. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 39, n.º 3, pp. 568-80, mai. 2015.
- WOODS, N. *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2006.



Parte 1

POLÍTICAS NACIONAIS





## Capítulo 1

# COMO AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA SÃO DIFUNDIDAS E ADOTADAS NA AMÉRICA LATINA? UMA PROPOSTA DE OPERACIONALIZAÇÃO DOS MECANISMOS DE DIFUSÃO APLICADOS AO CASO CHILENO<sup>1</sup>

CECILIA OSORIO GONNET

TRADUZIDO DO ESPANHOL POR LUCAS BRAVO ROSÍN

**Resumo:** Os Programas de Transferência de Renda Condicionada difundiram-se na América Latina desde meados dos anos 1990 e para o ano de 2010, 17 países da região já os haviam implementados. A literatura apresenta diversos mecanismos de difusão para compreender a lógica deste processo, não obstante, se faz necessário ampliar a discussão sobre

1 Os conteúdos aqui apresentados são parte dos achados de pesquisa de doutorado da autora (Osorio, 2014). *La difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990-2010*. Doutorado em Ciências Políticas y Sociales. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona. Ainda assim, pode-se encontrar uma versão prévia em Osorio (2015) “¿Cómo se difunden y adoptan los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina? Propuesta de operacionalización de los mecanismos de difusión aplicada al caso chileno”, na *Revista Íconos*, Dossier “Cambio de Políticas Públicas en América Latina”. Septiembre de 2015. Volumen 19, Issue 3. ISSN: 1390-1249. A autora agradece a Danilo Miranda, do Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales da Universidad Alberto Hurtado – Chile, por sua valiosa colaboração na edição final do texto.

seus componentes e como abordá-los em análises empíricas. Apresenta-se, então, uma proposta que avança na identificação das características e na operacionalização dos mecanismos de difusão, *emulação, aprendizagem e coerção*, que é testada qualitativamente no caso do processo de formulação do Programa Chile Solidario. As conclusões apresentam a contribuição dessa proposta e discutem os desafios pendentes para continuar analisando os processos de difusão que permitam compreender as mudanças nas políticas públicas da região.

**Palavras -chave:** Políticas sociais, difusão, Programas de Transferência de Renda Condicionada, mecanismos de difusão, Chile.

## Introdução

Os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) tiveram início nos anos 1990, sobretudo em caráter experimental em nível regional e municipal. Em 1997, já existiam em três países: Brasil, México e Bangladesh, e no ano 2010, já haviam sido instituídos em 29 países ao redor do mundo. A principal característica dos PTRC é a provisão de dinheiro em efetivo para famílias de baixa renda, tendo como condicionante o uso de determinados serviços de saúde e educação pelos beneficiários (Cecchini & Madariaga, 2011).

A maior concentração geográfica destes programas se encontra na América Latina, nos quais em 2010, 17 países já os haviam adotado (León, 2008; Fiszbein & Schady, 2009).<sup>1</sup> Ainda assim, os primeiros programas em nível mundial — Brasil e México — foram desenvolvidos na região e constituem com outros países experiências emblemáticas, que foram amplamente

<sup>1</sup> Levou-se em consideração a classificação de 20 países da América Latina apresentada pela Cepal: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Desse grupo, somente Cuba, Haiti e Venezuela não os implementaram. (León, 2008; Fiszbein & Schady, 2009). A atenção se concentrou na América Latina, dessa forma não foram considerados casos que se encontram na América Central, como Jamaica e Trinidad e Tobago.

difundidas e analisadas. Ademais, os PTRC se caracterizam por sua extensa cobertura (113 milhões de pessoas na região em 2010, segundo Cecchini & Madariaga, 2011, p. 107), uma vez que em comparação com resto do mundo são mais amplos com os benefícios que outorgam e requintados no que concerne a suas características institucionais (Fiszbein & Schady, 2009, p. 38).

A evidência sugere que a numerosa presença dos programas na região é resultado de um processo de difusão que é compreendido como

un proceso en el cual la información de la adopción de políticas es comunicada a través de ciertos canales en el tiempo entre los miembros de un sistema social de una manera descoordinada, y donde las primeras adopciones de una innovación afectan la probabilidad de hacerlo entre quienes no la han adoptado (Jordana, Levi-Faur, Fernández-i- Marín, 2009, p. 6).

A abordagem da difusão permite assim esclarecer esta mudança de políticas em matéria social e o porquê da ampla disseminação deste tipo de programa na região.

O objetivo deste capítulo é apresentar uma proposta de operacionalização dos mecanismos de difusão de *aprendizagem*, *coerção* e *emulação* que contribua para a compreensão dos processos de difusão de políticas públicas. Avançar nessa linha é relevante dado que esses mecanismos constituem uma parte essencial da explicação deste tipo de fenômeno, uma vez que permitem conjugar os aspectos externos e domésticos que influenciam a adoção. Ainda assim, este é um âmbito desenvolvido de forma insuficiente na literatura no que diz respeito a definir indicadores que permitam diferenciar entre, por exemplo, *aprendizagem* ou *emulação*. Os limites de cada um são tênues, exigindo indicadores explícitos que sejam fiéis em relação à sua caracterização, assegurando sua utilidade na compreensão do fenômeno. Esse é um aspecto chave a se considerar durante a interpretação e comprovação empírica (Meseguer & Gilardi, 2009). Essa proposta será aplicada a um caso de estudo, o

processo de adoção do *Sistema de Protección Social Chile Solidario* (CHS).<sup>1</sup> O objetivo é testar se os indicadores são pertinentes para identificar os mecanismos de difusão e os atores nacionais e externos presentes. Procura-se tratar da relação entre os mecanismos e os processos domésticos de formulação de políticas, uma vez que o primeiro não pode compreender, explicar ou considerar as características do segundo. A proposta permitirá compreender o caso analisado, assim como outras adoções de políticas em processos de difusão na América Latina, como as que são apresentadas em outros capítulos.

### **A abordagem da difusão de políticas e seus mecanismos**

As perguntas que motivam a abordagem da difusão de políticas referem-se a elucidação de quais são as razões que explicam a adoção de uma inovação pelo Estado. Parte-se da premissa de que essa decisão não se deve exclusivamente a razões internas. Na medida que a abordagem da difusão começou a ser aplicada entre Estados, as pesquisas se concentraram em como os governos adotaram as políticas e quais eram as características desse processo. O questionamento contribuiu para este entendimento considerando “la posibilidad de que las opciones de política en un país afectan a las opciones políticas de otros países, por lo que causan las políticas de convergencia” (Meseguer & Gilardi, 2009, p. 528). Assume-se a interdependência entre países no tempo ou a presença de um ator central que atua como transmissor. Os países não atuavam de forma completamente independente, nem de forma coordenada. Portanto, o processo de difusão caracteriza-se por uma descoordenada interdependência (Elkins & Simmons, 2005).

<sup>1</sup> Será usada como sinônimo ao *Sistema de Protección Social Chile Solidario* a denominação Programa Chile Solidario (CHS).

Bajo esta concepción, los gobiernos son independientes en el sentido de que toman sus propias decisiones sin cooperación o coacción, pero interdependientes en el sentido de que ellos influyen en las decisiones de otros gobiernos. En otras palabras, interdependencia descoordinada (Elkins & Simmons, 2005, p 35).

Na maioria dos casos, o componente da difusão é utilizado para provar a hipótese nula acerca dos fatores nacionais socioeconômicos e políticos como as causas da mudança de política. Cabe ressaltar que, apesar dos estudos buscarem comprovar a influência de fatores externos, eles tampouco são os únicos determinantes da adoção de políticas. Com efeito, “la mayoría de los eruditos han reconocido que pocas adopciones de políticas pueden explicarse únicamente en función de los determinantes internos (sin efecto de difusión) o difusión de las políticas (sin impacto de factores internos)” (Berry & Berry, 2007, p. 224). Nesse sentido, resalta-se a importância de considerar modelos e métodos que contemplem ambos os elementos, o que constitui um desafio para as pesquisas sobre o tema.

Componente central da abordagem da difusão são os mecanismos por meio dos quais esta se desenvolve. Eles permitiriam elucidar a relação causal de adoção e se ela é resultado de um afã de competição entre Estados, se busca emular decisões que conferem certo *status* no cenário internacional, ou se foi fruto de um processo de aprendizagem que permitiu identificar aquela política como a mais pertinente e funcional (Elkins & Simmons, 2005). De maneira mais específica, Simmons, Dobbin & Garrett (2008) diferenciam os seguintes mecanismos: *coação*, *emulação*, *competição* e *aprendizagem*. Sobre esses tipos de mecanismos existe relativo consenso, ainda que as denominações possam variar parcialmente, assim como alguns componentes de sua definição. O mecanismo de *coerção* refere-se à imposição das políticas aos governos nacionais por organismos internacionais ou por países com maior poder. Portanto, a convergência das políticas é promovida pelos atores dominantes, tratando-se de um mecanismo que opera em sentido vertical. Os seguintes

três mecanismos operam em sentido horizontal entre os diversos atores. A *emulação* é produzida quando as políticas são adotadas por seu valor social, no lugar do seu próprio valor, buscando legitimidade e *status*. Em terceiro lugar, existe uma *competição* quando os países que disputam os mesmos recursos e adotam a política de seus competidores por temer perdas econômicas. Por último, o mecanismo da *aprendizagem* se refere à existência de um conhecimento da política em pauta, que promove a decisão de adotá-la (Simmons, Dobbin & Garrett, 2008). Segundo a literatura, a aprendizagem seria um “un mecanismo probablemente causante de la difusión de políticas. Las adoptadas en algunos países resultan experimentos naturales de los cuales otros pueden aprender” (Meseguer, 2008, p. 323).

### **Proposta de operacionalização para a análise dos mecanismos de difusão**

#### a) Definição dos mecanismos

Considerando o que foi exposto, uma dificuldade presente nos mecanismos é que eles envolvem — ainda que nem sempre definidos de maneira adequada — os componentes: *meios e motivações*. A atenção conferida a um ou outro varia nos estudos de difusão, e também em função dos métodos de pesquisa aplicados. A identificação dos motivos e meios de cada um contribuirá para definir com maior precisão suas características e, por conseguinte, sua operacionalização.

Dado que o objeto de estudo é a difusão das PTRC na região, é necessário focar-se nos mecanismos que poderiam explicar sua expansão. Considerando os quatro mais aceitos pela literatura — *aprendizagem, emulação, coerção e competição* — é plausível esperar a existência dos três primeiros e descartar o último. Isso porque *competição* se aplica melhor nos casos em que as decisões adotadas se referem a interesses econômicos e no âmbito dos mercados, o qual não é o caso das políticas sociais. Sobre os três mecanismos apontados, é preciso identifi-

car as motivações e meios de cada um para contribuir com seu esclarecimento. Na *aprendizagem*, a motivação é adotar a política mais adequada para o problema; nesse sentido, pode ser qualificada como interna ou intrínseca, uma vez que emana da definição de um problema público para o qual os atores buscam uma solução. A motivação central é a solução para o problema público e a decisão de adotar a política que foi implementada por outros países decorre do convencimento de que é uma solução adequada. Os atores foram convencidos por meio de um processo de conhecimento de alternativas e resultados possíveis que permitiu concluir que essa opção era a mais pertinente para o problema em questão e o contexto nacional. No que tange à racionalidade da *aprendizagem*, considera-se que será em si mesma limitada.<sup>1</sup>

Entre o mecanismo de *aprendizagem e a emulação*, existem algumas “zonas cinzentas” que precisam ser esclarecidas. A motivação é emular a outros países com maior status, ou adotar a política porque é a tendência geral. Portanto, o motivo é superficial e pode ser carente de fundamento ou ser muito fraco. Também possui um aspecto simbólico a fim de conferir um *status* ao que se aspira, e que será reconhecido por outros. Assim, isso não implica que o problema público não exista, mas sim que a decisão de adotar aquela política em particular está mais influenciada pela expectativa de imitar um país referência e ou por formar parte de uma tendência regional ou global. Os meios utilizados nesse mecanismo, dadas às motivações, são mais delimitados. E como a decisão de adotar aquela política estaria determinada *a priori* pelo desejo de emular, se realizaria um processo de conhecimento delimitado a essa alternativa, sem explorar outras. Ao emular, a adaptação ao contexto nacional será limitada, dado

1 Assume-se que a racionalidade é limitada. O modelo de racionalidade completa, no qual os atores consideram todas as alternativas gerando uma mudança de opinião no que se refere ao tema, constitui um modelo ideal. A definição de racionalidade limitada parece muito mais adequada para explicar a tomada de decisões, dado os limitantes que são enfrentados pelos formuladores de políticas. Não é possível conhecer todas as alternativas possíveis (e provavelmente não seja racional fazê-lo), todos os meios disponíveis não são conhecidos, tampouco todos os resultados (Mele & Rawling, 2004).



que se assumiria *a priori* que a iniciativa tal como se observa nos outros países é factível de ser aplicada em nível nacional.

No que tange à *coerção*, ela apresenta menor grau de independência (ainda que não seja nula) que os outros mecanismos. As políticas são adotadas em virtude de pressões ou incentivos que podem ser positivos (como um empréstimo) ou negativos (como sanções internacionais ou uma multa). Nesse sentido, a motivação pode ser identificada como externa em relação aos outros mecanismos e seria explicada principalmente pela influência de outro Estado ou ator internacional (bancos multilaterais, organizações internacionais). No que diz respeito aos meios, realiza-se um conhecimento delimitado à política imposta, podendo ou não implicar adaptação ao contexto nacional. O Quadro 1 resume o exposto e apresenta também os indicadores necessários para operacionalizar essa proposta, que, por sua vez, permitiram identificar de maneira adequada, nas fontes primárias e secundárias, a evidência que permite concluir a presença de um ou outro mecanismo.

Quadro 1. Definição de motivações e meios e seus indicadores nos mecanismos de difusão.

	<b>Coerção</b>	<b>Aprendizagem</b>	<b>Emulação</b>
Motivação	As políticas são adotadas em virtude de pressão ou incentivos oferecidos por um ator mais poderoso. A motivação pode ser identificada como externa.	A política é adotada dado que se considera a solução mais adequada para o problema público. A motivação pode ser qualificada como interna ou intrínseca.	A política é adotada buscando emular um ator com maior <i>status</i> ou porque a política está “na moda”. O motivo é superficial e pode carecer de fundamento (ou ele ser muito fraco).
Indicadores	A adoção do programa se vincula de maneira explícita à obtenção de financiamento do banco multilateral. A adoção se vincula à aplicação de uma multa, ou de uma penalização em caso de que não se realize.	Se o problema público em questão é parte ou não dos programas de governo.  O problema se instala de maneira evidente na agenda pública.	Se o problema público em questão é parte ou não dos programas de governo.  O programa não é relevante na agenda pública.
Meios	Realiza-se um conhecimento delimitado à política imposta. Pode ou não implicar adaptação ao contexto nacional.	Realiza-se um processo de conhecimento de alternativas e resultados possíveis que permitem concluir que esta opção é a mais adequada.	Realiza-se um processo de conhecimento delimitado a esta política sem considerar outras alternativas. Não implica maior adaptação ao contexto nacional.
Indicadores	Número de reuniões entre formuladores de políticas e especialistas de bancos multilaterais ou organismos internacionais.  Existência de protocolos de assinaturas de empréstimos, convênios de cooperação técnica.	Número de reuniões entre formuladores de políticas e especialistas de outros países ou especialistas do banco multilateral.  Encontros em seminários, congressos, reuniões multilaterais.  Existência de documentos nacionais <i>ad-hoc</i> .	Número de reuniões entre formuladores de políticas e especialistas de outros países ou especialistas do banco multilateral Existência de documentos de políticas <i>ad-hoc</i> .

Fonte: Elaboração própria.

## b) Atores do contexto nacional e internacional

Uma fragilidade dos modelos de análises de processos de difusão é assumir os formuladores de políticas e os políticos como um conjunto uniforme, o que os convertem em uma “caixa preta”. É necessário esclarecer, minimamente, quem intervém nos processos, quais são suas competências, se se encontram vinculados à redes ou à comunidades epistêmicas. Dessa forma, é importante distinguir entre os burocratas e os políticos, enquanto os primeiros são definidos como funcionários do aparato público, e que, portanto, tem uma permanência no Estado e apresentam assim, mais continuidade e sistematização com a sua presença no processo de formulação de políticas, pode-se supor que, privilegiariam uma tomada de decisões baseada na continuidade e na tradição dos antecedentes nas políticas. A base de seu conhecimento e de suas propostas está determinada pelo conhecimento acumulado da instituição a qual pertence. Ainda assim, sua margem de ação está limitada pelas normas da instituição da qual são parte e suas atribuições são mais limitadas. Agora, nesse grupo é preciso identificar os atores nomeados para cargos de confiança diante dos que desenvolveram uma carreira de funcionário da administração pública. Isso significará variações parciais nos aspectos mencionados anteriormente. O segundo grupo se refere aos cargos de autoridade política, nomeados pelo poder executivo ou pelo poder legislativo. Esse grupo de atores tem maior margem de ação e de atribuições, os quais, com seus interesses, poderiam implicar decisões mais ideológicas e conjunturais.

A respeito dos atores internacionais, é preciso identificar os organismos internacionais e os especialistas em políticas e programas sociais. Os primeiros consistem em bancos multilaterais (Banco Mundial – BM, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID), organismos internacionais dependentes da Organização das Nações Unidas (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) e regionais (Organização de Estados Americanos – OEA). Em relação aos bancos, é preciso considerar que seu objetivo central é gerir empréstimos na região,

de forma a contribuir com o desenvolvimento e a superação da pobreza. Não obstante, deve-se reconhecer também o papel que desempenham na constituição de um “lugar de encontro”, de trocas de informação e produção de conhecimento sobre diversas temáticas. Acerca dos outros organismos, são mais delimitados às ajudas técnicas, aconselhamento e geração de espaços de troca e aprendizagem. Cabe ressaltar, assume-se que esses organismos são autônomos (Barnett & Finnemore, 2004) e que exercem poder não somente por meio de mecanismos tangíveis, mas também discurso sobre o bem-estar social (Deacon, Hulse & Stubbs, 1997).

Os organismos internacionais com cobertura global no nível mundial e regional atuam em uma ampla gama de temas. Organizações que compartilham objetivos e interesses podem convergir defendendo certas políticas e programas por meio de diversos tipos de ações. A primeira delas consiste em empréstimos monetários, que é de fato o principal objetivo dos bancos multilaterais. Em segundo lugar, as organizações internacionais proporcionam assistência técnica nos acordos oficiais com países. Essas formas de ação são muito evidentes no caso dos bancos multilaterais. No entanto, a existência de empréstimos monetários não implica necessariamente a busca por modelos específicos; ademais, a influência pode ser importante sem nenhum empréstimo do banco para o país. Um terceiro tipo de ação, chamada “atividades de mediação”, implica a investigação e a discussão das tendências internacionais e as políticas nacionais (Bradford, 2008). Organizações dedicadas a política de mediação “funcionam como espaços onde todos os tipos de experiências podem ser transmitidas e comparadas, onde as ideias são geradas e compartilhadas, e onde as formas de ação são discutidas” (Jacobsson, 2006, p. 208). Por último, é possível identificar uma quarta forma de ação — exortação — desses organismos, para alcançar a mudança de políticas nos âmbitos domésticos. Mediante documentos, informes e outros formatos, “empacotam-se” ideias e ensinamentos das etapas de mediação nos planos de ação e recomendações concretas que buscam transferir o conhecimento e impulsionar políticas específicas (Bradford,

2008)<sup>1</sup>, que em seguida são difundidos por meio dos meios de comunicação especializados de forma intensa (ver os indicadores propostos para esse tipo de atividades no Quadro 2).

Quadro 2. Organismos Internacionais.

Tipo de atividades	<i>Empréstimos monetários</i> (exclusivo dos bancos multilaterais).
	<i>Ajudas técnicas formais e informais</i> que são solicitadas pelos governos para apoiar o desenvolvimento de políticas.
	<i>Atividades mediadoras</i> que implicam a investigação e a discussão das tendências internacionais e as políticas nacionais (Bradford, 2008). Organizações dedicadas a política de mediação “funcionam como espaços onde todo tipo de experiências podem ser transmitidas e comparadas, onde as ideias são geradas e compartilhadas, e onde as formas de ação são discutidas” (Jacobsson, 2006, p. 208). Por último, é possível identificar uma quarta forma de ação — exortação — desses organismos, para alcançar a mudança de políticas nos âmbitos domésticos. Mediante documentos, informes e outros formatos, “empacotam-se” ideias e ensinamentos das etapas de mediação nos planos de ação e recomendações concretas que buscam transferir o conhecimento e impulsionar políticas específicas (Bradford, 2008)
	<i>Atividades de exortação</i> que buscam uma mudança nas políticas, “empacotam-se” ideias e ensinamentos das etapas de mediação nos planos de ação e recomendações concretas que buscam transferir o conhecimento e impulsionar políticas específicas (Bradford, 2008).

Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito aos especialistas, a definição de comunidade epistêmica de Peter Haas é pertinente para observar seu papel e participação nesse processo. Define-se comunidade epistêmica como “uma rede de profissionais com reconhecida experiência e competência em uma área específica e com uma voz de autoridade enquanto ao conhecimento das políticas dentro desse âmbito” (Haas, 1992, p. 3). Este grupo de especialistas de diversas disciplinas (cientistas, ONGs, burocratas, jornalistas e formadores de opinião, entre outros) trabalham (de uma maneira muito branda) para melhorar a compreensão científica e pública de um tema (Speth & Haas, 2006, p. 92). As comunidades epistêmicas exerceriam um papel de articular relações

1 Assumo as definições de atividades mediadoras e exortativas de Bradford (2008), porque elas permitem ilustrar adequadamente as atividades dos organismos internacionais em um caso de difusão de políticas.

causa-efeito de determinados problemas, ajudando os Estados a identificar seus interesses, demarcando os temas para o debate coletivo, propondo políticas específicas e identificando pontos salientes para negociação (Haas, 1992, p. 2). Portanto, as suposições que se encontram por trás deste conceito referem-se à valorização do conhecimento como uma importante dimensão do poder, e que a difusão de novas ideias e informações podem liderar novos padrões de comportamento, sendo assim um importante determinante da coordenação internacional de políticas (indicadores propostos no Quadro 3).

Quadro 3. Comunidades Epistêmicas.

Indicadores	Especialistas que a integram.
	Como transmitem o conhecimento sobre os programas.
	Vias de contato com burocratas e políticos.
	Publicações dos membros da comunidade, testemunhos diante de órgãos legislativos, discursos, relatos biográficos e entrevistas (Haas, 1992, p. 35).

Fonte: Elaboração própria.

## Metodologia aplicada ao caso de estudo

A metodologia utilizada para aplicar esta proposta foi uma análise qualitativa de um caso de adoção de PTRC, o Programa Chile Solidario. Seguindo, de modo geral, a lógica do rastreamento de processos (*process tracing*) procurou-se identificar os atores, momentos do processo de formulação do programa e os fatos que se configuram no processo de adoção do programa e que permitiram identificá-lo como um processo de aprendizagem, emulação ou coerção. Para tanto, aplicou-se a proposta de operacionalização dos mecanismos e a identificação dos atores e suas atividades, apresentadas e comentadas nos Quadros 1, 2 e 3.

A escolha do programa chileno se deve ao fato de que sua adoção estar situada na metade da onda de difusão de PTRC iniciada em 1990 que persiste até hoje. Portanto, não é um dos

empreendedores de onda, o que permite considerar os fatores influentes da difusão em um momento no qual eles exerceriam influência. Por último com as experiências brasileiras e mexicanas, ganharam atenção da academia, de organizações internacionais e multilaterais e de outros países (Soares & Silva, 2010) por seus complexos componentes.

A coleta de evidências empírica se deu especialmente por meio de fontes escritas como documentos oficiais do governo, legislação e discursos. Ainda assim, fontes secundárias como informes de especialistas e organismos internacionais sobre os PTRC, análises do processo de formulação do programa e literatura secundária. Essa informação foi complementada com fontes primárias por meio da realização de 20 entrevistas semiestruturadas baseadas em um questionário inicial, que permitia incluir novas perguntas pertinentes. Os entrevistados foram formuladores de políticas, políticos, assessores presidenciais e especialistas em políticas sociais nacionais e internacionais, os quais foram entrevistados no Chile durante dois períodos, entre 8 e 12 de novembro de 2010 e entre agosto e dezembro de 2012. Também foram realizadas entrevistas a distancia, sobretudo com funcionários de organismos internacionais ou especialistas vinculados ao caso chileno (lista anexa). A escolha dos primeiros entrevistados foi realizada com base na identificação dos atores que estiveram diretamente envolvidos com o processo de adoção de cada programa. Uma vez configurado esse grupo inicial, ampliou-se o número de entrevistados com base em sugestões dos primeiros entrevistados sobre quais pessoas poderiam entregar informação chave para o estudo. Portanto, utilizou-se uma combinação de escolha por amostra de conveniência e por efeito de “bola de neve” (Atkinson & Flint John, 2001).

## O programa de transferência condicionada chileno: Programa Chile Solidario

O Sistema de Proteção Social Chile Solidario (CHS) foi anunciado em discurso de 21 de maio de 2002 pelo presidente Ricardo Lagos (2000-2006), respaldado pela coalizão *Concertación de Partidos por la Democracia*, que estava no poder desde o retorno da democracia em 1990. Começou a operar nesse ano e ainda formou parte dos programas para superação da pobreza.<sup>1</sup> Seu objetivo era “melhorar as condições de vida de famílias em extrema pobreza, gerando as oportunidades e provendo os recursos que permitam recuperar ou dispor de uma capacidade funcional e resolutiva eficaz no entorno pessoal, familiar, comunitário e institucional” (Raczynski, 2008, p. 10). Para tanto, define 53 condições mínimas de qualidade de vida, agrupadas em sete pilares e adota uma estratégia de ação que atinge tanto a demanda (as famílias) como a oferta (serviços e programas).

O CHS tem quatro eixos: *apoio psicossocial personalizado, bônus de proteção à família, subsídios monetários garantidos e acesso preferencial a programas de promoção social*. O apoio psicossocial outorga-se às famílias durante dois anos para ajudar com o cumprimento dos 53 mínimos estabelecidos, e é realizado por monitores profissionais. O bônus de proteção é uma transferência monetária decrescente, condicionada ao cumprimento do contrato familiar. Esse benefício entrega-se à mulher (chefe da casa ou companheira do chefe do lar) (Cohen & Franco, 2006). O componente subsídios monetários garantidos consiste

1 Em maio de 2012 criou-se um novo programa, *Ingreso Ético Familiar*, que estabelecia abonos e transferências condicionadas para famílias de pobreza extrema e cria o subsídio ao emprego da mulher (Ley 20.595). Este subsistema, criado por meio da Lei 20.595 (17 de maio de 2012), forma parte do Sistema Intersetorial de Proteção Social existente, complementar ao anterior Subsistema de Proteção Social chamado Chile Solidario <<http://www.ingresoetico.gob.cl>>. O *Ingreso Ético Familiar* coexistiu durante 2012-2013 com o CHS, com um conjunto de medidas transitórias que asseguram a cobertura dos que entraram no CHS, ainda que a partir de 2014 já não ingressassem novos beneficiários (Ley 20.595).



em assegurar às famílias incorporadas ao programa e que cumpram com os critérios de elegibilidade, o acesso expedido a um conjunto de transferências monetárias estatais. Por sua parte, o componente de acesso preferencial à programas de promoção social proporciona aos lares beneficiários acesso prioritário aos programas e serviços estatais (Cohen & Franco, 2006).

*Análise do mecanismo de difusão,  
atores e processo de formulação de políticas*

Adiante, serão expostos os principais achados que surgiram com a aplicação dos indicadores propostos para a compreensão da adoção do CHS, apontando de maneira preeminente a presença do mecanismo de aprendizagem. Isso, uma vez que o processo de formulação responde a um mecanismo que envolveu o conhecimento de diversas alternativas, avaliações e análises das características do programa a ser adotado. Portanto, a presença de mecanismos de coerção ou emulação é descartada.

Vale ressaltar que a iniciativa, ainda que tenha sido iniciada por motivação dos atores, não se encontrava dentro do programa de governo do eleito Ricardo Lagos. Para o momento em que o programa foi adotado, a pobreza havia diminuído no país, entre 1987 e 2000, de 45,1% para 20,6%, e a indigência de 17% para 5,7% (Cohen & Franco, 2006). Não obstante, esta satisfatória redução para o ano 2002, o diagnóstico do governo apontava aspectos preocupantes. Em termos absolutos, houve maior redução da pobreza do que indigência, mas a intensidade de decréscimo da primeira havia decaído a partir de 1996; entre 1998 e 2000, somente reduziu de 21,7% para 20,1% (Puentes, 2010). No caso da indigência, após uma redução significativa entre 1990-1996 de 13,0% para 5,7%, não se haviam observado variações importantes entre 1996-2000<sup>1</sup> (Puentes, 2010; Cohen & Franco, 2006). Essa evidencia — o estancamento da redução

<sup>1</sup> Vale ressaltar que se observa um leve aumento no ano 2000 (5,7%) em comparação com 1998 (5,6%) (Cohen & Franco, 2006), ainda que em termos estatísticos não seja significativo.

da indignação ou do que se chamou o núcleo duro da pobreza — com o fato de que políticos e técnicos do governo começaram a questionar a eficácia da política social aplicada até a data, contribuiu para que pobreza se instalasse na agenda pública com força (Puentes, 2010).

Isso motivou a Presidência buscar alternativas de programas. Outros dois atores governamentais, o *Ministerio de Planificación y Desarrollo* (Mideplan)<sup>1</sup> e a *Dirección de Presupuestos* (Dipres, entidade dependente do *Ministerio de Hacienda*) já se encontravam analisando a problemática em profundidade (Palma & Ruz, 2005). Em específico, diretores e analistas do Mideplan e da Dipres tiveram um papel importante, estudando alternativas e propostas durante quase dois anos antes da adoção do CHS. Nesse processo de aprendizagem, considerou-se a experiência nacional de maneira importante, “calibrando-a” com marcos conceituais externos. Programas pilotos realizados nas comunas de Santiago e região, a Matriz de Risco proveniente do Banco Mundial e o enfoque integral de pobreza que o Mideplan já estava trabalhando configuraram um marco conceitual que endossou os componentes e atividades do programa. Nesse sentido, ressalta-se a existência de conhecimento acumulado nesse ministério, por meio de documentos de trabalho e discussões prévias sobre o tema, que permitiu, ademais, que esse processo de aprendizagem fosse mais completo.

Considerando os indicadores sobre os meios de difusão, salienta-se o fato de que a presença de especialistas de outros países foi muito baixa. A realização de seminários ou conferências — as atividades mediadoras dos organismos internacionais — não era tão significativo nesse momento, e de fato a primeira Oficina Internacional organizada pelo Banco Mundial a respeito foi realizada em Puebla, entre 29 de abril e 2 de maio de 2002, somente alguns dias antes do anúncio presidencial do programa (Ayala Consulting Co, 2003). Nesse sentido, os formuladores de políticas do Mideplan e do *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (Fosis) conheciam as experiências do Brasil e do México, com seus pontos fortes e suas fraquezas, mas haviam

1 Atualmente e desde 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

privilegiado uma PTRC com características particulares (Entrevista Diretor Fosis).

Cabe frisar que um conjunto de atores relevantes foram os especialistas na matéria provenientes de ONGs e centros de estudos. A inclusão de muitos deles no aparato público desde os anos 1990 contribuiu nesse sentido, além das conexões entre os que estavam no Estado e os que continuaram na sociedade civil, permitiu gerar debates e intercâmbio de ideais, que no caso do CHS foi significativo. Esse fator favoreceu a geração de certo consenso a respeito da perspectiva teórica desde onde se devia analisar e propor soluções para a pobreza e a indigência. Não obstante, sua capacidade de veto ou a participação vinculante no processo de tomada de decisões é limitada. O processo de formulação não outorga espaços institucionalizados para isso, já que de fato nesta ocasião, sua presença decorreu da iniciativa presidencial de convocá-los.

Esta rede de especialistas dentro e fora do Estado, provavelmente constitui uma comunidade epistêmica nacional que sustentou marcos conceituais e enfoques sobre as políticas sociais desde os anos 1980, ainda que essa questão exija análises mais aprofundadas. De forma conjunta, na proposta de indicadores sinalizou-se as comunidades epistêmicas como um ator internacional influente no processo de difusão regional (Franzoni & Voorend, 2011; Osorio, 2017). Nesse sentido, a comprovação desses especialistas nacionais estabelece o desafio de observar a vinculação entre eles e a comunidade regional.

O papel do Banco Mundial foi identificado como apoio técnico formal e mais tarde empréstimos monetários para a implementação e a capacitação dos monitores do programa (Palma & Ruz, 2005), duas das atividades que foram definidas para os organismos internacionais. Sua relação era mais formal com a Dipres do que com a Mideplan. Embora ambos os atores reconheçam a autoridade como especialista do Banco e suas recomendações, nessa linha, utilizou-se a Matriz de Risco do BM, a qual é parte de sua influência por meio de exortação, ao recomendar um instrumento que foi incorporado pelo Ministério. Sem embargo, a influência do Banco Mundial foi limitada, participou do processo de formulação, sem, contudo, ter

predominância. De fato, sustenta-se que durante o processo haveria insistido em considerar maior participação das organizações da sociedade civil no CHS, o que não foi incluído (Teichman, 2009). Isso lança luz sobre como a influência desses atores é limitada na medida que os atores e instituições domésticas são estáveis, fortes e com capacidades técnicas e com empréstimos monetários envolvidos.

Na etapa final do processo de formulação do programa, Mideplan (e Fosis) e Dipres viram-se intimados a trabalhar em conjunto e apresentar uma proposta consentida entre as duas partes para a Presidência. Esse trabalho obrigou dois ministérios a negociar suas alternativas de programa e sustentá-las diante das autoridades. Nessa linha, em especial o Mideplan possuía um marco conceitual e um aprendizado prévio que respaldavam sua proposta. De fato, a utilização da Matriz de Risco endossada pelo Banco Mundial constituía também uma opção estratégica já que os enfoques provenientes dessa organização bancária eram recebidos positivamente pela Dipres e em geral pelo governo. *“Temas que pone el Pnud, la OIT, Unicef, que pone el BM, que pone el BID son temas que las autoridades políticas consideran”* (entrevistas com a diretora do Mideplan). Observa-se assim a autoridade com base no conhecimento específico exercido por esses organismos e que contribui para legitimar e endossar propostas entre os atores nacionais.

É possível observar, então, um processo de aprendizagem racional, mas limitado. Mideplan, diante da exigência do presidente de apresentar propostas em cem dias, recorreu às propostas que tinham disponíveis e que já vinham trabalhando. De fato, a proposta de ampliar o Programa Puente realiza-se sem ainda dispor de avaliações sobre esse projeto piloto. No caso da Dipres, ocorre algo similar, uma vez que recorreram ao debate que já vinha sendo feito em conjunto com o Banco Mundial. Todo este processo não levou mais de quatro meses, o que para o desenho de um sistema dessa magnitude, é um período breve de tempo. Assim, esses dois atores apresentaram ao presidente suas propostas, uma integral (Mideplan) e uma assistencial (Dipres), que respondiam a enfoques diferentes sobre a pobreza. O executivo combinou ambas em um Sistema de Proteção Social.

Neste ponto, o presidente teve um papel central no “esboço” do programa, ao assumir distintas propostas para versar sobre o problema da extrema pobreza, vinculando-as para dar forma ao Chile Solidario. Tratou-se de uma decisão pragmática, na qual se consideraram as alternativas disponíveis e constroem-se um modelo. Assim, observou-se um processo de aprendizagem limitado. Ademais, a figura do presidente nesse caso é particular e acentua o fato de que é o ator político nacional mais significativo do processo, ante numerosos atores definidos como burocratas. Dado o forte presidencialismo no Chile (Huneus, 2009) as atribuições são amplas em muitos âmbitos. Em especial nessa política, o presidente estabeleceu a criação desse programa como uma prioridade a partir de janeiro de 2002, designou tarefas específicas e forçou o trabalho interministerial, a cooperação e a procura por acordos. Realizou um acompanhamento pessoal do tema, envolvendo-se em grande medida (entrevista com ex-presidente da República e assessor presidencial).

Concluindo, a aplicação dos indicadores propostos para a compreensão dos mecanismos de adoção permite-se concluir os achados comentados nesta seção em relação a presença de um mecanismo de aprendizagem no caso do Chile Solidario. Aplicando o caso à matriz (Quadro 1) obtém-se uma síntese que ilustra o exercício da análise realizada (Quadro 4).

Quadro 4. Programa Chile Solidario 2002-2010. Mecanismo de difusão: aprendizagem.

Motivação	Indicador
Tratar o problema do núcleo duro da pobreza.	Evidência empírica do problema por meio de resultados Pesquisa CASEN, que sinalizava o estancamento na diminuição da miséria.
Representar uma política relevante para o tema pobreza, que situou-se na agenda pública entre 2001-2002 e que estava sendo demandado por diversos atores.	O tema é debatido na agenda pública por diversos atores.

*segue*

Meios	Indicador
<p>Conhecimento acumulado em entidades sociais sobre a pobreza.</p> <p>Diagnóstico e discussão de alternativas pela Dipres acerca das fraquezas da oferta programática em matéria social, com o apoio e influência do Banco Mundial em seu diagnóstico.</p> <p>Diagnóstico e discussão de alternativas pelo Mideplan para versar sobre a pobreza com um enfoque integral.</p> <p>Debate de alternativas pelos atores institucionais (presidente, Dipres; Mideplan, assessores) e atores da sociedade civil (ONGs, centros de estudos e especialistas).</p>	<p>Ficha CAS (hoje Protección Social), Pesquisa Casen.</p> <p>Dipres estuda a temática e solicita um informe acerca da Proteção Social ao Banco Mundial.</p> <p>Mideplan, por meio da <i>División Social</i>, estuda diversas experiências de programas sociais, que seriam utilizadas na Estrategia de Superación da Pobreza.</p> <p>Seminário Presidencial com atores institucionais e da sociedade civil. Um segundo seminário de debate em um dos Centros de Estudios.</p> <p>Reuniões entre Mideplan/Fosis e Dipres.</p>

Fonte: Elaboração própria.

## Conclusão

No caso do Programa Chile Solidario, foi possível aplicar os indicadores propostos para identificar o mecanismo de difusão que explicaria a adoção do programa durante a onda difusão dos PTRC na América Latina. Nesse sentido, a evidência indica um mecanismo de aprendizagem enquanto que as motivações têm origem em uma problemática importante na agenda pública. No que tange aos meios de adoção, foi um processo de conhecimento, estudo e avaliação de alternativas que culminou em uma proposta que considera aspectos comuns a outros PTRC, mas que denota uma elaboração nacional. Não se observaram pressões nem incentivos que puderam indicar um mecanismo de coerção.

A adoção por meio de um processo de aprendizagem contribui ainda para explicar porque um programa adotado apresenta semelhanças nos componentes básicos — comparando com o conjunto de programas da região — mas divergências na posse de importantes componentes particulares. Nos casos de emulação, poderiam observar-se programas que podem ser qualificados mais como uma cópia de outros modelos da região sem características relevantes próprias. Portanto, outra pergunta a explorar no futuro diz respeito ao esclarecimento sobre influência dos mecanismos de difusão com as características finais dos programas adotados. Isso, aplicado a mais casos na região, permitiria uma compreensão mais aprofundada de *como* e o que adotam os países da região nessa onda de difusão de PTRC.

O caso estudado também ressaltou a presença de atores que ainda que não tenham capacidade de tomada de decisão no interior do processo, podem exercer uma influência significativa, tal como os especialistas em matéria de política social (Osorio, 2014; 2017), mesmo que nesse caso o tivesse sido significativa. Merece atenção analisar sua relação com possíveis comunidades nacionais, ou sua presença em organismos nacionais que permitam incidir nos processos de tomada de decisão. Esse achado também se torna relevante para a compreensão do processo de difusão regional dos PTRC e para o conjunto das políticas sociais na América Latina. Se a região conta hoje com uma comunidade de especialistas na região, poderia implicar em um deslocamento de outras comunidades ou outros atores internacionais que historicamente tem exercido influência (por exemplo, os bancos multilaterais). Cabe explorar o grau de incidência e/ou de diálogo desses especialistas ante formuladores de políticas nacionais, o que é relevante para compreender os processos de mudanças nas políticas sociais.

Algumas perguntas futuras dizem respeito a importância da capacidade institucional dos atores domésticos (recursos de conhecimento e cooperação): uma maior capacidade institucional contribui para o desenvolvimento de mecanismos de aprendizagem em detrimento da emulação e coerção? No caso chile-

no, a capacidade institucional do Mideplan e da Dipres seria a variável explicativa para o desenvolvimento da aprendizagem e não da emulação. O processo se desenvolveu na metade na onda de difusão, quando as PTRC mais relevantes, México e Brasil, já estavam sendo implementadas. Ainda assim, desde o Mideplan e Dipres, tiveram contato e comunicação com especialistas de bancos multilaterais. Não obstante, apesar da existência dessas vias de incidência das experiências externas, os atores nacionais só consideraram parte do conhecimento acerca dos programas regionais e outros indiretamente relacionados (como a matriz de risco do BM) para desenhar um programa particular com predominância de componentes de origem endógena. Em consequência, uma discussão pendente, é aprofundar-se no papel e características destes atores institucionais nos processos de formulação de políticas sociais para a região. Ministérios da Fazenda, Desenvolvimento Social e outros Ministérios, exercem um papel central, tornando necessário avançar e diferenciar sua trajetória histórica, suas capacidades e a evolução de suas atribuições no processo de desenho e implementação das políticas e o diálogo com os demais atores nacionais e internacionais.

De forma conclusiva, a proposta de operacionalização para os mecanismos de adoção contribui para os estudos de difusão de políticas, e em particular, para a compreensão da disseminação das PTRC na região. Essa difusão regional, que teve como resultado uma mudança nas políticas em nível nacional, deve ser analisada considerando o fenômeno para além dos limites de cada país, tendo em conta as características do processo de formulação de políticas domésticas e seus atores. A conjunção desses dois níveis de análise, regional e nacional, aplicado aqui para o caso chileno, é, portanto, fundamental para uma compreensão exaustiva dos processos de mudanças de políticas sociais na América Latina.



## Anexo

### Lista de entrevistas

	Função exercida	Filiação	Data	Lugar
1	Ex-diretor PTC, Chile	Mideplan	10-11-2010	Santiago, Chile
2	Especialista em Políticas Sociais	Fundación Asesorías para el Desarrollo	10-11-2010	Santiago, Chile
3	Política Nacional. Assessor presidencial, Chile	Presidencia de la República de Chile	8-11-2010	Santiago, Chile
4	Especialista em Políticas Sociais	Cepal	8-11-2010	Santiago, Chile
5	Especialista em Políticas Sociais	Pnud	11-11-2010	Santiago, Chile
6	Especialista em PTC	Cepal	9-11-2010	Santiago, Chile
7	Política Nacional. Assessor presidencial, Chile	Presidencia de la República de Chile	9-11-2010	
8	Especialista em Políticas Sociais		12-11-2010	Santiago, Chile
9	Política Nacional. Ex-diretora do Ministério de Desenvolvimento Social, Chile	Mideplan	7-6-2011 (questionário)	Questionário via correio eletrônico
10	Funcionária de governo. Assessora da Direção do Orçamento, Chile	Dipres	11-11-2010	Santiago, Chile
11	Funcionária de governo. Ex-diretora do Ministério de Desenvolvimento Social, Chile	Mideplan	31-10-2011	Santiago, Chile
12	Ex-presidente da República 2000-2006	Presidencia de la República de Chile	20-6-2011	Barcelona, Espanha
13	Especialista Nacional. Ex-diretor da Direção do Orçamento, Chile	Dipres	16-11-2011	Via Skype
14	Especialista PTC, Cepal	Cepal	9-11-2011	Via Skype
15	Funcionária de governo. Ex-diretora do Ministerio de Desenvolvimento Social, Chile	Mideplan	11-11-2011	Via Skype
16	Especialista em PTC, UNDP	UNDP	14-11-2011	Via Skype
17	Especialista em Políticas Sociais. Diretor OEA	OEA	17-6-2011	Via Skype
18	Funcionário do Banco Mundial	BM	20-1-2012	Via Skype
19	Especialista em Políticas Sociais, Espanha		8-2-2012	Via Skype
20	Especialista em Políticas Sociais. Ex-diretora Mideplan, Chile	Mideplan	1-10-2012	Via Skype

## Referências

- ATKINSON, R., & FLINT, J. 2001. Accessing hidden and hard-to-reach populations: Snowball research strategies. *Social Research Update*, 33.
- AYALA CONSULTING CO. *Informe final. Taller sobre Programas de transferencias condicionadas (PTCs): Experiencias operativas*. Preparado para Banco Mundial. Quito: Ecuador, 2003.
- BARNETT, M. & FINNEMORE, M. *Rules for the world. International Organizations in Global Politics*. Nova York: Cornell University Press, 2004.
- BERRY, F. S. & BERRY, W. Innovation and diffusion models in Policy Research. In: SABATIER, P. A. & WEIBLE, C. M. (eds.). *Theories of the Policy Process*, pp. 223-60. Westview: Boulder, 2007.
- BRADFORD, N. 2008. The OECD's Local Turn: «Innovative Liberalism» for the Cities? *En The OECD and transnational governance*, pp. 134-51. UBC Press Vancouver.
- CECCHINI, S. & MADARIAGA, A. *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal, 2011.
- COHEN, E. & FRANCO, R. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), 2006.
- DEACON, B., HULSE, M. & STUBBS, P. *Global Social Policy: international organizations and the future of welfare*. Londres: Sage, 1997.
- ELKINS, Z. & SIMMONS, B. On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, pp. 33-51, 2005.
- FISZBEIN, A. & SCHADY, N. *Conditional cash transfers reducing present and future poverty*. World Bank, 2009.
- FRANZONI, J. M. & VOOREND, K. Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador. In: *Global Social Policy* 11 (2-3), pp. 279-98, 2011.
- HAAS, P. M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: *International Organization*, vol. 46, n.º 1, pp. 1-35, 1992.
- HUNEEUS, C. La democracia presidencial en Chile. In: ELLIS, A., HENRÍQUEZ, J. O. & ZOVATTO, D. (coords.) *Cómo hacer que funcione el sistema presidencia*. México: Universidad Nacional

- Autónoma de México, Instituto Internacional para la democracia y la asistencia electoral, 2009.
- JACOBSSON, B. 2006. Regulated regulators: Global trends of state transformation. In: *Transnational Governance*. Cambridge University Press. Disponible em: <<http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511488665.011>>.
- JORDANA, J., LEVI-FAUR, D. & FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X. *The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion*. IBEI Working Papers, 20 (10), pp. 1-27, 2009. DOI: 10.1177/0010414011407466.
- LEÓN, A. *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio*. Proyecto Cepal-Aecid. Seguimiento del componente de pobreza del primer objetivo de desarrollo del Milenio (AEC/06/003), 2008.
- LEY 20.379. *Crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo*. Chile, 12 de setiembre de 2009.
- MELE, A. & RAWLING, P. *The Oxford Handbook of Rationality*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- MESEGUER, C. & GILARDI, F. Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. In: *Política y gobierno*, 15 (2), pp. 315-51, 2008.
- MESEGUER, C. & GILARDI, F. What is new in the study of policy diffusion? In: *Review of International Political Economy* 16 (3), pp. 527-43, 2009.
- OSORIO, C. *La difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990-2010*. Doutorado em Ciências Políticas e Sociais. Departamento de Ciências Políticas y Sociales. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2014.
- OSORIO, C. ¿Cómo se difunden y adoptan los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina? Propuesta de operacionalización de los mecanismos de difusión aplicado al caso chileno. In Dossier: Cambio de Políticas Públicas en América Latina. *Revista Íconos*, FLACSO – Ecuador. ISSN: 1390-1249, n.º 53, pp. 31-48. <<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1540>>, set. 2015.
- OSORIO, C. Cómo viajan las ideas? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina. In: *Revista del Clad Reforma y Democracia*, n.º 68, pp. 75-112, jun. 2017.
- OSORIO, C. *¿Aprendiendo o Emulando? Cómo se difunden las políticas sociales en América Latina*. Ed. LOM, 2018

- PALMA, J. & RUZ, M. Á. *Análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema Chile Solidario (Informe Preliminar)*. Programa Participación, Ciudadanía y Políticas Públicas. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile, 2005.
- PUENTES, G. *Unravelling the Policy-Making Process: The Case of Chilean Poverty-Alleviation Policy*. Doutorado em Filosofia. Departamento de Políticas Sociais. London School of Economics and Political Science, Londres, 2010.
- RACZYNSKI, D. *Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile: Lecciones del Pasado y Agenda para el Futuro*. São Paulo, Brasil e Santiago do Chile: IFHC/Cieplan, 2008.
- SIMMONS, B., DOBBIN, F. & GARRETT, G. (eds.). *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- SOARES, V. & SILVA, E. Conditional cash transfer programs and gender vulnerabilities. Case studies of Brazil, Chile and Colombia. In: *Working Paper International Policy Centre for Inclusive Growth*, 69, pp. 1-32, 2010.
- SPETH, J. G. & HAAS, P. *Global Environmental Governance*. Island Press: Washington D.C., 2006
- TEICHMAN, J. Competing Visions of Democracy and Development in the Era of Neoliberalism in México and Chile. In: *International Political Science Review* 30, 1, pp. 67-87, 2009.

## Capítulo 2

# DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE À LUZ DO CASO MEXICANO<sup>1</sup>

CRISTIANE KERCHES DA SILVA LEITE  
URSULA DIAS PERES

**Resumo:** O objetivo deste texto é discutir a criação do Programa Bolsa Família baseado nas correntes teóricas neoinstitucionalista e pós-positivista, tendo o caso mexicano como espelho. Argumenta-se que a onda latino-americana dos anos 1990 de programas de transferência de renda não implicou em políticas homogêneas por causa dos contextos políticos, sociais e institucionais de aprendizagem social (Hall, 1993), às trajetórias das políticas nos países e ao embate de paradigmas e atores que influenciaram as políticas (Campbell, 2002). Conclui-se, por meio da análise de dados qualitativos primários e secundários, que a despeito de traços de semelhança que envolvem a descentralização administrativa no plano federativo e a hegemonia das ideias neoliberais nas políticas econômicas, os dois países produziram trajetórias de construção de programas de transferência de renda distintos. A interação entre atores políticos, sociais (domésticos e internacionais) e o papel das ideias em suas distintas categorias e seus efeitos nas políticas são relevantes nesta proposta de análise.

**Palavras-chave:** Difusão de políticas, transferência de renda, paradigmas de políticas.

<sup>1</sup> A primeira versão deste texto foi publicada na *Revista do Serviço Público*, vol. 64, 2013.

## Introdução

As estratégias de combate dos custos sociais das políticas neoliberais foram reduzidas à estratégia de “combater a pobreza” (Ugá, 2004, p. 58). O Estado deveria desempenhar função econômica complementar e garantidora do funcionamento de mercado, por meio de políticas sociais focalizadas e compensatórias, baseadas na ideia de que indivíduos atomizados, designados como incapazes (pobres), devem ser o foco de medidas que aumentem sua “capacidade humana” (Ugá, 2004).

Neste sentido, o Banco Mundial promoveu, entre as décadas de 1990 e 2000, uma releitura do conceito de desenvolvimento econômico, trazendo a noção de desenvolvimento relacionada a ações de combate à pobreza e à desigualdade de renda. A perspectiva de vinculação entre pobreza e desigualdade marcou uma mudança de concepção dos organismos multilaterais, que antes se baseavam nas ideias da ortodoxia econômica, que define a desigualdade de renda como um elemento constitutivo e inescapável do desenvolvimento das economias capitalistas contemporâneas (Nascimento & Reis, 2009) e, mais do que isso, imanente à realidade humana (Hayek, 1983). Especificamente o conceito de pobreza que baseava as proposições de programas do Banco Mundial vinculava-se à ideia de privação de renda, ou seja, as estratégias e experiências de combate à pobreza deveriam atacar o lado monetário dessa dimensão, com a finalidade de que os cidadãos pudessem atingir um padrão de vida mínimo (Ugá, 2004, p. 58). Nos anos 2000, o Banco Mundial ampliou o conceito de pobreza para uma questão de privação de capacidades resultante de processos políticos, econômicos e sociais. Reconheceu-se nos relatórios que o conceito de pobreza é multidimensional e envolve condições de saúde, educação, vulnerabilidade, falta de influência e de poder. Segundo Lautier (2010) este processo de mudança conceitual é marcado pelo crescimento da influência do ganhador do prêmio Nobel em 1998 Amartya Sen. A mudança no vocabulário foi sintomática: de “combate à pobreza” ao “combate à vulnerabilidade”.

Num contexto de “ideias em movimento” e mudanças de paradigma, vários países da América Latina implementaram políticas de transferência de renda condicionada nos anos 1990 e início dos 2000 inspirados em princípios de focalização de políticas públicas.<sup>1</sup> Em linhas gerais, os programas tiveram como proposta o repasse financeiro à parcela mais pobre da população, com a exigência de cumprimento de contrapartidas pelos beneficiados, as denominadas condicionalidades ou metas. Uma série de coalizões progressistas venceu os pleitos presidenciais de vários países da região e abriu uma janela de oportunidade política para mudanças (Kingdon, 2003). A nova agenda política que se constituiu — com a chancela de organismos multilaterais como o Banco Mundial — foi baseada em um novo conceito de desenvolvimento econômico, ou seja, o combate à pobreza e à desigualdade de renda passou a ser percebido como pré-requisito para o desenvolvimento econômico e social dos países.

O contexto das políticas sociais na região é marcado, em linhas gerais, por sistemas de proteção social incipientes e inconclusos. Enquanto na Europa as transferências universais e focalizadas coexistiram historicamente desde a implementação dos *Welfare States*, sendo a última complementar à primeira em um contexto de universalismo extensivo, o quadro latino-americano era outro. Nesse quadro, os programas de transferência de renda condicionada que deveriam ser a última rede de segurança, viraram o carro-chefe entre os instrumentos de alívio da

1 A “primeira onda” de programas, do final de década de 1980 e início dos anos 1990, foi uma “marola”, com os casos da Venezuela e Honduras. A partir da segunda metade dos anos 1990, a marola se transformou em uma “tsunami”. Em 1997 foi implementado o Programa Oportunidades no México; em 2000 o Programa Mi familia na Nicarágua; em 2001 o Programa colombiano Familias en Acción e o equatoriano, Bono Solidaridad-Bono de Desarrollo Solidario. Em 2002 foram implementados o Programa Chile Solidário e o Jefes y Jefes de Hogar Desocupados na Argentina; em 2003 foi a vez de o Brasil implementar o Programa Bolsa Família. Outros casos de implementação de PTR: 2005: El Salvador, Programa Oportunidades (Red de Protección Social); Uruguai, Ingreso Ciudadano; Paraguai, Tekoporã; Ñopytyvo (na região do Chaco); R. Dominicana, Solidaridad; Peru, Juntos; 2006: Panamá, Red de Oportunidades (Fonseca & Viana, 2007, p. 1507).

pobreza (Cobo, 2012, p. 21). Dessa forma os anos 1990 podem ser definidos como a era da focalização extensiva, na qual houve um aumento do gasto social total médio na América Latina, capitaneado pelo maior gasto em seguridade e assistência social (Cobo, 2012, p. 115). Em um contexto de crise econômica, aumento do desemprego e da pobreza, os sistemas de focalização constituíram-se como colchões ou redes de proteção, dissociados do sistema de proteção social. A focalização pela ótica da eficiência retirou o papel estabilizador e preventivo das políticas sociais (Cobo, 2012, p. 22).

Pomeroy & Suyama e Osorio argumentam, nesta obra, que os dois casos dão início a uma nova onda de inovação, configurada em um processo de difusão regional de programas de transferência de renda na América Latina. A escolha da análise do caso brasileiro, tendo como caso de aproximação ou referência analítica o mexicano se justifica por alguns aspectos. Se há uma grande questão que aproxima o Programa Bolsa Família do Progres/Oportunidades é o pertencimento em uma engrenagem mais ampla, consubstanciada na estratégia de combate à pobreza, no crescimento econômico e desenvolvimento social (Levy, 2006, p. 23), legitimada pela ação do Banco Mundial com base nas avaliações positivas do programa mexicano. Nos dois programas há escolhas de condicionalidades muito similares e preocupação com a lógica intergeracional da pobreza, mas as semelhanças terminam por aqui. Por outro lado, há diferenças muito significativas nesses dois programas instituídos em contextos federativos e com um quadro de pobreza e desigualdade social igualmente complexos. Em primeiro lugar, há ênfases em objetivos distintos: o Bolsa Família enfatiza o alívio da pobreza via transferência monetária e lida com as corresponsabilidades de forma distinta; o Progres/Oportunidades tem maior ênfase na quebra do ciclo intergeracional da pobreza (famílias sem filhos têm de cumprir corresponsabilidades — não há benefício sem contrapartida). No Bolsa Família o não cumprimento de corresponsabilidades do programa prevê o acionamento de um trabalhador social local, que deve apoiar a família para que ela



cumpra a condicionalidade.<sup>1</sup> Entende-se que o não cumprimento da corresponsabilidade é um sinal de maior vulnerabilidade da família (Soares, 2010, p. 159).

O contexto de políticas sociais nos dois países também é muito diverso. No caso mexicano, o Progreso/Oportunidades tende a ser sobrecarregado pelas carências do sistema de proteção social mexicano. O Bolsa Família, por sua vez, foi implementado em um contexto de políticas sociais – de saúde, educação e assistência social – em franco processo de descentralização administrativa e ampliação de cobertura (Leite & Fonseca, 2011). Desta forma, o programa seguiu uma moldura política e institucional mais ampla, com objetivos e metas próprias em cada política, e que já vinha historicamente acumulando bons resultados em indicadores sociais, a despeito da imensa dívida social que ainda marca a área social no Brasil.<sup>2</sup>

Objetiva-se especificamente neste capítulo refletir sobre o processo de formulação do programa de transferência de renda condicionada no Brasil — o Bolsa Família — tendo o caso mexicano como espelho desse processo. Pressupomos que uma ampla adesão internacional e nacional ao paradigma dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), sob a influência de organismos multilaterais, não implicou em escolhas homogêneas de cursos de ação e instrumentos específicos devido, pode-se afirmar, aos contextos políticos, sociais e institucionais idiossincráticos de aprendizagem social nos países

1 Com relação às condicionalidades, o fato de serem estabelecidas em saúde e educação está associado à concepção de pobreza e resgate de cidadania, discutidas internacionalmente. Contudo, a determinação dos contornos dessas condicionalidades está dada pelas possibilidades estruturais e administrativas do país. Na opinião de Sposati (2011) há uma incongruência entre as condicionalidades de saúde e educação, visto que a primeira tem foco no nascimento e primeira infância (contexto materno-infantil) e a segunda apenas na segunda infância (público normativo do ensino fundamental). Isto é explicado pela estrutura da oferta das políticas, visto que a educação no Brasil não tem rede pública de atendimento de 0 a 3 anos e assim o controle educacional é deslocado para a segunda infância. Assim, a dificuldade de oferta de políticas sociais articuladas determina a construção possível da política pública de transferência de renda.

2 Para mais informações sobre o debate recente sobre políticas sociais no Brasil, ver Fonseca & Leite (2009).

(Hall, 1993) e às trajetórias das *policies* em cada país. As diferenças nas formas de formular e implementar as políticas produziram e produzem resultados distintos, a despeito da força da atuação dos organismos multilaterais em contextos históricos e institucionais específicos. Argumenta-se nesse capítulo que a capacidade de influência dos organismos internacionais nos países é uma variável contingente não somente às condições de financiamento das políticas, mas às condições de aprendizado social, acúmulo de experiência e difusão que se verificam na trajetória de formulação e implementação das políticas. Dessa forma, nossa **hipótese de pesquisa** é que o caso brasileiro é profundamente marcado por processos endógenos de difusão de política, de natureza federativa, que explicam em grande medida as condições de formulação do Programa Bolsa Família (Leite & Peres, 2015). No caso mexicano, por sua vez, a avaliação das políticas e a coalizão econômica (Tomazini, 2013) legitimaram o programa de transferência condicionada, num contexto de embate de paradigmas com coloração partidária (idem 2013, p. 136).

## Metodologia

Esta pesquisa caracteriza-se, quanto aos fins, como explicativa, na medida que visa entender as dimensões que caracterizam os processos de formulação e implementação de políticas (os contextos políticos, sociais e institucionais idiossincráticos de aprendizagem social nos países e as trajetórias das *policies* em cada país) e, nesses processos, a influência dos organismos multilaterais de fomento (Vergara, 1997). A estratégia analítica quanto a esta finalidade baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental, além da realização de entrevistas abertas semiestruturadas com intuito descritivo do caso brasileiro.

Na pesquisa bibliográfica foram levantados dados secundários sobre o caso mexicano, por meio do trabalho da Tomazini (2013). Este trabalho tem características exploratórias e foi desenvolvido com base em várias entrevistas com atores sociais

e políticos mexicanos, com intuito de ilustrar as diferenças e semelhanças como o caso brasileiro, visto que este não é um trabalho de análise comparada, baseado em teoria comparada.

A pesquisa explicativa tem uma tipologia complexa, que busca identificar fatores determinantes de certo fenômeno, buscando razões para determinado encadeamento causal, conforme Gil (1999). Dada essa complexidade e as características do fenômeno estudado, essa pesquisa traz propostas de análise para o caso brasileiro, ilustrado pelo mexicano sem, contudo, constituir-se em um trabalho definitivo sobre essa temática, mas mais uma contribuição no campo de análise das políticas públicas, com base na ótica teórica do neoinstitucionalismo e do pós-positivismo.

### **Contextos, atores e ideias: arcabouço teórico**

O arcabouço conceitual é baseado no conceito de difusão de políticas (Porto de Oliveira & Faria, 2017; Evans, 2009; Dolowitz & Marsh 2000; Weyland 2004), aprendizagem social (Hall, 1992) e conceitos pós-positivistas (Campbell, 2002; 1998). As premissas de análise dos autores vinculam-se às correntes teóricas do neoinstitucionalismo histórico, institucionalismo sociológico e o pós-positivismo.<sup>1</sup>

Porto de Oliveira & Faria (2017) propõem distinções conceituais no campo dos estudos de difusão, transferência e circulação de políticas públicas baseadas em uma síntese da literatura internacional. Enquanto transferência de políticas envolve processos mais restritos e pontuais e circulação de ideias envolve processos mais amplos e contínuos, difusão de políticas ocorre quando decisões políticas governamentais em um dado país são sistematicamente condicionadas por escolhas feitas anteriormente em outros países. Trata-se de um processo que envolve

<sup>1</sup> Para mais detalhes sobre as correntes teóricas em análise de políticas públicas, ver Faria (2003); Howlett, Ramesh & Perl (2009).

a adoção de políticas por um grupo de países ou governos (em contraste com transferência que pode envolver movimentos unidirecionais que incluam o deslocamento de políticas dentro de um número pequeno de governos). O objeto em análise são os *clusters* de países por proximidade geográfica, *background* histórico ou identidade ideológica (América Latina, OCDE, membros dos Brics, por exemplo) que podem adotar políticas semelhantes, assim como “ondas de adoção ou desmonte de políticas” (países em democratização ou regimes autoritários), assim como o caso de difusão regional de PTRC na América Latina desde os anos 1990 (ver Pomeroy & Suyama; Osorio, nesta obra).

Hall (1992) é um autor neoinstitucionalista “pós-positivista” que explora o relacionamento entre novas ideias políticas e a configuração institucional, explorando a mediação entre as ideias e os resultados políticos específicos. O autor está interessado em discutir por que certas ideias (e não outras) tornam-se dominantes no discurso político. Como as ideias e os interesses interagem em contextos institucionais específicos para produzir mudanças políticas? Qual o papel do aprendizado social nesse processo? O autor argumenta que, convencionalmente,

learning is said to occur when individuals assimilate new information, including that based on past experience, and apply it to their subsequent actions. Therefore, we can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy **in response to past experience (or to policy-relevant knowledge) and new information.** Learning is indicated when **policy changes as the result of such a process** (Hall, 1993, p. 278).

Especificamente com relação ao processo de aprendizado social, Hall (1993) argumenta que este processo pode ser desagregado em três variáveis centrais e três ordens de mudança: as grandes metas que guiam as políticas em um campo particular — os grandes paradigmas de ideias que balizam as políticas e programas; as técnicas ou instrumentos de política — ou desenho — para atingir as metas e os conjuntos mais específicos desses instrumentos operacionais (idem, p. 278). Situações de

mudança nas quais os instrumentos operacionais mudam, mas permanecem os mesmos o desenho da política e seu paradigma basilar, Hall (1993) denomina como mudança de primeira ordem. As mudanças de segunda ordem seriam caracterizadas por mudanças no desenho da política e seus instrumentos, provocadas por experiências passadas, mesmo com a permanência do paradigma da política em questão. Por fim, quando ocorrem mudanças nos três componentes das políticas, configura-se a mudança de terceira ordem, que envolve processos para além das fronteiras dos Estados em múltiplas arenas políticas e sociais e envolvendo vários atores (Hall, 1993, p. 288).

Campbell (2002), em sintonia com Hall (2003), define **paradigmas cognitivos** como análises teóricas que especificam relações de causas e efeitos, que residem na base (*background*) dos debates políticos e limitam o conjunto de alternativas que os *policymakers* percebem como úteis. As **estruturas normativas** — valores, atitudes, identidades —, segundo o autor, estão na base dos debates sobre políticas e constroem ações ao limitar as alternativas que as elites percebem como aceitáveis e legítimas. Normas, valores e crenças afetam suas posições sobre políticas públicas, ajudando-os a decidir o que é mais apropriado, especialmente em contextos em que não há uma evidência conclusiva sobre uma opção de política. Operam de acordo com uma lógica de adequação, conveniência moral e social e não por uma lógica de “consequencialidade” (Campbell, 2002, p. 24). Enquanto estruturas normativas são as bases sociológicas e os paradigmas de políticas são estruturas interpretativas, as **ideias programáticas** são ideias causais precisas que indicam como instrumentos e instituições devem ser mobilizados em situações específicas, de acordo com os princípios do paradigma estabelecido (Campbell, 2002, p. 28).

Weyland (2004) propõe uma análise dos processos de difusão de políticas e programas fundando-se em duas **categorias de transmissão de ideias**: a direta e a indireta. A direta consiste na relação entre países sem a intermediação de organismos multilaterais, com base em rotas de similaridades. Se, por um lado, a transmissão direta aumenta a chance da aplicabilidade das políticas pela similaridade, por outro pode negligenciar

experiências interessantes *off the beaten track* (Weyland, 2004, p. 14). A forma indireta se dá a partir da atuação de “promotores” de modelos — *think-tanks*, centros de pesquisa, organizações internacionais, como o Banco Mundial e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). O autor cita que a importância da atuação desses atores se dá centralmente em virtude da difusão de experiências inovadoras de países isolados, que não se configuram como aqueles de “alto *status*”. Exemplo disso é o caso da Nova Zelândia, cuja experiência de responsabilidade fiscal foi importada por vários países, incluindo o Brasil. Dessa forma, as instituições promoveriam um olhar para além dos países com rotas similares.

Contudo, há uma série de riscos nos processos de transmissão indireta. Em primeiro lugar, modelos propostos pelos organismos internacionais podem partir da crença falaciosa de que existe um modelo de validade universal para todos os países. A partir desse pressuposto, pode-se incorrer em uma excessiva uniformidade nas recomendações políticas dos organismos, ignorando o fato incontestado de que experiências aplicadas em um país podem ser inaplicáveis em outros. Em segundo lugar, há o grande risco de incorrerem em *ideological blinders* (Weyland, 2004, p. 13), baseada em orientação teórico-normativa das instituições, que selecionam as experiências dos países que serão bases para os modelos a serem disseminados com base em suas próprias agendas político-ideológicas. Este risco é ainda mais premente diante do deslocamento do eixo de influência de ideias das políticas governamentais nas últimas décadas, da academia para os organismos multilaterais (Deacon, 2000).

Por fim, e não menos importante, trata-se do risco da submissão dos países com carência de recursos para o financiamento de políticas ao poder dos organismos multilaterais, que comandam suntuosos montantes de recursos e utilizam a abertura de canais de empréstimo de forma muito empoderada para “transmitirem” as suas ideias pelo mundo. Predominaria o jogo da pressão política das organizações, mormente o FMI e o Banco Mundial, nos contextos nacionais, em contraste com as novas formas de governança das políticas públicas baseadas em pactuação e deliberação entre atores políticos e sociais estratégicos.

Neste trabalho, verificamos por meio das entrevistas que esse risco é factível nos casos latino-americanos tratados, mas predomina em condições políticas muito específicas, que envolvem problemas orçamentários dos entes governamentais e condições de alinhamento ideológico dos governos com as instituições promotoras dos modelos.

Os quadros abaixo sintetizam a contribuição dos conceitos pós-positivistas estrutura normativa, paradigma cognitivo, ideias programáticas de Campbell (2002) e a categorização de mecanismos de difusão de ideias de políticas públicas em Weyland (2004).

Quadro 1. Arcabouço conceitual analítico pós-positivista (Campbell 2002).

<b>Valores, atitudes e crenças: estruturas normativas</b>	Legitimidade da agenda de combate à pobreza.
<b>Paradigmas cognitivos: estruturas interpretativas</b>	Capital Humano, Segurança Alimentar e Renda Incondicionada (Tomazini 2013).
<b>Ideias programáticas: desenhos e instrumentos específicos das <i>policies</i></b>	Mecanismos de focalização: contrapartidas e benefício em dinheiro.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2. Mecanismos de difusão de ideias de políticas e programas (Weyland, 2004).

**Como informações e conceitos dos modelos são disseminados?**

<b>Transmissão Direta</b>	Consiste na relação entre países sem a intermediação de organismos multilaterais valendo-se de rotas de similaridades partilhadas, de ordem econômica, social, cultural e histórica entre países.
<b>Transmissão Indireta</b>	Atuação de “promotores” de modelos — <i>think-tanks</i> , centros de pesquisa, organizações internacionais, como o Banco Mundial e a OIT. Riscos: :: crença falaciosa de validade universal para todos os países; :: <i>ideological blinders</i> baseada em orientação teórico-normativa das instituições; :: submissão dos países com carência de recursos.

Fonte: Elaboração própria.

Pode-se afirmar que um elemento comum estruturante da “onda” de inovação em políticas de combate à pobreza que atingiu vários países da América Latina ou, nos termos de Hall (1993), a estrutura interpretativa básica para a formulação de soluções para o problema da fome e da desigualdade de renda, foi o paradigma focalizador de Programas de Transferência de Renda (PTRs). Soares (2010) argumenta que há dois objetivos e três características básicas que identificam esses programas. Os objetivos são “o alívio da pobreza em curto prazo e quebra da transmissão intergeracional da pobreza em longo prazo” (Soares 2010, p. 140). As três características básicas são: i) a existência de mecanismos de focalização; ii) as exigências de contrapartidas, pelas das famílias, para que possam receber o benefício, as chamadas corresponsabilidades, mormente nas áreas de saúde e educação, para estimular a acumulação de capital humano das crianças; e iii) o fato de o benefício ser pago em dinheiro e não em espécie. “A esse conjunto de características podem-se somar as seguintes especificidades que estão inter-relacionadas: o fato do titular do benefício ser, em geral, a mãe ou a mulher responsável pela criança e um foco no bem-estar das crianças” (idem, p. 140).

### **Trajetórias históricas e aprendizado social: aspectos dos casos brasileiro e mexicano**

Analisando as duas últimas décadas das trajetórias históricas das políticas e programas de transferência de renda nos dois países, podem ser frisados alguns eventos importantes que sugerem pontos de similaridades e diferenças entre os processos de formulação dos programas. Optou-se por desenvolver uma análise da trajetória histórica dos países identificando períodos no tempo em vez de analisar os casos separadamente.



Quadro 3. Trajetórias históricas em comparação: pontos de contato.

BRASIL	MÉXICO
<p>1991: apresentação e aprovação no Senado Federal do Projeto de Lei n.º 80/1991 do senador Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM).</p> <p>:: Segurança Alimentar na agenda pública: Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, movimento liderado pelo Betinho.</p>	<p>1989-1994: Programa Nacional de Solidariedad (Pronasol) – focalização das ações do programa na população pobre e indígena.</p>
<p>1995: experiências municipais em Campinas (pioneira), em Santos, Ribeirão Preto (estado de São Paulo) e em Brasília (Distrito Federal).</p> <p>1996: primeiras experiências de iniciativa do Governo Federal (Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação); criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti e início da implementação do Benefício de Prestação Continuada BPC instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – Loas.</p>	<p>1997: Progresa (Programa de Educação, Saúde e Alimentação), antecessor do programa Oportunidades, foi concebido de maneira intersetorial, com foco na acumulação de capital humano e como um meio de acesso aos direitos à saúde, a educação básica e à alimentação adequada, para romper com o ciclo de transmissão da pobreza.</p>
<p>1999: Comissão Mista Especial do Congresso Nacional: proposição de uma emenda constitucional que originou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.</p>	<p>2000: <b>divulgação de uma avaliação positiva do Progresa realizada pelo <i>International Food Policy Research Institute</i> (IFPRI)</b> marcou a formação de uma massa crítica internacional em torno da proposta de transferência de renda condicionada.</p>
<p>2001: Prefeitura Municipal de São Paulo, gestão Marta Suplicy – implementação de quatro programas redistributivos, entre eles o de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM)</p>	<p>2001: Oportunidades – ampliação do Progresa</p>
<p>2003: Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL) – implementação do Fome Zero</p> <p>2003: Implementação do Programa Bolsa Família</p> <p>2004: criação do Ministério de Desenvolvimento Social</p>	

Fonte: Elaboração própria

As **trajetórias históricas** dos programas de transferência de renda no Brasil e no México na década de 1990 possuem pontos de contato interessantes analiticamente para a reflexão dos processos de difusão de ideias que envolvem os dois países. Neste trabalho, além de explorar pontos de difusão entre os países, argumenta-se que a origem do Programa Bolsa Família remonta experiências municipais de PTRC, que começaram com o caso pioneiro de Campinas, em 1995, assim como experiências federais (Leite & Peres 2015).<sup>1</sup> Vale ressaltar que, como indicado no quadro acima, as primeiras experiências municipais no Brasil são anteriores a criação do Progresa mexicano em 1997, o que **reforça nossa hipótese sobre o caráter endógeno do processo brasileiro**, pelo menos com relação à influência mexicana. No entanto, em se tratando de experiências pioneiras nacionais de implementação de programas de transferência de renda condicionada no mundo, o Progresa deve ser destacado.

*Década de 1990: a antessala da criação dos programas de transferência de renda*

No Brasil, Silva (2007) considera como um primeiro ponto de inflexão na agenda da transferência de renda a apresentação e aprovação no Senado Federal do Projeto de Lei n.º 80/1991 do senador petista Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Esse programa destinava-se a beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade, com uma renda que correspondesse a 2,25 salários mínimos, em valores de 2005 (Silva, 2007: 1431). Naquela

1 Leite & Peres (2015) argumentam que o Programa Bolsa Família originou-se de um processo multideterminado, em que vetores distintos de transferência e difusão de políticas atuaram de forma diacrônica e sincrônica. Argumenta-se que há vetores de difusão oriundos do contexto internacional, tanto de experiências de países como via organismos multilaterais (sobretudo caso mexicano e Banco Mundial, respectivamente), assim como experiências de programas de transferência de renda federais (vetor de difusão horizontal) e as experiências municipais que configuraram o vetor de difusão vertical, influenciando a conformação da trajetória do Programa Bolsa Família, por meio de processos de aprendizagem social no termos de Hall (1993).

época iniciou-se uma discussão em torno da articulação entre renda mínima familiar e educação, visando o combate da pobreza e seus processos de reprodução.

Além deste debate, o paradigma da segurança alimentar também pautou a discussão à época de alternativas políticas de combate à fome, à pobreza e à exclusão social. A criação da ONG Ação para Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho), foi um marco que deu centralidade ao paradigma de segurança alimentar no debate das políticas sociais na formulação do Programa de Governo do então candidato Lula no início dos anos 2000 (Cobo, 2012, p. 151).

A década de 1990 foi um importante período de antessala no processo de criação dos programas, conforme argumenta Tomazini (2013). Segundo a autora, entre 1991 e 1997, houve intenso debate sobre programas de combate à pobreza nos países, a implementação de programas piloto de transferência condicionada no México e programas municipais e no Distrito Federal no Brasil, assim como a formulação de dispositivos federais em ambos os países (Tomazini, 2013, p. 128). Contudo, um ponto de comparação dos casos brasileiro e mexicanos nos anos 1990 deve ser enfatizado. Enquanto no Brasil a aprovação do PGRM do senador Eduardo Suplicy marcou a discussão de um programa de renda incondicionada, no México, desde aquele período, as primeiras propostas de transferência monetária nasceram condicionadas (Tomazini, 2013, p. 123). “Em 1991, o livro *Poverty alleviation in Mexico* de Santiago Levy lançou as bases de uma proposta de transferência de renda condicionada. [...] A coalizão que reúne os defensores do “capital humano” no México se forma a partir das considerações e avaliações sobre o conjunto de programas direcionados à população pobre: o Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) (idem 2013, p. 123). A experiência do Pronasol entre 1989-1994 evidencia um processo de aprendizado endógeno no caso mexicano, que consistiu na focalização das ações do programa na população pobre e indígena, ênfase na descentralização e na participação das comunidades e o aumento do orçamento dedicado ao desenvolvimento social. Além desses aspectos, um de seus componentes, o *Niños*

*en Solidariedad*, foi um antecedente importante para o desenho do Progres/Oportunidades, uma vez que o programa oferecia bolsas de estudos para crianças pobres que frequentassem a escola, apesar da cobertura muito limitada (Soares, 2010, p. 143).

Na perspectiva do aprendizado social, como proposto por Hall (1993), as experiências municipais de Campinas, Ribeirão Preto e Santos (no estado de São Paulo) e a experiência do Programa Bolsa Escola em Brasília (Distrito Federal) em meados da década de 1990 no Brasil são interessantes para refletir sobre o aprendizado de um grupo de técnicos e políticos municipais que se difundiu para além das fronteiras das municipalidades, disseminando-se em comunidades políticas e epistêmicas que quase uma década depois participaria ativamente do debate da formatação do Programa Bolsa Família. Fonseca (2012) frisa os programas de Campinas — o pioneiro no país, que iniciou os pagamentos em março de 1995 — o programa do Distrito Federal (governo Cristovão Buarque), Ribeirão Preto (similar ao de Campinas), Salvador, Vitória, como experiências brasileiras importantes anteriores ao programa mexicano *Progres*. Em Campinas a motivação inicial do PTRC foi vinculada à temática da segurança alimentar. O fenômeno da desnutrição passou a ter notificação compulsória, assim como as doenças infectocontagiosas, no contexto da campanha de combate à fome do Betinho. Embora o mote tenha sido de segurança alimentar, foram instituídas condicionalidades vinculadas à saúde e educação (Fonseca, 2012). Vale ressaltar que esses municípios pioneiros na promoção de experiências de renda mínima apresentavam indicadores mais elevados de renda *per capita* e desenvolvimento humano que a média nacional e, dessa forma, não se verificou neles o debate que marcou o contexto internacional, associando crise econômica e ajuste fiscal a políticas sociais compensatórias.

Em 1996 foram iniciadas as primeiras experiências de iniciativa do Governo Federal brasileiro, com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti e com o início da implementação do Benefício de Prestação Continuada – BPC instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. Enquanto no Brasil as estruturas das políticas de assistência social desenvolviam-se consistentemente em direção a um paradigma

de direitos sociais, no México agravava-se a percepção de problemas nos programas de subsídio alimentar, que estavam estruturados em um quadro administrativo complexo. Havia 15 programas de subsídio alimentar, a cargo de 10 secretarias e organismos distintos. Problemas de ordem administrativa, falta de coordenação entre os órgãos gestores e dispersão demográfica dos beneficiários apontavam para a necessidade de mudanças. Segundo Levy (2006, p. 5) havia, por exemplo, um desequilíbrio entre os territórios com maior concentração de população pobre (meio rural) e a alocação de recursos orçamentários (que privilegiava o meio urbano), além da ineficiência do sistema de subsídios alimentares em função da dispersão populacional.

Em 1997, no México, o Progesa (Programa de Educação, Saúde e Alimentação), antecessor do Programa Oportunidades, foi concebido de maneira intersetorial, com foco na acumulação de capital humano e como um meio de acesso aos direitos à saúde, a educação básica e à alimentação adequada, para romper com o ciclo de transmissão da pobreza (Fonseca & Viana, 2007, p. 1507). Pode-se afirmar que foi uma mudança importante, de segunda ordem nos termos de Hall (1993). A partir do paradigma de combate à pobreza via focalização que já vinha se desenvolvendo no México há alguns anos, migrou-se de um sistema de subsídio de alimentos, em que os pobres recebiam pela condição de ser pobre, para outro em que se delegava maior responsabilidade para atuar a fim de receberem as transferências e maior liberdade para decidirem como deveriam gastá-las. O enfoque no desenvolvimento das “capacidades das pessoas” com base no investimento do capital humano das crianças, com a garantia de acesso à educação, saúde e nutrição adequada, representava um alinhamento com objetivos de longo prazo de um programa de transferência de renda condicionada (PTRC), completando uma trinca de características: focalização, transferência de dinheiro e existência de corresponsabilidades a serem exigidas das famílias (Soares, 2010, p. 177). Segundo Tomazini (2013) o panorama político que marcou a ascensão do paradigma do capital humano no México era de disputa entre a coalizão dos “reformadores sociais” e dos “tecnocratas” da área econômica. “O futuro do Sedesol (Secretaria de Desenvolvimento Social) e do Prona-

sol eram um assunto muito sensível no início da administração Zedillo (Lomelí, 2003). As diferenças entre os «tecnocratas» e «reformadores sociais» eram exacerbadas entre as equipes do Ministério das Finanças e do Sedesol. Esse conflito foi resolvido com a tentativa de atrelar as políticas de combate à pobreza com as reformas econômicas que estavam sendo implementadas na perspectiva do capital humano” (Levy, 2004). (idem 2013, p. 129). Configurou-se, dessa forma, um alinhamento político entre atores políticos estratégicos — em outras palavras, uma coalizão — e um contexto político favorável à hegemonia do ideário do capital humano no México, no qual especialistas (Santiago Levy), *think-tanks* (Banco Mundial), empreendedores de políticas (o próprio presidente Zedillo e seu gabinete) e a agenda econômica de abertura comercial sustentavam a formulação de políticas com base neste arcabouço epistêmico.

Neste mesmo diapasão, observa-se no caso mexicano que a viabilização da difusão da experiência também se deu em virtude do uso de informação primária e técnicas estatísticas, seja para selecionar os beneficiários, seja para criar um sistema de avaliação de impacto de natureza experimental que inovou e provocou impactos internos, consolidando o programa e criando condições técnicas para a sua continuidade.<sup>1</sup> Além dos impactos internos, do ponto de vista externo, as avaliações de impacto sistemáticas foram veículos de divulgação legitimados pelo crivo científico da metodologia experimental, reconhecido pelo aparato técnico dos países e dos organismos multilaterais como fonte qualificada de informações sobre resultados, impactos e efeitos dos programas entre outros países. Num contexto em que outros países latino-americanos discutiam a pertinência dos programas de transferência de renda, a circulação

1 Segundo Rocha (2010) a utilização de ferramentas estatísticas tanto para a pesquisa na área rural – Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares Rurales (Encaseh), quanto da área urbana – Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares Urbanos (Encasurb), foram determinantes para os contornos do Progreso e Oportunidades. No entanto, as pesquisas depois mostraram-se com alcance limitado para manter a continuidade do processo de seleção das famílias necessitadas, que passou então a contar com a auto seleção e estudo aprofundado posterior da família como forma de inserção e complementação do cadastro estatístico.

de informações sobre robustas avaliações de impacto do caso mexicano foi importante no processo de formatação dos programas de outros países, como o Brasil, por exemplo (Soares, 2010, p. 145).<sup>1</sup>

No final dos anos 1990 iniciou-se um período de mudanças importantes no contexto brasileiro, marcado por um clima nacional e internacional (Kingdon, 2003) propício à formulação e implementação de programas de transferência de renda condicionada no plano federal. Em 1999 a Comissão Mista Especial do Congresso Nacional propôs uma Emenda Constitucional que originou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Os debates e audiências públicas que marcaram o processo decisório ocorrido na comissão ajudaram a criar um consenso político em torno da ideia de que os programas de transferência de renda condicionada seriam o melhor curso de ação para combater a pobreza no país (Soares, 2010, p. 182).

### *A virada política dos anos 2000*

Em 2000 a divulgação de uma avaliação positiva do *Progres*a realizada pelo *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) marcou a formação de uma massa crítica internacional em torno da proposta de transferência de renda condicionada. Acadêmicos e bancos de desenvolvimento mobilizaram-se por meio de publicações e relatórios enaltecendo as experiências mexicana e brasileira, entre outras (Lautier, 2010: 362).

No penúltimo ano do segundo mandato do governo Cardoso (2001) ocorreu uma expansão dos programas de iniciativa do Governo Federal brasileiro em desenvolvimento e a criação de novos, com destaque ao Programa Bolsa Escola e ao Programa Bolsa Alimentação. Esses programas já apresentavam características que depois foram aperfeiçoadas no Bolsa Família, como a implementação descentralizada, com foco na mobiliza-

<sup>1</sup> Este processo será analisado de forma mais detalhada na continuidade da pesquisa.

ção de equipamentos municipais, abrangendo a grande maioria dos mais de 5.560 municípios brasileiros.

Em 2001 iniciou-se o processo de formulação e instituição do Programa de Renda Mínima da Prefeitura Municipal de São Paulo. Ressalta-se essa experiência na perspectiva de análise deste texto pois o mesmo grupo que coordenou o programa no município de São Paulo em 2001 participou de dois momentos cruciais no Governo Federal: a unificação do Programa Bolsa Família em 2003 e a implementação de uma importante mudança recente do programa, o Brasil sem Miséria, em 2011. Ana Fonseca, que coordenou o Programa Bolsa Família entre 2003 e 2004 e foi secretária executiva do Ministério do Desenvolvimento Social, em 2004, foi coordenadora do programa municipal de renda mínima no governo Marta Suplicy (2001-2004). No contexto daquele governo, Ana Fonseca era um ator externo, de grande respaldo acadêmico e técnico, convidada de fora da rede política da capital para formular e implementar o programa de renda mínima e desenhou uma estratégia de implementação marcada por intensa negociação com os grupos epistêmicos e políticos do governo ligados a políticas redistributivas e emancipatórias,<sup>1</sup> os burocratas da máquina administrativa e os potenciais beneficiários elegíveis das regiões mais vulneráveis da cidade (Pochmann, 2002). Havia um conflito entre os grupos do partido no governo na ocasião (Partido dos Trabalhadores) que competiam por orçamento e discordavam quanto ao paradigma cognitivo sobre desenvolvimento,<sup>2</sup> argumentando que o investi-

1 O Programa de Renda Mínima da Prefeitura do Município de São Paulo articulava-se ao Programa Bolsa Trabalho, Programa Começar de Novo, Programa Ação Coletiva de Trabalho (Operação Trabalho).

2 A discussão sobre o investimento em um programa de Renda Mínima ou programas de indução econômica, como Banco do Povo, Economia Solidária, ou mesmo obras de investimento em infraestrutura urbana e habitação, era muito acirrada no governo de São Paulo em função da limitada capacidade do governo para investir diante do cenário de baixo crescimento econômico e dívidas herdadas de governos anteriores. Não existia no país experiência comparável em cobertura ao que se propunha fazer em São Paulo e ainda era uma dúvida quais seriam os resultados dessa política e sua possível sustentabilidade ou não. Diante disso, alguns grupos do governo apostavam que era melhor investir em programas de desenvolvimento econômico do que nesse entendido como meramente assistencial e pontual.



mento em renda mínima não redundaria em desenvolvimento econômico, conceito este que mudou anos depois com a implementação do Programa Bolsa Família e foi aprofundado com o Brasil sem Miséria (Fonseca, 2012).<sup>1</sup> Também neste período de 2001, houve tentativas de negociação de unificação dos programas de diferentes níveis de governo pelo grupo do município, já que havia o Programa Renda Cidadã no Governo Estadual e bolsas pulverizadas no Governo Federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação).

Em 2003, no início do governo Lula, a agenda política de combate à fome se consolidou no Brasil, liderada pela equipe de José Graziano. Havia cinco programas de transferência de renda condicionada em curso (os supracitados, além do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti) e em fevereiro de 2003, o governo recém-empossado criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), sob a responsabilidade do recém-criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (Mesa) (Soares, 2010, p. 182). O objetivo do Ministério era estabelecer o Fome Zero, desenvolvido em 2001 pelo Instituto Cidadania, organização não-governamental ligada ao PT. No mesmo ano, em outubro, ocorreu a unificação dos programas de transferência de renda (integrandos, posteriormente, o Peti) no Programa Bolsa Família, liderado pela Ana Fonseca, então secretária executiva do MDS. As propostas foram de unificação das bolsas e pactuação dos três níveis de governo na implementação do programa, sob a coordenação federal, mas não foram de imediato acolhidas politicamente. Num primeiro momento, houve divergência entre o grupo do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (José Graziano) e o grupo da Ana Fonseca, que propunha a unificação de todas as bolsas. Esse grupo sai do governo e volta no mesmo ano, num momento em que já havia grupos políticos vinculados a cada “bolsa”,

1 Ver desenho do Programa Brasil sem Miséria, de 2011, que vincula transferência de renda à inclusão produtiva. “A miséria tem caras e necessidades diferentes conforme a região. A realidade no campo é uma, na cidade é outra bem diferente. Por isso, o Brasil Sem Miséria terá ações nacionais e regionais baseadas em três eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e serviços públicos”. Ver <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao>>.

o que tornava difícil o processo de unificação dos programas, com debates intensos entre os grupos do mesmo partido, como o debate sobre a frequência escolar como condicionalidade de um programa unificado.<sup>1</sup> Em 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social, trazendo no seu bojo a discussão do Cadastro Único.<sup>2</sup>

Observando em retrospectiva este processo é notável a rapidez em que se desenvolveram arranjos políticos e institucionais ligados ao combate à pobreza e à assistência social no Governo Federal brasileiro no início da década de 2000. No entanto, deve-se observar que se trata de um processo moldado por componentes históricos de claro aprendizado social, beneficiado experiências e conhecimentos acumulados em um horizonte temporal: a história da própria política de assistência e combate à fome em várias instâncias de governo durante a década de 1990, a mobilização secular de grupos ligados ao movimento sanitaria e de assistência social que desembocou na Constituição de 1988, a massa crítica formada por atores políticos e sociais com capilaridade nacional e internacional que vinha discutindo conceitos, desenhos e instrumentos de políticas e contribuiu para criar um contexto favorável ao desenvolvimento da agenda de combate à pobreza no Brasil e em vários países latino-americanos. Pode-se afirmar com base nas entrevistas realizadas que as experiências como pesquisadora e coordenadora da Ana Fonseca e sua equipe em diferentes programas nas instâncias municipais e federal foram a correia de transmissão de um processo de difusão de experiências que marcaram o desenvolvimento do programa federal, conforme Dolowitz & Marsh (1996) apud Farah (2008), transferindo desenhos de políticas, práticas de mobilização de *stakeholders*, arranjos administrativos, instituições, etc. Verifica-se nesse processo brasileiro o

1 Havia a proposta de 85% de frequência escolar como condicionalidade, do grupo ligado à educação, o que foi considerado exagerado e divergente com a LDB, que estabelece 65% de frequência escolar como patamar mínimo (Fonseca, 2012).

2 A implementação do Cadastro Único foi um processo político complexo e importante, mas que não será analisado neste livro. Para uma análise aprofundada desta questão ver Bartholo & Dutra (2011).

embate de dois paradigmas cognitivos, a segurança alimentar e o capital humano, cujas coalizões políticas que os sustentavam marcaram um processo de disputa orçamentária e espaço institucional (Tomazini, 2013, p. 135).

Especificamente nos casos do Brasil e do México, os contextos do desenvolvimento do Progres/Oportunidades e do Bolsa Família foram bem distintos. O México na década de 1990 passava por grave crise econômica, crise política, levante dos Chiapas, configurando um período extremamente turbulento. Nesse contexto, criou-se um consenso entre atores políticos e sociais mexicanos em torno do diagnóstico dos impactos negativos da crise entre os mais pobres. No entanto, um dissenso marcou a interação entre os órgãos de governos quanto ao melhor curso de ação a ser decidido. Segundo Levy (2006, p. 16) a síntese é que se tratava de um contexto propício de mudança — novo governo, clima político favorável, acúmulo de evidências empíricas e experiência administrativa. O consenso na agenda de combate à pobreza foi chancelado pelo presidente Zedillo e pela Secretaria da Fazenda, que reconhecia nas mudanças a serem realizadas a oportunidade de centralizar o controle do orçamento das políticas sociais. No Brasil, os governos Cardoso iniciaram um processo de criação de programas de transferência de renda federais, que ganhou maior impulso no governo Lula. Em seu primeiro ano de mandato o governo Lula se encontrava com força política para iniciar, pode-se dizer, um processo de resignificação da agenda de combate à fome e à pobreza no Governo Federal, caracterizado por uma nova articulação com o arcabouço de políticas sociais e econômicas já desenvolvidas no país desde a década de 1990 e expandindo a magnitude dessas políticas dentro do governo.<sup>1</sup>

1 Argumentamos que as políticas de combate à pobreza no Brasil começaram a seguir naquele momento uma trilha de centralidade na coordenação entre as demais políticas, incluindo as econômicas. Há evidências em estudos que os resultados de ativação dos mercados em localidades em que a população recebe as transferências de renda, por exemplo, têm sido incorporados nos discursos de pesquisadores e técnicos do governo para justificar o gasto social como instrumento de reação das autoridades à crise econômica que assola os países desenvolvidos já há alguns anos. Há vários trabalhos recentes produzidos por pesquisadores do Ipea que tratam da importância do gasto social na ativação

## Conclusão

As experiências políticas no Brasil e no México foram laboratórios de formulação e implementação do paradigma focalizador da transferência de renda condicionada e, ao mesmo tempo, propagadores de influência, seja via transmissão direta, seja via transmissão indireta (Weyland, 2004). Difundido e multiplicado internacionalmente (sobretudo via Banco Mundial), o paradigma foi também retroalimentado por experiências nacionais, em processos de adaptação de elementos de segunda e primeira ordem (Hall, 2003) em contextos de ideias normativas e processos políticos e sociais que resignificaram os programas em cada contexto nacional (Campbell, 1998).

Com relação à transmissão indireta, pode-se dizer que o Banco Mundial influenciou os países ao repercutir o paradigma focalizador de transferência de renda condicionada, mas também sofreu influência. Conforme relato dos entrevistados (Quiroga, 2011; Ossandon & Urriola, 2011; Fonseca, 2012), pode-se afirmar que a instituição dos programas brasileiro e mexicano foi marcada por um processo de aprendizado “cruzado”, no qual os países latino-americanos receberam influências de primeira e segunda ordem (Hall, 1993) do Banco Mundial, na medida que os técnicos da instituição recomendaram ajustes na implementação, como acertos em cobertura, condicionalidades, e outros. Essas recomendações tiveram maior influência política em contextos favoráveis marcados por um alinhamento paradigmático e de interesses, conforme analisado no final dos anos 1990 no México. Por outro lado, o próprio organismo também sofreu influência na medida que acumula o aprendizado de um país ao acompanhar a execução de um programa (Leite, Porto de Oliveira & Mafra 2016).<sup>1</sup> A instituição influenciou a percepção internacional sobre determinada área de política social, agindo

de demanda efetiva e como fator de crescimento econômico. Ver <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>.

<sup>1</sup> Para mais detalhes ver Leite, Porto de Oliveira & Mafra (2016).

como caixa de ressonância ao repercutir a política em países e regiões não necessariamente similares aos países de origem, conforme apontado em Weyland (2004). As entrevistas citaram a existência de uma rede internacional de cooperação, na qual os técnicos dos países que desenvolvem PTRC trocam experiências, com a presença de técnicos do Banco Mundial e de outras instituições internacionais.

O modelo brasileiro, em contraste com o mexicano, apresenta cobertura substancialmente maior, dadas as características geográficas e sociais do país. O Bolsa Família brasileiro, ao atender 12 milhões de famílias, conseguiu massificar o focalismo de seu modelo gerando, com isso, impactos econômicos de grande repercussão. Esses impactos tornaram-se alvo da atenção internacional e reforçaram a importância do alargamento de sua base. As entrevistas sugerem, desta forma, que o modelo mexicano que se consolidou entre 1997 e 2001 e a atuação do Banco Mundial, divulgando os bons resultados da experiência, criaram um clima político favorável à formulação de alternativas de políticas de combate à pobreza e desigualdade no Brasil nos moldes da transferência de renda condicionada. Dulci (2008) avalia que a política de transferência de renda desenhada no México foi uma ferramenta de aprendizagem para outros países da América Latina e instituições internacionais (Dulci, 2008, p. 7). Contudo, a implementação do caso brasileiro tornou-se um modelo de programa via mecanismos diretos — as várias missões internacionais que vieram ao Brasil para conhecer o programa — e indiretos — atuação do Banco Mundial, que assumiu o caso brasileiro como um caso a ser replicável em outros países, sejam similares ou distintos ao Brasil (Weyland, 2004). Comparado com o brasileiro, o Oportunidades é um programa que mais se aproxima dos paradigmas dos modelos de programas de transferência de renda do Bird e do Banco Mundial.<sup>1</sup> Interessante pontuar que o programa mexicano recebeu o maior empréstimo da história do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a expan-

1 Conforme Rocha (2010) o papel central das avaliações de impacto na formulação e implementação do programa mexicano reforça a hipótese da influência de técnicos de organismos multilaterais no processo de criação do programa Oportunidades.

são dos programas nas áreas urbanas (Dulci, 2008), o que indica a dimensão histórica e potencial do programa mexicano para a América Latina.

Na análise da formulação do Programa Bolsa Família é fundamental acentuar que a construção do programa passa, em grande medida, pela trajetória de políticas anteriores de transferência de renda (Hall, 1992), visto que no momento em que a União organiza e consolida os PTRC federais, havia já em funcionamento diferentes programas municipais de transferência de renda (São Paulo, Campinas, Ribeirão Preto) e estaduais (Distrito Federal, entre outros), conforme tratado, e esses modelos são nacionalizados no processo de construção da amplitude do Programa Bolsa Família. Quiroga (2011) e Sposati (2011) salientaram as experiências do Programa para a Erradicação do Trabalho Infantil e, especialmente, do Programa Bolsa Escola. Fonseca (2012) frisou a experiência do Programa Renda Mínima no município de São Paulo como fundamental para a escolha da priorização do Programa Bolsa Família na agenda do primeiro mandato do governo Lula. Foi uma experiência em uma escala inédita no Brasil, que deu visibilidade ao processo e aos resultados do programa. O caso de São Paulo tornou-se “modelo” de renda mínima no Brasil, legitimado por técnicos do Banco Mundial e do BID, nos termos de Weyland (2004), seguido pelo Governo Federal. A escolha técnica da equipe da Ana Fonseca foi, na realidade, uma escolha política. O Banco Mundial e o BID ganharam uma “grife” atrelada a um governo progressista, que descolava os PTRC dos paradigmas mais conservadores, e o Governo Federal trazia um grupo responsável por uma experiência conhecida internacionalmente, que legitimava o processo de unificação do Bolsa Família. Nos dois casos, há elementos importantes de aprendizado social (Hall, 1993). Os atores políticos e sociais trazem para suas práticas decisórias do presente percepções e aprendizados de experiências políticas do passado.

Nos anos 2000, a implementação do Programa Bolsa Família ocorreu *pari passu* com a criação de um modelo sistêmico para a assistência social, o Sistema Único de Assistência Social (Suas). Vale comentar que são processos de políticas sociais

que se reforçam, a despeito da existência de fundos de recursos distintos: o Fundo Nacional da Assistência Social – FNAS ligado ao Suas e o Fundo de Erradicação da Pobreza que provê a maior parte dos recursos do Bolsa Família. O PBF tem se mostrado no Brasil um programa em movimento, no qual famílias entram e saem constantemente dependendo da sua condição social. O Suas tem abarcado as famílias em uma rede de cuidado que vai além do PBF, o que diferencia o PTRC brasileiro do mexicano por sua inserção/convivência em uma política mais global e sistêmica de assistência social.

Por fim, procurou-se discutir neste texto os caminhos da inovação de políticas sociais no Brasil, tendo como espelho o caso do México (mas que também se verificaram em outros países latino-americanos), especificamente os programas de transferência de renda, que envolveram processos complexos e multifacetados, pois não foram, em grande medida, definidos estruturalmente por meio da atuação dos organismos multilaterais, mas explicados por matrizes de correlação entre atores e instituições com relações dinâmicas, dentro de molduras político, institucionais e culturais de cada país (dentro das quais a atuação dos organismos multilaterais se inseriu). Não se nega aqui o peso dos organismos internacionais, especialmente os financeiros, nos processos de formulação e implementação de políticas, mas propõem-se uma análise mediada por aspectos históricos, econômicos, políticos e institucionais, com a valorização do olhar teórico neoinstitucionalista e das teorias de políticas públicas pós-positivistas, que podem iluminar as abordagens de futuros estudos sobre outras políticas setoriais e sobre outros aspectos da política de combate à pobreza.

## Referências

- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial. A luta contra a pobreza*. Washington, D.C., 2000-2001.
- BARTHOLO, L. & DUTRA, R. R. Cadastro Único de Programas Socia-

- les. Brasil. In: Pontifícia Universidad Católica de Chile UC. *Sistemas Integrados de Información Social: su rol en la protección social*. Salesianos Impresores S.A PUCC – UC, 2011.
- BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Revista Saúde e Sociedade*, vol.12, n.º 1, pp.12-20, jan.-jun., 2003.
- CAMPBELL, J. L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and society*, vol. 27, n.º 3, pp. 377-409, 1998.
- CAMPBELL, J. L. Ideas, Politics and Public Policy. *Annual Review of Sociology*, vol. 28, pp. 21-38, 2002.
- COBO, B. *Políticas Focalizadas de Transferência de Renda: Contextos e Desafios*. São Paulo: Ed. Cortez, 2012.
- COTTA, T. C. S. *Visões de proteção social e transferência de renda condicionada no Brasil e no México*. 2009. Doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Ceppac, Universidade de Brasília. Brasília, 2009.
- DEACON, B. Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalization. *Journal of European Social Policy*, <www.esp.sagepub.com>, 2000.
- DOLOWITZ, D. P. & MARSH, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance*, vol. 13, n.º 1, pp. 5-24, 2000.
- DULCI, O. Transferência de renda e política social: modelos e trajetórias institucionais na América Latina. In: *Anais do 33.º Encontro da Anpocs*. Caxambu, 2008.
- EVANS, M. New directions in the study of policy transfer. *Policy Studies*, vol. 30, n.º 3, pp. 237-41, 1.º jun. 2009.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Disseminação de Inovações e Políticas Públicas e Espaço Local. *Organizações & Sociedade*, vol.15, n.º 45, abr.-jun., 2008.
- FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n.º 5, 1.º fev. 2003.
- FONSECA, A. M. Entrevista realizada por Cristiane Kerches da Silva Leite e Ursula Dias Peres em 17-8-2012, em Campinas – SP (Nepp/Unicamp).
- FONSECA, A. M. M. & VIANA, A. L. Á. Direito à saúde, atenção básica e transferências condicionadas de renda na América Latina. *Ciência saúde coletiva*, vol. 12, n.º 6, pp.1505-12, dez. 2007.
- FONSECA, F. & LEITE, C. K. S. Políticas Sociais como Política de Estado. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, pp. 6-7, 1.º nov. 2009.



- GIL, A. C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- HALL, P. The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s. In: STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, pp. 90-109. Nova York: Cambridge University Press, 1992.
- HALL, P. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, vol. 25, n.º 3, pp. 275-96, abr. 1993.
- HAYEK, F. A. V. *Os Fundamentos da Liberdade*. Brasília: Ed. UnB/São Paulo: Ed. Visão, 1983.
- HOWLETT, M., RAMESH, M. & PERL, A. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*, 3.<sup>a</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- JUSTO, C. R. D. M. *Política de transferência de renda e cidadania no Brasil: implicações político-sociais dos Programas Municipais de Renda Mínima a partir do Estudo comparativo dos casos de Campinas, Jundiaí, Santo Andre e Santos (1995-2006)*. Doutorado em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2007.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3.<sup>a</sup> ed. Nova York: Harper Collins, 2003.
- LAUTIER, B. O Consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia? *Caderno CRH*, vol. 23, n.º 59, pp. 353-68. Salvador, mai.-ago., 2010.
- LEITE, C. K. S. & FONSECA, F. Federalismo e Políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. *Organizações & Sociedade*, vol. 18, n.º 56, 2011.
- LEITE, C. K. S. & PERES, U. D. Paradigmas de Desenvolvimento e Disseminação de Políticas: Raízes Locais da Criação do Programa Bolsa Família. *Organizações & Sociedade*, vol. 22, n.º 75, pp. 621-38. Salvador, dez. 2015.
- LEITE, C. K. S., PORTO DE OLIVEIRA, O. & MAFRA, J. Difusão de políticas de transferência de renda condicionada: perspectivas analíticas do programa Bolsa Família a partir do Banco Mundial. In: *40.º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu/MG, 2016. *40.º Encontro Anual da Anpocs*. São Paulo: Anpocs, 2016.
- LEVY, S. *Ensayos sobre desarrollo económico y social de México*, México, F.C.E, 2004.

- LEVY, S. *Pobreza y transición democrática en México*. Washington, DC.: Brooking Institute Press, 2006.
- LOMELÍ, E. V. *La résurgence des politiques sociales au Mexique*, Tiers-Monde, n.º 175, 2003.
- MATTOS, R. A. As agências internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama geral da oferta de ideias. *Ciência e Saúde Coletiva*, 6 (2), pp. 377-89, 2001.
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família*. <mds.gov.br>. Acesso em agosto de 2011.
- MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. *Educação e Sociedade*, vol.23, n.80, pp. 13-24, 2002.
- NASCIMENTO, A. F. & REIS, C. N. Os programas de transferência condicionada de renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém. *Rev. Pol. Públ. São Luis*, vol. 13, n.º 2, pp. 183-93, jul.-dez. 2009.
- OSSANDON, M. e URRIOLOA, R. Entrevista realizada no dia 17-8-2011 por Cristiane Kerches da Silva Leite e Ursula Dias Peres em São Paulo-SP (por vídeo conferência).
- POCHMANN, M. (org.). *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade – Novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo/Editora Cortez, 2002.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. & FARIA, C. A. P. Policy Transfer, Diffusion and Circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. *Novos Estudos Cebrap*, vol. 36 (1), pp. 13-32, mar. 2017.
- QUIROGA, J. Entrevista realizada por Cristiane Kerches da Silva Leite e Ursula Dias Peres em 5-8-2011, em São Paulo-SP.
- ROCHA, M.-G. Pobreza, Progres e Oportunidades: Una Mirada de Relativo Largo Plazo. In: Castro, Jorge Abrahão de e Modesto, Lúcia. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, cap. 8, pp.169-202. Brasília: Ipea, 2010.
- SILVA, M. O. S. O bolsa família: problematizando questões centrais na política de transferência de Renda no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 12 (6), pp. 1429-39, 2007.
- SOARES, F. V. Para onde caminham os programas de transferência condicionadas? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, vol. 2. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea, 2010.

- SOARES, S., OSÓRIO, R. G., SOARES, F. V., MEDEIROS, M. & ZEPEDA, E. *Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a desigualdade*. Texto para Discussão 1293. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea, jul. 2007.
- SPOSATI, A. *Bolsa Família: um programa com futuros*. In: CASTRO, J. A. & MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, vol. 2. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea, 2010.
- SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. *Rev. Katálysis [on-line]*, vol. 14, n.º 1, pp. 104-15, 2011.
- SPOSATI, A. Entrevista realizada em 19-8-2011 por Cristiane Kerches da Silva Leite e Ursula Dias Peres em São Paulo-SP.
- STEINMO, S. & THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S., THELEN, K. & LONGSTRETH, F. *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Nova York: Cambridge University Press, 1992.
- TOMAZINI, C. G. *La construction des politiques de transferts monétaires conditionnels: entre consensus et dissentiments. Une analyse de la lutte contre la pauvreté au Brésil et au Mexique*. Doutorado. Université Paris III – La Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, Paris, 2010.
- TOMAZINI, C. G. Disputas em torno das políticas de transferências de renda no Brasil e México: coalizões de causa e a consolidação do paradigma “capital humano”. In: TOMAZINI, C. G. & LUKIC, M. R. *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Editora Juruá, 2013.
- UGA, V. D. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista de Sociologia Política*, n.º 23, pp. 55-62, 2004.
- VERGARA, S. C. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 1997.
- VIANA, L. H. V. *A influência do Banco Interamericano de Desenvolvimento na formulação de políticas públicas: análise das condições de financiamento do Programa de Reabilitação da Área Central no Município de São Paulo – Procentro*. Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – Easp. São Paulo, 2009.
- WEYLAND, K. *Learning from foreign models in Latin American policy reform*. Washington, D.C. Woodrow Wilson Center Press. Baltimore Johns Hopkins University Press, 2004.

*(Footnotes)*

Segundo Tomazini (2013), pode-se identificar historicamente três linhagens de paradigmas cognitivos no caso brasileiro — capital humano, segurança alimentar e renda incondicionada — e no caso mexicano capital humano e renda incondicionada. Segundo o paradigma da renda incondicionada, “a pobreza seria o resultado da violação do direito a compartilhar a riqueza da nação. Os atores desta coalizão defendem políticas universais, em oposição à focalização e às condicionalidades encerradas nos programas de luta contra a pobreza. Nesse sentido, as políticas de transferência de renda deveriam dar prioridade ao direito renda que satisfaça um padrão de vida modesto, mas «socialmente aceitável»” (Tomazini 2013, p. 121). O conceito de segurança alimentar é histórico e polissêmico, mas ganha contornos de direitos a partir dos anos 1990. Segundo Belik (2003) “o direito de se alimentar regularmente e adequadamente não deve ser produto da benemerência ou resultado de ações de caridade mas sim, prioritariamente, de uma obrigação que é exercida pelo Estado que, em última análise, é a representação da nossa sociedade. Vale lembrar também que o conceito de segurança alimentar continua aberto e também está em discussão. Mais recentemente, já se fala também em soberania e sustentabilidade alimentar” (idem 2003, p. 14). Ugá (2004) comenta o conceito de capital humano: “A teoria do capital humano afirma que as diferenças de rendas entre os indivíduos são influenciadas pelo capital humano (sobretudo educação) que cada um investe em si mesmo. O raciocínio básico pode ser assim sintetizado: (i) aumento da educação dos trabalhadores, (ii) eles terão suas habilidades e conhecimentos melhorados, (iii) quanto maiores as habilidades e conhecimentos, maior a produtividade do trabalhador; (iv) essa maior produtividade acaba gerando maior competitividade e, assim, maiores rendas para o indivíduo (idem 2004, p. 59).

Capítulo 3

DIFUSÃO DE POLÍTICAS BRASILEIRAS  
PARA A AGRICULTURA FAMILIAR  
NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE<sup>1</sup>

ERIC SABOURIN  
CATIA GRISA  
MIREYA VALENCIA  
MARIO AVILA  
EDUARDO CALDAS  
MOISES BALESTRO  
MARCOS AURELIO LOPES  
DORIS SAYAGO  
PATRÍCIA GIRALDO

**Resumo:** O capítulo analisa as modalidades da difusão na América latina e no Caribe de “modelos” brasileiros de políticas públicas para a agricultura familiar. Em particular, são considerados os processos de transferência de duas políticas: as compras públicas de alimentos dos agricultores familiares e os programas de desenvolvimento territorial rural (DTR). Os países “receptores” das políticas de compras públicas são Colômbia, Haiti e Paraguai e para os instrumentos de DTR, Argentina, El

1 O texto apresenta parte dos resultados do projeto de pesquisa “Disseminação de modelos brasileiros de políticas públicas para agricultura familiar na América Latina – TransBrasil”, conduzido por uma equipe interinstitucional (UNB-CDS/Ceppac/FAV/FUP-Mader, UFRGS-PGDR, USP-EACH), e financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Salvador e Uruguai. Os resultados da pesquisa revelam uma “hibridação” de diversas modalidades de difusão, quais sejam: a) o enfoque da transferência de política pública; b) a circulação transnacional de normas; e, c) a abordagem pelas teorias da regionalização e integração regional em particular da regionalização pelos movimentos sociais ou “por abaixo”. O método associou pesquisa documental e entrevistas em profundidade com gestores, beneficiários e mediadores dos dois tipos de política nos seis países receptores. O capítulo está organizado em três partes: a primeira apresenta o referencial teórico-metodológico; a segunda descreve e analisa as modalidades de difusão das políticas de compras públicas e de desenvolvimento territorial por país; na terceira parte a análise comparativa confirma a hipótese da hibridação. Múltiplas modalidades de difusão das políticas variam desde a ênfase nas redes interpessoais até o foco nas relações organizacionais.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; agricultura familiar; desenvolvimento territorial; segurança alimentar; difusão regional; América latina e Caribe; Brasil

## Introdução

Desde meados dos anos 1990 e, especialmente, a partir do início dos anos 2000, diversas políticas públicas e iniciativas de promoção da Agricultura Familiar (AF) e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foram desenvolvidas no Brasil, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), dentre outros. Pode-se citar, em particular, a estratégia Fome Zero, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a “lei da agricultura familiar” e dois instrumentos emblemáticos: as compras públicas da agricultura familiar e as políticas territoriais. Essas iniciativas e seus resultados fizeram do Brasil uma referência internacional em termos de políticas públicas para a AF e para a SAN. Diversas organizações internacionais têm observado, analisado, sistematizado e difundido as experiências brasileiras pelo mundo (FAO, 2015, 2014, 2013; WFP/PMA, 2016). Ao mesmo tempo, vários países têm

procurado estabelecer acordos de cooperação e intercâmbios para conhecer e trocar experiências com o Brasil e, posteriormente, transferir ou adaptar tais ações em seus contextos. Em sentido complementar, o país também tem levado suas políticas, práticas e aprendizados em diversos espaços internacionais, muitos desses em interação com movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil.

Considerando este contexto, o capítulo trata dos mecanismos de difusão das políticas públicas para a AF do Brasil nos países de América Latina e do Caribe. Duas políticas brasileiras foram objetos da análise: as compras públicas de alimentos dos agricultores familiares (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae) e os programas de desenvolvimento territorial rural (Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – Pronat e Programa Territórios da Cidadania – PTC). Procurou-se analisar o modo como essas políticas foram difundidas na Colômbia, no Haiti e no Paraguai (instrumentos de compras públicas à AF) e na Argentina, El Salvador e Uruguai (políticas de DTR).

A hipótese da pesquisa considerou que essas políticas, apesar de depender da difusão de um “modelo brasileiro” mediante acordos de cooperação Sul-Sul, apresentam uma “hibridação” de diversas formas de transmissão de modelos (ver Porto de Oliveira & Faria, 2017): a) as circunstâncias, conjunturas e processos que fortaleceram as transições democráticas, as quais abriram janelas de oportunidade para movimentos sociais (Bonnal et al., 2010); b) a difusão mediada pelos financiamentos e apoios institucionais das organizações internacionais (Peck & Theodore, 2012) ; c) a cooperação internacional para o desenvolvimento por meio da cooperação bilateral Sul-Sul (Faria, 2012), d) processos de regionalização e de integração regional em particular no marco do Mercado Comum do Sul (Mercosul), da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) (Girault, 2009; Dabène, 2009).

Para testar esta hipótese, seguindo a análise de Risse-Kappen (1995, p. 6) que considera que a globalização seria

apenas um dos elementos da transnacionalização das políticas, procurou-se articular três enfoques teórico-analíticos que se complementam no caso da difusão das políticas para a AF nos países latino-americanos: a) o enfoque da transferência de política pública (Dolowitz & Marsh, 2000; Evans, 2009); b) aquele da circulação transnacional de normas (Hassenteufel, 2005; 2008; Dumoulin, 2010); e, c) a abordagem pelas teorias da regionalização (Dabène, 2009; Pasquier & Weisbein, 2004) com um destaque para o mecanismo de regionalização pela base ou “por abaixo” (*by below*) (Pasquier 2002; Kholer-Koch, 1995).

A coleta de dados envolveu pesquisa documental (análise de arquivos e de documentos governamentais), entrevistas com gestores públicos brasileiros envolvidos nas ações de desenvolvimento territorial e SAN e, finalmente, visita a campo e entrevistas com os principais atores nos países “receptores” (gestores públicos localizados em diferentes escalas da administração governamental, agricultores, mediadores sociais, representantes de organizações internacionais, acadêmicos, etc.).

O capítulo está estruturado em três partes, além desta introdução: i) uma primeira parte introduz o referencial teórico; ii) a segunda apresenta a descrição e análise dos mecanismos e modalidades de cooperação e difusão regional em termos de compras públicas da agricultura familiar ou de DTR nos seis países iii) os principais resultados, ensinamentos e perspectivas são discutidos na terceira parte.

### **Modalidades teóricas analíticas de difusão de políticas públicas**

A difusão de políticas públicas corresponde a “um processo, mediado ou não, a partir do qual um elemento, ou um conjunto de elementos, de ordem política [...] situado em algum lugar, no tempo ou no espaço, passe a ser adotado alhures” (Porto de Oliveira, 2016, p. 224). A nossa pesquisa procurou entender a especificidade da internacionalização regional das políticas



públicas de apoio à AF na América Latina, dentro do contexto emblemático da difusão internacional de modelos brasileiros de políticas sociais (Faria, 2012; Porto de Oliveira, 2016). Em termos teóricos, trata-se de articular a abordagem da internacionalização das políticas públicas (Berry & Berry, 1999; Stone 2001; 2004; e 2012; Hassenteufel, 2005; Peck & Theodore, 2012; 2015) e a sociologia política aplicada à ação pública de desenvolvimento rural prolongando as propostas de Hassenteufel (2008) e Massardier (2008).

A literatura dos anos 1990-2000 insiste, de um lado, na circulação globalizada das normas para explicar a internacionalização das políticas públicas (Robinson, 2008; Gwynne & Kay, 1999; Delpeuch, 2009) e, do outro lado, no impacto, nas “pressões” ou na “penetração” da escala global na escala nacional (Aldás, 2011, pp. 39-50). No entanto, análises da construção das políticas de desenvolvimento rural territorial na América Latina (Janvry & Sadoulet, 2004; Cepal, 2010; Massardier & Sabourin, 2013, Sabourin, Massardier & Sotomayor, 2016) já indicavam que elas não dependem diretamente da lógica de globalização da produção e das finanças. É necessário buscar, portanto, explicações entre lógicas sócio-políticas diferentes da única explicação restrita à globalização econômica e financeira (Bhagwati, 2007; Rodrik, 2011). A abordagem em termos de *world politics* (Rose-nau, 1997) tem melhorado e ampliado as ferramentas da análise da passagem de uma situação de estado-cêntrico (*state-centred state*) a um mundo multicêntrico (*multi-centric world*). O enfoque cruza vários parâmetros, em particular, alguns relevantes para as políticas de DTR e compras públicas: a proliferação dos atores, a emergência de soluções interdependentes, a fraqueza ou o retrocesso do Estado, a difusão da pobreza no mundo em desenvolvimento (Rosenau, 1977, p. 66). Essa literatura insiste na fragmentação das arenas internacionais e na complexidade da arquitetura das suas articulações (Biermann, Pattberg, Asselt & Zelli, 2009).

Por outra parte, a análise dos processos de políticas públicas (*policy process*) constitui um posicionamento privilegiado para observar as recomposições destas políticas e da ação pública de desenvolvimento em escala local, territorial ou regional.

Além da comprovação de uma passagem “das políticas públicas nacionais para políticas públicas transnacionais” (Hassenteufel, 2008, p. 16), foram confirmados vários fatores sociológicos nas configurações do desenvolvimento na escala microrregional ou nacional. Nota-se, como Massardier (2008), uma multiplicação rápida dos atores da ação pública e uma fragmentação dos diversos poderes: internacionais, nacionais, privados, públicos (Rose- nau, 1997, p. 99; Camau & Massardier, 2009).

Essas observações exigem uma releitura do processo de formulação de políticas públicas (Zitoun, 2013), entendido por Hassenteufel (2008, p. 23) como “uma construção coletiva da ação pública”. O autor chama a atenção para uma “análise contextualizada das interações entre atores múltiplos e emaranhados em vários níveis, do local ao internacional, passando pelo macrorregional, para poder pensar as transformações dos Estados contemporâneos” (Hassenteufel, 2008, p. 23). É precisamente a complexidade da imbricação ou do emaranhamento dos processos que pode ser observada no caso da difusão, circulação e implantação das políticas públicas de DTR e de compras públicas entre vários países da América latina.

A *transferência de política pública*, segundo Dolowitz & Marsh, é o “processo por meio do qual o conhecimento sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (no passado ou no presente) é usado para desenvolver políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político” (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 5; Porto de Oliveira & Faria no capítulo introdutório). Essa modalidade de difusão tomou um caráter central na nossa pesquisa na medida que Brasil se tornou ao mesmo tempo uma referência em políticas sociais e de AF (Pomeroy & Suyama, nesta obra; Porto de Oliveira, 2016) e um país doador de ajuda internacional em particular por meio da cooperação Sul-Sul (Leite, Suyama, Pomeroy, Constantine, Navas-Aleman, Shankland & Younis, 2014). A partir do ano 2003, a cooperação Sul-Sul do Brasil foi particularmente ativada, com aumento dos recursos dedicados à América Latina e ao Caribe, mas, sobretudo, para os países africanos, principalmente os Países Africanos de Língua Portuguesa – Países de Língua Portuguesa (PALOP) (Caisan, 2013). Correspondeu a um momento de abertura e

desenvolvimento inédito da diplomacia brasileira, no qual as diretrizes do Programa Fome Zero passaram a ser tema recorrente nos discursos presidenciais e em diversos foros internacionais, compondo a pauta de agendas bilaterais e multilaterais e influenciando os acordos de cooperação do Brasil como os países em desenvolvimento (Cunha, 2010). O Brasil se tornou então um protagonista internacional no combate à fome.

O país buscava afirmar-se como liderança regional (Fiori, 2011; Malamud, 2011), concorrendo com outras potências regionais para reivindicar assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas (Cason & Power, 2009). A cooperação Sul-Sul tornou-se, dessa maneira instrumental, favorecida, ao mesmo tempo, pelo período de crescimento socioeconômico e pela experimentação intensa de políticas públicas inovadoras no país. Além disso, o Brasil pretendia oferecer na região uma liderança alternativa à hegemonia dos Estados Unidos na América Latina, aliando-se à Argentina e Venezuela, com a abertura do Mercosul (Martins, 2014).

Nesse contexto, o governo do Brasil com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), desenvolveram programas de cooperação Sul-Sul que, às vezes, mais se assemelhavam aos conceitos de transferência de política pública para difundir políticas destinadas ao fortalecimento da AF, em especial aquelas focadas na promoção de compras públicas aos agricultores familiares tanto na África (Moçambique, Camarões) como na América Latina: Haiti, Equador, Colômbia e Paraguai (Siliprandi, 2013).

No caso do apoio às políticas de DTR na América Latina, cabe salientar as intervenções diretas e indiretas da União Europeia para transferir o modelo do Programa Ligação entre Ações de Desenvolvimento e Economia Rural – Leader (Janvry & Sadoulet, 2004, Misialkowska, 2006; Théry, 2009). Essa transferência foi intermediada por organizações internacionais (FAO e Fundo Internacional de Desenvolvimento da Agricultura – Fida) e por agências interamericanas como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Champetier, 2003; Serrano & Fernandez, 2005) e o Banco Mundial (Valderrama, 2004). Posteriormente, em um contexto latino-americano e de

relações Sul-Sul, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (Iica) assegurou um papel privilegiado, apoiando tanto políticas nacionais como programas regionais ou interamericanos, a exemplo do Programa de Cooperação em Pesquisa Agrícola do Mercosul (Procur) e da Estratégia Centro-Americana de Desenvolvimento Rural Territorial (Ecadert) (Sabourin, Samper & Sotomayor, 2015a).

No que concerne à *internacionalização mediante a circulação de normas*, alguns autores argumentam que a adoção de novas políticas depende menos da transferência direta de políticas entre países do que da produção e difusão de normas sob a influência de arenas internacionais (Meyer, Frank & Hiro-noka, 1997), redes acadêmicas e redes de especialistas que produzem “configurações transnacionais” (Hassenteufel, 2008, p. 134; Dumoulin, 2010). Risse-Kappen (1995) propõem entender a internacionalização das políticas por meio da “socialização de normas internacionais nas práticas domésticas”. No caso das políticas de SAN brasileiras, evidencia-se o papel predominante da FAO na ampliação dos espaços em que a SAN global é debatida e das ações internacionais de intercâmbio (governamental e não-governamental), cooperação técnica e ajuda humanitária (Maluf & Speranza, 2013), especialmente depois da crise alimentar iniciada em 2006. Nesse sentido, destaca-se o protagonismo da diplomacia brasileira na reforma do Comitê para a Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas (CSA), de forma a instituir um dispositivo inédito no Sistema das Nações Unidas para permitir a participação social no CSA, denominado Mecanismo da Sociedade Civil (MSC), e possibilitar a atuação de um corpo assessor denominado de *Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar* (HLPE, sigla em inglês) encarregado de promover estudos com proposições de política em temas escolhidos pelo CSA. Essas duas inovações fortaleceram o CSA como uma importante ferramenta de produção e de difusão de normativas internacionais relacionadas à SAN e à AF, favorecendo a difusão de programas e políticas públicas brasileiras nessas matérias.

*A difusão de políticas mediante a regionalização intergovernamental* passa principalmente pelo Mercosul e logo pela Celac

que abriram uma agenda sobre políticas de apoio à agricultura familiar (Vigevani & Romanzini, 2011). Similarmente, *a difusão de políticas mediante a regionalização “por abaixo”*, retomando o termo de Pasquier (2002) no caso da Europa, refere-se especialmente à atuação e articulações de representantes da sociedade civil organizada para a troca de experiências e aprendizados em termos de políticas públicas. Ressaltam-se aqui as aspirações por mudanças político-institucionais reivindicadas pelos movimentos sociais, em particular pelos representantes daqueles que foram “esquecidos” pelo crescimento econômico e agrícola nas últimas décadas, e que estão organizados em nível regional e internacional, a exemplo da Via campesina, da Aliança dos Povos para a Segurança Alimentar na América Latina e da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul (Reaf). Dabène (2009) menciona também o papel das elites econômicas e acadêmicas na difusão de referências em arenas internacionais ou regionais. Por sua vez, Martins (2014) evoca a regionalização “por abaixo” em termos de “integração regional participativa”.

### **Modalidades de difusão das políticas de agricultura familiar na América Latina**

Baseado nos diversos enfoques teóricos e analíticos sobre difusão de políticas públicas, apresentados acima, esta seção traz evidências de como as ideias, normas e modelos espalharam-se na América Latina e Caribe, dando lugar a tentativas de réplicas e adaptações. Procuram-se analisar os principais vetores de circulação das ideias, as modalidades de difusão, e as adaptações realizadas nos contextos locais valendo-se da experiência brasileira.

Em termos de organização dos resultados, analisamos inicialmente os casos de disseminação das compras públicas para agricultura familiar na Colômbia, no Haiti e no Paraguai e, na sequência, os casos de difusão das políticas territoriais em El Salvador, Argentina e Uruguai.

## *O caso dos instrumentos de compra pública de alimentos a agricultores familiares*

Embora os mercados institucionais estejam presentes há várias décadas no contexto brasileiro (aquisições de café, Política de Garantia de Preços Mínimos, licitações, etc.), a articulação entre compras públicas e agricultura familiar é bem mais recente e inovadora. Destacam-se no Brasil duas iniciativas ou instrumentos de compras públicas de alimentos da AF. Um deles, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), foi criado em 2003 no âmbito do Programa Fome Zero. Por meio de diversos mecanismos (modalidades), o Governo Federal compra alimentos produzidos pela AF e doa para entidades sócio-assistenciais, pessoas em situação de vulnerabilidade social, ou ainda destina para a formação de estoques. O outro instrumento refere-se à alimentação escolar quando, a partir de 2009, a Lei n.º 11.947 estabeleceu que, no mínimo, 30% dos recursos destinados à compra de alimentos para a alimentação escolar deveriam ser destinados a aquisições da AF. Essas iniciativas têm chamado a atenção nacional e internacional pela sua originalidade, pelo seu papel no fortalecimento da AF, na inclusão produtiva e social, na redução da pobreza, na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), na construção de uma alimentação mais saudável e na edificação do desenvolvimento territorial ou local sustentável (ver Pomeroy & Suyama, 2016, neste livro). Com efeito, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e a FAO têm lançado documentos e realizado diversas atividades para promover as compras públicas da agricultura familiar com base nas iniciativas brasileiras.

### Colômbia

As ideias de compras públicas da agricultura familiar chegaram até a Colômbia por meio da Embaixada Brasileira na Colômbia, especialmente, pela gestão da própria embaixadora e o principal vetor de difusão dessas ideias foi o projeto FAO/Brasil (OSRO/Col/403/BRA – Fortalecimento da agricultura familiar

como modelo agroalimentar para autossuficiência alimentar e geração de excedentes articulados a mercados institucionais e com o apoio dos governos locais como política de Estado). De acordo com o representante da Embaixada Brasileira, o Brasil foi chamado a contribuir nas negociações de Paz<sup>1</sup> que iniciaram em setembro de 2012, e deste diálogo surgiu o projeto FAO/Brasil.

O projeto FAO/Brasil foi desenvolvido em dois departamentos da Colômbia, quais sejam Antioquia (municípios de Carmem de Viboral, Granada e Cáceres) e Nariño (municípios de Córdoba e Samaniego) e, dentre seus objetivos, ressaltam-se estudos sobre o abastecimento e a demanda de alimentos agropecuários produzidos pela AF (economia camponesa).

A FAO construiu uma metodologia para estimar a oferta da produção local, o destino da produção local e a origem dos produtos que abastecem as demandas institucionais locais que são relativas ao Programa de Alimentação Escolar (PAE), e às demandas alimentares do Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar (ICBF), do Instituto Nacional Penitenciário e Carcerário (Inpec), e das Forças Militares. Com base em um conhecimento prévio sobre estrutura de demanda e de oferta desses mercados institucionais de parte dos técnicos do projeto FAO/Brasil, teve início um processo de mobilização para incluir os produtos dos agricultores familiares nas aquisições realizadas pelos atravessadores. Diferentemente do Brasil, não se trata aqui de alterações nos processos licitatórios ou nos mecanismos institucionais de compras públicas, mas da promoção do diálogo com os atravessadores para que eles comprem da agricultura familiar.

É importante salientar que os técnicos da FAO não tinham relações diretas com gestores brasileiros, e passaram a difundir as ideias de compras públicas da agricultura familiar baseadas

1 A contribuição do Brasil foi relevante para construir o primeiro ponto de negociação denominado *Política de Desenvolvimento Agrário Integral*. Essa política considera, entre outros aspectos, diversas estratégias de comercialização dos produtos da *economia campesina, familiar y comunitária* sendo uma dessas as compras públicas das entidades e programas institucionais (primeiro relatório conjunto da mesa de conversações entre o governo da República da Colômbia e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo, Farc – EP, 2013).

em leituras sobre as experiências brasileira, do Panamá e da Nicarágua (esses dois últimos países principalmente no tema de estabelecimento de preços), de estímulos do Escritório Regional da FAO (Santiago/Chile), e de aprendizados que foram angariando ao longo do tempo. Velendo-se dos aprendizados e resultados dos projetos pilotos em Antioquia e Nariño, a FAO passou a difundir as ideias de compras públicas de alimentos da agricultura familiar.

Esta iniciativa da FAO somou-se a outras em curso na Colômbia com base em vetores distintos, alguns deles também inspirados na experiência brasileira. Em 2007 gestores do ICBF foram para o Chile conhecer a experiência do país no tratamento da pobreza extrema e criaram a Estratégia Superação da Pobreza Extrema. Nesse mesmo contexto e ano, uma gestora entrevistada relatou que encontrou na internet a experiência brasileira de compras públicas<sup>1</sup> e, começou a promover modificações nas compras públicas executadas pela organização governamental (ICBF). Uma dessas modificações foi estabelecer, em 2010, que 10% das compras do ICBF para PAE deveriam ser feitas com produtos locais.<sup>2</sup> A partir de 2012, as duas iniciativas (ICBF e FAO) confluíram e as organizações começaram a trabalhar em conjunto no Departamento de Antioquia.

Há também as iniciativas da municipalidade de Granada (Departamento de Antioquia), que desde 2006 vinha de-

1 “...Cuando estábamos en el ICBF... dijimos es increíble que con toda la cantidad de comida que sembramos no podamos generar una dinámica en las economías locales. Yo empecé a investigar diferentes experiencias partiendo de la base de cómo lograr unos mecanismos eficientes para superar pobreza extrema, sobre todo en zonas rurales, y ahí me encontré en internet con Hambre Cero ¿qué hace Hambre Cero? básicamente toma la población rural, genera mecanismos de asociatividad, genera unas políticas nacionales en torno a este grupo poblacional, luego, no solamente el «ICBF brasileiro» le compra la comida al campesino, no, hay unas políticas” (entrevista 3, Bogotá, 13-6-2016).

2 Considera-se compra local toda a aquisição de produtos ou serviços, cuja origem se localiza no mesmo âmbito geográfico de consumo. Por sua vez, âmbito geográfico de consumo significa a extensão do território dentro da qual se executa um determinado contrato de operação dos programas do ICBF. Dependendo da cobertura territorial contratada, ela pode ser municipal ou distrital, segundo o caso; departamental, se envolve mais de um município do mesmo departamento; macrorregional, se abarca mais de um departamento; ou nacional, se abrange todo o país (Colômbia, ICBF, 2016).



envolvendo políticas relacionadas com a SAN. Em relação à promoção das compras públicas com agricultores locais (especialmente população vítima do conflito), elas começaram a ser realizadas no município ainda em 2012, antes mesmo do Projeto FAO/Brasil e foram produto da incidência política no plano de desenvolvimento municipal 2012-2015 como parte da estratégia da Acnur<sup>1</sup>-Dapard<sup>2</sup>. Entre 2012 e 2013 foram realizadas diversas aquisições diretamente dos agricultores, sendo as compras realizadas em cada “vereda”<sup>3</sup> para o consumo dos alunos no mesmo local. Os principais vetores foram a proatividade de técnicos e gestores locais que, desde 2012, construíram experiências locais de compras públicas. Cabe salientar que, a partir de 2014, as ações da FAO integraram-se a esse movimento. Além disso, a mobilidade estudantil e intercâmbio de estudantes antioqueños de pós-graduação em universidades brasileiras e a troca de informações sobre os processos em curso teve um papel na difusão das ideias de política (*policy ideas*).

Deste modo, pode-se sublinhar que os principais vetores de disseminação das ideias de compras públicas brasileiras na Colômbia foram a FAO, a cooperação entre Brasil e Colômbia, informação obtida com base em fontes na internet e nas relações interpessoais formada nas redes sociais dos nativos da região Antioquia que moraram no Brasil durante a pós-graduação. Em nenhum dos casos houve contato direto e/ou troca de experiências entre os atores colombianos e os gestores públicos brasileiros dedicados ao PAA ou Pnae. Em particular, a embaixadora brasileira na Colômbia informou seus interlocutores da experiência das compras públicas no Brasil, mas não chegou a estabelecer ações de intercâmbio entre os dois países. A experiência brasileira foi mediada pela FAO, os meios de comunicação e outras relações interpessoais, servindo de inspiração para as adaptações necessárias ao contexto colombiano. Assim, apesar de outros mecanismos de importância menor, a circulação in-

1 Agência da ONU para os refugiados.

2 Departamento Administrativo do Sistema para Prevenção, Atenção e Recuperação de Desastres.

3 Denominação utilizada na Colômbia para identificar subdivisões territoriais (rurais) dos municípios.

ternacional de normas tem sido a modalidade predominante da difusão da política de compras públicas a AF na Colômbia.

## Haiti

O primeiro diálogo entre Brasil e Haiti sobre políticas públicas para erradicação da fome e da pobreza ocorreu em 2004, durante uma visita oficial do governo haitiano, logo após a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.<sup>1</sup>

Em 2005, o setor leiteiro haitiano ganhou destaque nas agendas nacional e internacional após premiação concedida pela Comissão Econômica para América Latina (Cepal) ao Projeto *Lèt Agogo*, liderado pela organização não-governamental haitiana Veterimed que reuniu, organizou e capacitou os pequenos camponeses que se converteram em produtores de leite e, dessa forma, melhoraram suas condições de vida e a segurança alimentar de suas comunidades.

Em consequência de notoriedade internacional da iniciativa, em 2008, um diretor da Veterimed, foi nomeado Secretário de Estado de Produção Animal no Ministério de Agricultura, Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural (MARNDR no acrônimo em francês). Após o terremoto de 2010, o secretário de Estado, em virtude de seus bons vínculos com a cooperação internacional, projetou-se como homem forte no governo para diálogo com doadores interessados na recuperação do setor agrícola do Haiti.

Neste contexto, o governo brasileiro, por intermédio da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome) do Ministério de Relações Exteriores (MRE) repassou recursos a FAO e ao Programa Mundial de Alimentos (PMA) para dois projetos complementares em apoio a compras locais de leite no Haiti. O componente liderado pelo PMA tinha por objetivo viabilizar a compra do leite produzido pela rede de microleiterias *Lèt Agogo* para o Programa Nacional de Cantinas Escolares (PNCS no acrônimo em francês) e reforçar a capaci-

<sup>1</sup> Entrevistas n.ºs 1 e 2, Brasília, 10 - 15-6-2016. Entrevistas n.ºs 3, 4, 7, 8, 9, Porto Príncipe, 18 - 21-7-2016.

dade técnica e institucional do governo do Haiti para implementação de um programa nacional de compras locais. Já o componente gerenciado pela FAO procurava ampliar e fortalecer a produção nacional de leite e promover o acesso de produtores de leite a mercados, principalmente mercados públicos.

As entrevistas<sup>1</sup> com gestores brasileiros indicavam que a expectativa do governo brasileiro com esses dois projetos era promover a formulação de uma política nacional de compras locais no Haiti. Essa estratégia passou por três processos: a estruturação da Unidade de Facilitação das Compras Locais (Ufapal no acrônimo em francês); o desenho de uma Estratégia Nacional de Compras Locais (Haiti, s.d.) e a promulgação da Política e Estratégia de Alimentação Escolar (Haiti, 2016).

Nos dois casos estudados, as notas conceituais dos projetos e os depoimentos dos funcionários do governo brasileiro envolvidos na negociação da proposta<sup>2</sup> corroboram a “intencionalidade” (Evans, 2009) do esforço deliberado do Brasil de transferência dos programas PAA e do Pnae para o Haiti por meio de processos intergovernamentais de transferência de políticas mediados por organizações interacionais. Contudo, como visto anteriormente a FAO e o PMA ressaltam-se, de modo geral, pela sua atuação em matéria de circulação de “normas internacionais” que configuram, entre outros efeitos, um contexto internacional e nacional favorável para a disseminação nos países como Haiti, dos instrumentos brasileiros.<sup>3</sup> Para tanto, foi essencial a incorporação pela FAO e PMA de ex-funcionários do governo brasileiro implicados diretamente na formulação e/ou implementação do PAA e do Pnae. Por exemplo, por determinação do governo brasileiro as duas organizações internacionais contrataram para coordenar os respectivos projetos dois brasileiros cujas trajetórias profissionais estavam ligadas a políticas públicas para agricultura familiar no Brasil.<sup>4</sup>

1 Entrevistas n.º 1 e 2, Brasília, 10 - 15-6-2016.

2 Entrevistas n.º 1 e 2, Brasília, 10 - 15-6-2016.

3 Entrevistas n.º 1 e 2, Brasília, 10 - 15-6-2016. Entrevistas n.ºs 3, 4, 5, 6, 8, 9, 11 e 12, Porto Príncipe, 18 - 21-7-2016.

4 O governo brasileiro indicou para coordenador o projeto da FAO um veterinário que anteriormente havia atuado no Incra e na Secretaria de

De forma similar, a incidência do governo brasileiro posicionar a luta contra a fome e a pobreza, no centro da agenda da Celac posicionar a luta contra a fome e a pobreza, no centro da agenda da Celac (Rondó & Lopes, 2016) se mostrou relevante para o caso dos modelos de compras locais no Haiti por duas razões. Primeiro, porque a validação dos modelos de compras locais brasileiros no âmbito da Celac contribuiu para o processo de convencimento de atores chaves do governo e da sociedade civil haitiana e na construção de um ambiente político favorável aos modelos brasileiros no país. Segundo, porque na esteira do processo de integração regional no âmbito da Celac se intensificaram os intercâmbios entre Brasil e Haiti sobre instrumentos de luta contra a fome e a pobreza.

Funcionários do governo haitiano, incluindo dois ex-ministros,<sup>1</sup> indicaram que no marco de duas reuniões de ministros da Celac sobre agricultura familiar, mantiveram reuniões bilaterais com seus homólogos brasileiros sobre políticas de compras da agricultura familiar. Informaram ainda que, na agenda de cooperação facilitada pela Celac, puderam conhecer *in loco* políticas brasileiras para fortalecimento da agricultura familiar, dentre elas o PAA e o Pnae.

Além disso, funcionários da FAO e do PMA<sup>2</sup> confirmam que as ações no marco da Celac contribuíram significativamente para sensibilizar os atores políticos haitianos sobre a importância do tema das compras locais e “gerar ambiente propício para formulação em âmbito nacional de um instrumento dessa natureza”.<sup>3</sup>

Apesar das diversas referências às políticas brasileiras e a sobreposição de espaços de troca sobre o tema, o conhecimen-

Agricultura, ambos do Rio Grande do Sul, no assessoramento a cooperativas de agricultores familiares a acederem a políticas públicas como o PAA e o Pnae. Para coordenar o projeto do PMA foi indicado um sociólogo, mestre em extensão rural e desenvolvimento local, com larga trajetória como consultor para cooperativas de agricultores familiares e de assentados da reforma agrária para comercialização com PAA e com Pnae.

1 Entrevistas n.ºs 3, 4, 5, 6 e 7, Haiti, Porto Príncipe, 18 - 21-7-2016.

2 Entrevistas n.ºs 8, 9 e 12, Haiti, Porto Príncipe, 18 - 21-7-2016.

3 Entrevista n.º 12, Haiti, Porto Príncipe, 14-7-2016.

to dos gestores haitianos entrevistados<sup>1</sup> sobre funcionamento, operacionalização, marcos legais e institucionais do PAA e do Pnae é extremamente superficial e, portanto, a adaptação delas ao contexto local foi extremamente prejudicado.

Por exemplo, ainda que o MARNDR tenha estabelecido com recursos brasileiros uma unidade facilitadora de compras locais, as atribuições e competências dessa unidade não guardam nenhuma relação com as atribuições e competências das instituições brasileiras envolvidas na execução do PAA e do Pnae, estando a Ufapal muito mais próxima de um órgão de informação agrícola do que um órgão de facilitação de compras públicas da agricultura familiar.

De fato, os atores envolvidos localmente na execução dos dois projetos<sup>2</sup> são categóricos em afirmar que as políticas brasileiras foram importantes para reanimar o debate sobre o tema no Haiti e inspirar governo, sociedade civil e organizações internacionais a trabalharem o tema. Contudo, resistências à esses modelos no âmbito da FAO, do PMA e do governo haitiano, foram determinantes de tal modo que a transferência fosse, de fato, incompleta.<sup>3</sup>

## Paraguai

O Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar no Paraguai é uma mescla de programas instituídos em outros países na América Latina. O parâmetro mais amplo de influência sobre o Paraguai são as medidas desenvolvidas no Brasil nas compras públicas da AF com destaque para o PAA e, fundamentalmente, o Pnae. Trata-se de uma iniciativa que procura, ao mesmo tempo, garantir alimentação escolar para todos os estudantes do primeiro ciclo de educação e garantir a injeção de recursos financeiros para os agricultores familiares por meio das compras públicas governamentais. É, portanto, uma iniciativa multissetorial capaz de articular aspectos relacionados

1 Entrevistas n.ºs 3, 4, 5, 6 e 7, Haiti, Porto Príncipe, 18 - 21-7-2016.

2 Entrevistas n.ºs 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 12, Haiti, Porto Príncipe, 18 - 28-7-2016.

3 Entrevistas n.ºs 8 e 9, Porto Príncipe, 18 - 21-7-2016.

à saúde, educação e desenvolvimento econômico e social local e territorial.

As primeiras iniciativas são de 2010, quando foi lançado o Programa *Vaso de Leche*, que consistia em distribuir leite para os estudantes do ensino público no Paraguai. Tratou-se de uma iniciativa importante do ponto de vista de complementação alimentar, porém, isolada.

A partir de então se inicia uma ampla discussão sobre alimentação escolar no país, e em 2014 foi aprovada uma Lei Nacional de Alimentação Escolar. Concomitantemente ao processo de melhoramento da alimentação escolar, iniciou-se, por meio de diversos vetores, uma série de discussões sobre compras públicas como estratégia para valorização da AF. São importantes nesse contexto: a 7.<sup>a</sup> Reunião<sup>1</sup> Especializada em Agricultura Familiar (Reaf) do Mercosul (2007); o diálogo político entre os ex-presidentes Fernando Lugo (Paraguai) e Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil); e atuação da FAO, que possibilitou que gestores e atores políticos de o Paraguai visitassem iniciativas de outros países. Cabe salientar que o fato do Paraguai ter decretado a redução da pobreza como prioridade nacional (Decreto 291/2013), o tornou país prioritário em termos de ação da FAO/ONU na América Latina.

Há, portanto, um componente técnico-político fundamental no desenho do programa de compras públicas no Paraguai, que tem origem tanto nas ações da Reaf e da FAO, quanto na proximidade dos presidentes do Paraguai e do Brasil. Nessa perspectiva, observam-se três atores: os presidentes das duas Repúblicas; os agentes da FAO; e os representantes de governo e da sociedade civil reunidos na Reaf.

Em 2014 realizaram-se três experiências pilotos de compras públicas diretas nos estados de Misiones e Paraguari e no município de Yhu, atendendo cerca de 17 mil alunos com acesso a alimentos frescos provenientes da AF.

Estas experiências apresentam pontos importantes a serem ressaltados: a) o custo<sup>2</sup> por prato de alimentação tornou-se até

1 Entrevista n.º 5, Paraguai, Assunção, 15-6-2016.

2 Entrevista n.º 12, Assunção, 16-6-2016.

50% menor do que aquele elaborado pelas empresas anteriormente; b) foram gerados empregos locais relacionados ao apoio administrativo e à elaboração das refeições; c) tem provocado efeitos virtuosos associados às ações do Ministério da Agricultura e Pecuária/Direção de Extensão Agrária (DEAg), como a criação de registro dos agricultores familiares; o trabalho com temáticas de comercialização, juventude, gênero, terra e mudanças climáticas em diversas regiões do país; o estabelecimento do selo da agricultura familiar; e o anseio em ofertar assistência técnica e promover um sistema de referência de preços semelhante ao realizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) no Brasil. Observa-se, desse modo, que uma política orientada para a demanda (política de compras públicas) foi geradora de ações para organizar a oferta (aumento da capacidade dos produtores em atender a demanda gerada pelo Estado).

A política de compras públicas também promoveu a coordenação dos distintos atores envolvidos em sua execução. A instituição da Mesa Técnica Interinstitucional constituiu espaço de concertação fundamental para a expansão da iniciativa de maneira organizada e cumpre importante papel de garantir, por meio da participação técnica, uma salvaguarda e a continuidade da referida política ao longo do tempo, independentemente das alternâncias políticas (eleições ou troca de ministros). A coordenação da Mesa Técnica está ligada ao MEC (Ministério da Educação e Cultura), no entanto quando o demandante por alimentos é outro órgão, como a Defesa ou Saúde, eles assumem a coordenação do processo.

O papel atribuído à Mesa Técnica é em grande medida, parte do esforço da FAO em impulsionar o tema no país. A mesma Mesa Técnica foi responsável por estudos, regulamentações e ações a favor das compras públicas diretas.

As iniciativas mais organizadas referentes às compras públicas no Paraguai são recentes e não têm força de lei, apesar de possuírem garantias orçamentárias que permitem sua operacionalização em todo o território. Essa fragilidade legal abriu precedentes e permitiu uma mudança nos rumos das compras públicas no país. O Programa permitiu a inclusão da compra indireta disposta no Decreto 3000/2015.

O argumento para a inserção da referida possibilidade foi um conjunto de denúncias veiculadas na mídia local apontando irregularidades (corrupção, contratação irregular de pessoal, preços de referências descumpridos, irregularidade na oferta e produção) nos processos de compras diretas experimentados anteriormente sob a égide do Decreto 1056/2014.

Ainda que houvesse respostas do Ministério de Agricultura y Pecuária (MAG), FAO e Secretaria de Planejamento para as denúncias, o executivo nacional revogou o Decreto 1056 e aprovou o Decreto 3000, apostando na Mesa Técnica como fator de coordenação para solucionar parcialmente os problemas. Da mesma forma, atribuiu ao MAG um conjunto de atividades que tornou o processo mais complexo em sua execução. A oficina realizada em 2015 pela FAO, Mesa Técnica e com o Instituto de Provisão de Alimentos do Equador (IPA) surgiu como referência de compras indiretas para o novo Decreto. A partir de então o MAG ficou responsável por um conjunto de atividades que tornou o processo mais complexo em sua execução. A oficina realizada em 2015 pela FAO com a Mesa Técnica e o Instituto de Provisão de Alimentos do Equador (IPA) surgiu como referência de compras indiretas para o novo Decreto. Isto implicou uma mudança substantiva na política de compras públicas, permitindo a inclusão de empresas intermediárias no processo de comercialização é uma apropriação menor do valor gerado pela agricultura familiar.

Os resultados alcançados pelo Paraguai na política de compras públicas da AF são notáveis dada a sua escala nacional, ainda que seja um arranjo em fase de estruturação e hibridação.

Os dois vetores mais importantes foram a transferência da experiência brasileira pela cooperação Sul-Sul associada à ação conjunta com a FAO e a difusão mediante a regionalização “por abaixo” por meio da Reaf e de diversos atores sociais que proporcionaram contatos com a política do Equador. Mas houve uma reconfiguração da política em favor das empresas por conta das tensões e dos interesses dos atores dominantes.

### *O caso das políticas*



## *de Desenvolvimento Territorial Rural (DTR)*

Proposto como um modelo alternativo para conduzir os processos de desenvolvimento dos espaços rurais, em 2003, cria-se ao interior do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial (Pronat) a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). As principais motivações para a criação do programa foram *apoiar à agricultura familiar e os processos de reforma agrária; superar as condições de pobreza no meio rural; criar uma escala de planejamento que superasse os limites da escala municipal e diminuir as desigualdades regionais*. No percurso dos primeiros cinco anos de execução do programa, a SDT atendia 164 territórios rurais conformados por cerca de 2.500 municípios. As principais ações, além do apoio a projetos de infraestrutura para atividades produtivas da agricultura familiar, promoveram instâncias de participação chamadas *colegiados territoriais* e a elaboração de um plano territorial de desenvolvimento.

A instituição destes espaços de participação, com uma forte presença de representantes dos movimentos sociais da agricultura familiar, constituiu-se numa das razões para propor o Pronat como base para desenhar, no fim de 2007, o Programa dos Territórios da Cidadania (PTC). Com esse programa esperava-se responder à agenda social do governo nos espaços rurais, focalizando nos territórios mais pobres e visando a articulação das ações do governo.

A experiência do governo brasileiro na implementação destes programas converte-se em referência para outros países. El Salvador foi estudado por ser o único caso de transferência direta do modelo de política de DTR pelo governo brasileiro, mas, o relevante desta experiência, como será descrito a seguir, está nos elementos contextuais que explicam a demanda e acolhida do governo de El Salvador, como também o que levou a seu declínio e extinção.

Para os casos da Argentina e Uruguai a hipótese levantada é que a criação das políticas de DTR esteve influenciada pela circulação de ideias, sobretudo de representantes da academia e pelos movimentos sociais no marco da Reaf.

## El Salvador

São dois os aspectos do contexto salvadorenho que favorecem a difusão do PTC. O primeiro é a relação histórica do Partido dos Trabalhadores do Brasil com o partido Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN) e, a segunda, é a chegada a El Salvador de um governo de esquerda depois de 20 anos de governos de direita. Em 2009 esse governo, representado por Mauricio Funes Cartagena e respaldado pelo FMLN, tinha a bandeira de consolidar a democracia e levar em conta os interesses e as opiniões das comunidades organizadas.

Com este propósito, o governo realizou na região norte do País os *Encontros Cidadãos de Planificação Estratégica* que chegaram a sistematizar 6.000 demandas, criando uma forte dificuldade para articular a oferta governamental com as demandas feitas pelos cidadãos. Paralelamente a isto, pela proximidade e amizade entre o presidente Funes com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Funes foi convidado ao lançamento da segunda etapa do PTC em Salvador (BA) em março de 2009. Nesse momento, Lula ofereceu apoio para criar um programa similar em El Salvador, mas foi só em dezembro de 2010 e depois do baixo resultado das consultas aos cidadãos nos referidos encontros que foi assinado um Projeto de Cooperação Bilateral com apoio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), tendo como contrapartes o MDA/Brasil e a Secretaria Técnica da Presidência (STP) da República de El Salvador. Tratava-se do Projeto BRA 04/044-S335 – *Transferência de Modelo de Gestão de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Territorial*, e tinha como objetivo “promover o desenvolvimento social e econômico de territórios por meio da transferência de metodologia e instrumentos do Programa Territórios da Cidadania do Brasil, ajustado à realidade de El Salvador” (ABC, 2014).

O acordo iniciou com a visita ao Brasil de uma delegação de funcionários do alto escalão do governo de Funes para conhecer o PTC. Posteriormente, houve intercâmbios e assessoria técnica, por dois anos, de uma funcionária do MDA encarregada de coordenar as ações de implementação do Projeto de Cooperação com a Secretaria Técnica da Presidência de El

Salvador e aos técnicos locais que estavam encarregados de motivar a conformação dos conselhos territoriais. Também foram promovidos intercâmbios com outros técnicos brasileiros e com representantes da *Rede de Colegiados do Brasil*.

Como respaldo a esta ação de cooperação e, na perspectiva de que a ela oferecesse como resultado a instituição de um programa similar ao PTC, o presidente Funes assinou o Decreto Executivo n.º 135/2011, por meio do qual criou o Programa Territórios de Progreso (PTP). Os territórios selecionados seguiram critérios próximos aos estabelecidos no PTC. O Território de Progreso corresponde a um conjunto de municípios que compartilham características ambientais e econômicas, há identidade, coesão social e cultural, há concentração de pessoas em situação de pobreza e, além disto, com potencial econômico para o desenvolvimento (STP, 2013).

Inicialmente as ações de cooperação concentraram-se na implementação do programa na Bahía de Jiquilisco, cujo lançamento em 2011 contou com a presença dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Mauricio Funes. Conforme uma das pessoas entrevistadas, a participação de Lula gerou muita confiança na execução do programa.

A transferência do modelo de gestão foi realizada seguindo a mesma estrutura do PTC. Dessa forma constituíram-se os conselhos territoriais, que corresponderiam aos colegiados territoriais brasileiros, integrados por delegados do poder público e da sociedade civil e homens e mulheres numa proporção de 50%. A STP foi a responsável por coordenar o programa semelhante à Casa Civil no Brasil, e dela dependiam o Gabinete Econômico e Social ampliado (Secretaria Executiva do PTP) e o núcleo coordenador (Secretaria Técnica do PTP) com funcionários dos Ministérios responsáveis por acompanhar as demandas. Os conselhos territoriais também foram divididos em câmaras técnicas e responsáveis pela formulação do documento com a demanda estratégica do território. Pela oferta governamental, ainda se elaborou uma matriz de ações divulgada aos conselhos territoriais.

Entre os aspectos que são próprios do Programa *Territórios de Progreso* estão: a elaboração do pacto territorial, assinado

pelo presidente em demonstração ao seu compromisso em atender as demandas consignadas no plano territorial; e os *círculos do progresso*, ação a maneira de alianças estratégicas entre os setores produtivos e as comunidades organizadas. Em entrevista com quatro atores<sup>1</sup> territoriais que participaram do Conselho no território Bahía de Jiquilisco, foi possível evidenciar a participação e, em particular, a vinculação ativa das mulheres como pontos fundamentais e inovações na gestão pública. Para um desses integrantes do Conselho “antes, nos governos de Arena,<sup>2</sup> havia uma forma de fazer governo, era mais vertical que participativa. Não era um governo inclusivo. Transladando-se ao governo de Mauricio Funes, há uma mudança na forma de fazer política. Ele opta por um modelo de governar e toma o governo de Brasil como modelo para sua campanha e de aí nasce a ideia de *Territórios do Progresso*”.<sup>3</sup> Seus testemunhos também salientaram a oportunidade de fazer controle social da matriz de ações e o atendimento a demandas históricas dos territórios (a exemplo da compra de uma embarcação ambulância ou a construção do hospital regional especializado em doenças renais). Na fala deles: “o governo veio até nós”.

Contrário ao que aconteceu no Brasil, o programa em El Salvador se estruturou a partir da Presidência da República, o que lhe outorgou um caráter menos setorial. Em 2013, o programa atendeu 29 territórios, abrangendo 204 municípios de um total de 262 presentes no país. Contudo, em 2014 em virtude da troca de governo, o programa foi suspenso. Apesar de ser da mesma corrente política, o novo governo decidiu criar outro tipo de ações para o planejamento regional, fazendo um novo ajuste institucional e criando outros espaços de participação. Atores do governo nacional e especialistas de organizações não-governamentais entrevistados atribuem a não continuidade do PTP a dois aspectos principais. O primeiro seria a baixa apro-

1 Assessora Territorial do Conselho Territorial da Bahía de Jiquilisco; representante do Grupo de Mulheres no Conselho Territorial da Bahía de Jiquilisco; produtor agropecuário integrante do Conselho da Bahía de Jiquilisco e Diretiva da Junta de Água do Território da Bahía de Jiquilisco.

2 Aliança Republicana Nacionalista

3 Entrevista n.º 4, Usulután, El Salvador, 7-9-2016.

priação pelas mesmas comunidades do programa em virtude da forma “pesada” e centralizada de levá-lo até os territórios, com regras e procedimentos rígidos e definidos desde o centro. Um dos entrevistados<sup>1</sup> afirmou: “copiou-se a forma, sem compreender a dinâmica, e continua-se pensando com lógicas administrativas, para espaços dinâmicos”. O segundo tem que ver com a disputa entre tendências ao interior do mesmo FMLN. Os seguidores do presidente Funes poderiam valorizar os conselhos como uma possível plataforma eleitoral e a outra buscava evitar que isto acontecesse.

Desta maneira, a modalidade de difusão dominante no caso do El Salvador corresponde a uma transferência bilateral de políticas públicas, na qual o modelo brasileiro foi copiado e implementado sob outro nome. Uma funcionária brasileira da SDT-MDA, em particular, foi fundamental para a difusão de ideais, normas e procedimentos do PTC em El Salvador. Contudo, nesse percurso, a essência da perspectiva territorial perdeu-se e a instrumentalização do processo levou alternativa a velhos modelos para que o desenvolvimento não se concretizasse. Embora a prática territorial esteja distante de seu discurso, há uma forte inserção da retórica territorial, que não só chega ao país veiculada pela cooperação com o Brasil, mas pelas relações dos movimentos sociais com outras organizações, como a Ecadert ou a Rede de diálogo regional rural de Centro América.

Apesar do Programa *Territórios do Progresso* não ter tido continuidade, os representantes das comunidades e gestores públicos entrevistados ressaltaram a importância dos conselhos territoriais para canalizar as demandas da população. Fazer parte dessas instâncias deixou um aprendizado sobre a participação como prática para discutir e priorizar projetos para suas localidades. Além disso, houve um aprendizado quanto aos limites de uma abordagem *top-down* que desconsidere a complexidade das dinâmicas regionais quanto ao comportamento dos atores e recursos e capacidades construídas.

## Argentina

1 Entrevista n.º 6, San Salvador, El Salvador, 8-9-2016.

Existem diferentes discursos sobre a origem das ideias de DTR na Argentina. Para o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (Inta), suas ações são “naturalmente” territorializadas em virtude de sua trajetória e sua estrutura organizacional.<sup>1</sup> O Inta é o órgão nacional de pesquisa agropecuária e de apoio ao desenvolvimento rural que manteve sempre uma ampla capilaridade no meio rural e ações descentralizadas (portanto, na visão dos gestores, ações territorializadas), tendo criado Centros de Pesquisa especializados para a Agricultura Familiar (Sipaf). A noção de território utilizada pelo Inta é essencialmente administrativa, sem referência aos paradigmas de políticas de desenvolvimento territorial.

Ainda que reconheça o papel central do Inta por sua inserção territorial, os responsáveis da Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural (SDReAF) do ex-Ministério de Agricultura (MinAgri) atribuem a origem do Desenvolvimento Territorial Rural (DTR) a um importante estudo nacional financiado pelo BID e conduzido pelo Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento Rural (Rimisp).<sup>2</sup> Neste estudo foram contratados especialistas (Inta e universidades) para realizar e escrever um diagnóstico e uma proposta de plano de desenvolvimento territorial (Schjetman & Barski, 2008). A principal referência teórica era o artigo de Schjetman & Berdegúé (2004).

A representante da Reaf na Argentina, no período, apresenta uma interpretação similar à SDReAF, mas ela reconhece a influência do Brasil na construção dos instrumentos de apoio à AF (a exemplo das feiras livres de produtores, e das políticas de extensão rural e de SAN).<sup>3</sup> Nesse sentido, é importante acentuar que, desde 1990, existem intercâmbios entre o Programa 9 de pesquisa sobre agricultura familiar da Embrapa e o Inta com os Programas “Cambio Rural” e “Minifundios”.

Para geógrafos da Universidade de Buenos Aires,<sup>4</sup> a origem do DT foi historicamente influenciada por geógrafos e pesquisadores brasileiros, como Milton Santos ou Manoel Correia de

1 Entrevista n.º 1, 2 e 7, Argentina no Inta, Buenos Aires, 8 - 10-8-2016.

2 Entrevista n.º 3, Argentina, Buenos Aires, 8-8-2016.

3 Entrevista n.º 4, Argentina, Buenos Aires, 9-8-2016.

4 Entrevistas n.ºs 5, 6 e 7, Argentina, Buenos Aires, 7 - 10 -8-2016.

Andrade. Também frisam as influências do Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural (Rimisp), do Programa “Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural” (Leader), do BID e do Iica. Em universidades mais rurais e mais próximas aos movimentos sociais, as principais referências são as de universitários brasileiros engajados ao lado do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) como os geógrafos do Programa *DataLuta* da Unesp de Presidente Prudente/São Paulo e pesquisadores dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS) e Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ/Rio de Janeiro).

Em relação ao início das políticas territoriais, destaca-se que os diagnósticos institucionais posteriores à crise socioeconômica de 2001 tornaram-se insumos para desenvolver ações orientadas a coordenar e articular as capacidades intra e interinstitucionais para gerar um enfoque de desenvolvimento territorial rural com inclusão. Contando com o apoio do Fida, do BID, do Rimisp e da FAO, a SDR e AF começou a implementar o Programa de Desenvolvimento Rural Inclusivo (Proderi). Por sua vez, o Inta criou o Plano Estratégico Institucional 2005-2015, que introduziu grandes mudanças na estrutura de tomada de decisões para redirecionar capacidades institucionais para a “inovação com inclusão social”. Nesse cenário, o Programa Federal de Apoio ao Desenvolvimento Rural Sustentável (Profeder) criado em 2003 é emblemático, porque seus objetivos eram construir agendas políticas que alinhassem as capacidades institucionais dos diferentes programas e projetos do Inta em torno de uma abordagem integrada do desenvolvimento rural, atendendo às dinâmicas territoriais e às necessidades dos grupos rurais vulneráveis. Esse programa atuaria como nexo entre a SDR e AF e as Subsecretarias Provinciais da agricultura familiar.

Assim sendo, as ações instituídas na Argentina não são similares ao modelo europeu Leader, nem às referências dos modelos de Chile e Colômbia (disseminadas pelo Rimisp e a FAO), ou ainda ao modelo brasileiro difundido pelo Iica. A principal diferença no caso argentino é que não houve, exceto para o orçamento de pesquisa e extensão do Inta, fundos nacionais di-

reacionados aos programas para financiar ações, equipamentos ou infraestruturas. Os programas funcionaram principalmente em nível regional com fundos da cooperação internacional (BM, BID, Fida). Outra singularidade argentina vem do processo de “naturalização” da sua territorialização pelo Inta com base em sua institucionalidade territorial descentralizada que levou a não procurar ou mobilizar outras referências teóricas (desconcentração do Estado, *clusters*, Sistemas Agroalimentares localizados – Sial) ou metodológicas (dispositivos de participação, conselhos ou foros, planos territoriais) que estavam disponíveis no país. Da mesma forma, a participação é “naturalizada” por meio da institucionalidade do Inta, órgão que conta com conselhos e orientação consultiva com representação de outros setores da sociedade e dos produtores (esses últimos poucos e minoritários).

Desta forma, os principais vetores de difusão mediada foram as instituições internacionais, com maior força de BID, Banco Mundial, Fida e em menor grau FAO e Ilica. A principal fonte metodológica foi o Rimisp. Os intelectuais nacionais influenciaram indiretamente a política de DTR como consultores, mas sem oferecer uma proposta original para o desenvolvimento rural. Assim, os conteúdos transferidos são essencialmente operacionais e metodológicos, inspirados nas ferramentas do desenvolvimento local e nos processos de inovação, e ainda mais no plano tecnológico ou comercial que institucional. A influência do Brasil foi efetiva no caso de várias políticas para a AF na Argentina,<sup>1</sup> mas de fato, não constitui a principal referência em matéria de política de DTR. Ao mesmo tempo, ela é negada pelo nacionalismo da maioria dos atores envolvidos no processo. Da mesma forma, a visão auto-referenciada do Inta por ser “uma instituição historicamente e naturalmente territorializada” continua sendo uma base do discurso e parece gravada na instituição.

Assim, foi possível verificar a hipótese da imbricação de, pelo menos, três modalidades de difusão da política de DTR:

1 Entrevista n.º 4, Argentina, Buenos Aires, Inta, ex-representante da SDRéAF na Reaf, 9-8-2016.



circulação de ideias e normas por meio das agências internacionais, transferência parcial de política desde o Chile e regionalização “por abaixo” mediante a Reaf. No caso da circulação de normas, esta ocorreu por meio do Rimisp, das universidades e da cooperação internacional e europeia. A transferência de elementos do modelo de DTR do Chile e da Colômbia via BID e Rimisp foi mais importante do que a influência do modelo europeu Leader por meio do Iica. Houve um processo determinante da integração regional pela base via Reaf e Movimentos Sociais do Mercosul, em particular a Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Expandido (COPROFAM) e a Via Campesina – Coordenadora Latinoamericana de Organizações do Campo (CLOC).

Alguns elementos explicam a ausência relativa de conflitos entre estes diferentes vetores: (1) a proposta de DTR permanece marginal nas suas capacidades operacionais, não obstante a ambição do discurso e a intensidade da comunicação da SDR e AF e do Inta; (2) o financiamento dos programas baseados em recursos da cooperação internacional que não compete com o orçamento nacional maiormente dirigido para apoio ao agronegócio (até dentro do Inta o recurso destinado para o apoio aos sistemas de produção do agronegócio continua sendo maior que aquele direcionado à AF); (3) existe um reconhecimento da institucionalidade do Inta para além dos grupos de interesse (ideológicos ou políticos) que reduz ou anula possíveis contestações sobre o seu mandato ou a sua atuação em matéria de política de DTR.

## Uruguai

No Uruguai existem duas políticas para o meio rural: o Programa de Ordenamento Territorial e Sustentável do Ministério de Vivenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente e (MVOTMA) de 2009 e o Programa Mesas de Desenvolvimento Rural (MDR) do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP) implementado em duas fases entre 2007 e 2011.

Na origem das duas políticas de DT do Uruguai encontra-se o apoio técnico e financeiro das agências de cooperação internacional, associando-se, portanto, à circulação internacio-

nal e normas, e a transferência de modelos externos (europeus e brasileiros).

Com o apoio do Fida, o Projeto Uruguai Rural associou o fortalecimento da AF e à luta contra a pobreza rural, com a introdução de dimensões referentes à participação (MDR por departamentos) e à descentralização (com base nas unidades delegadas do MGAP nos departamentos).<sup>1</sup>

A abordagem territorial rural foi associada a políticas públicas de redução da pobreza e do êxodo rural, às Mesas de Desenvolvimento Rural e projetos de apoio à produção familiar, dependendo de fundos externos internacionais e além do Fida, contou com recursos do BID, Banco Mundial e FAO (De Torres, Arbeletche, Sabourin, Cardelliac & Massardierl, 2014).

O Iica teve influência indireta no desenho da política de desenvolvimento territorial por meio de atividades de informação técnica e de capacitação para gestores de diferentes ministérios (com destaque para o MGPAD) e para as administrações departamentais e locais. O Iica contou com o apoio do *Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur* (Procisur), que reúne uma coordenação dos institutos de pesquisa agrônômica dos países do Mercosul. Localizado em Montevidéu e administrado pelo Iica, o Procisur abriu uma plataforma regional sobre inovação institucional, difundindo o enfoque do desenvolvimento territorial por meio da pesquisa e extensão rural.<sup>2</sup>

A Universidade da República do Uruguai (Udelar), por meio dos seus intercâmbios com professores europeus e brasileiros, também participou indiretamente na difusão das referências europeias (Programa Leader) ou do modelo de DTR do Brasil.<sup>3</sup>

Também se frisa o processo de regionalização por abaixo, por meio da atuação de organizações sindicais da agricultura familiar, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), a Federação Nacional de Trabalhadores

1 Entrevista n.º 3, Uruguai, Montevidéu, MGAP, 13/11/2016

2 Entrevista n.º 5, Uruguai, Montevidéu, Iica, 26-5-2015.

3 Entrevista n.º 12, Uruguai, Montevidéu, Udelar, 13-11-2016.

na Agricultura Familiar (Fetraf) — ambas do Brasil — Coprofam e Comissões Nacionais de Fomento Rural (CNFR) no Uruguai, e de espaços de interação entre estas organizações e atores governamentais, como é o caso da Reaf.<sup>1</sup> Cabe salientar que a Reaf tem sua secretaria técnica e sede com o Fida no edifício Mercosul/Montevidéu, e o primeiro presidente *pro tempore* da Reaf nos anos de 2005-2011 foi diretor de Desenvolvimento Rural do MGAP do Uruguai.

A política de desenvolvimento territorial no Uruguai é, paradoxalmente, muito setorial: ela é dirigida a agricultores familiares e foi construída por estruturas que dependem do MGAP na Direção do Desenvolvimento Rural. Existe também uma política de desenvolvimento territorial nacional administrada por outro Ministério (Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente). Esses Ministérios intervêm na descentralização (o que é diferente da territorialização) ou nos macro-territórios e não tratam do desenvolvimento rural. Existiu uma tentativa de coordenação com o MGAP pela Direção do Ordenamento Territorial de Uruguai, depois da votação da Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável em 2009, num departamento do leste do Uruguai com diversos problemas de tensão entre Pecuária, Minas e Agricultura. Mas essa iniciativa teve que enfrentar a dominação do Ministério da Pecuária e Agricultura (Sabourin, De Torres, Arbeletche, Massardier, Courdin, Morales & Tourrand, 2015b). Esse Ministério justifica a anterioridade da sua própria iniciativa de descentralização mediante a instalação em todo o país de Mesas de Desenvolvimento Rural, em que são convidados os representantes dos outros setores.

As áreas periurbanas de agricultura e horticultura intensivas ou de produção de leite demandam, sobretudo, apoios produtivos ou para comercialização da produção. Contrariamente, as áreas mais isoladas de pecuária extensiva no norte e noroeste do país apresentam demandas relacionadas ao acesso aos serviços básicos, como saúde, educação, eletrificação e estradas rurais (Sabourin, De Torres, Arbeletche, Massardier, Courdin, Morales & Tourrand, 2015b).

1 Entrevista n.º 10, Uruguai, Montevidéu, CNFR, 13-11-2016.

No Uruguai, a descentralização estava apenas iniciando e existia, às vezes, uma confusão entre os diversos interlocutores sobre os níveis territoriais a serem escolhidos para as Mesas de Desenvolvimento Rural. Em função da nova lei de descentralização e da criação de municípios, a territorialidade era mais administrativa. Já para os agricultores, o território deveria corresponder à área coberta pelas suas organizações profissionais, cooperativas, colônias e sociedades de fomento. Nos departamentos de Salto e de Rivera se passou de uma única mesa a três ou quatro em função desse processo. O estudo no Uruguai mostrou claramente a conjunção imbricada entre as três modalidades de difusão e o papel cada vez mais importante da integração regional “por abaixo” e dos movimentos sociais nesse processo.

### **Análise comparativa dos processos de difusão de políticas públicas.**

Além de identificar os fatores presentes nos processos de difusão das políticas, bem como o seu grau de intensidade, a análise comparativa tem o propósito de captar semelhanças e diferenças. A primeira evidência é que os modelos brasileiros influenciaram as experiências de compras públicas e as políticas de DTR nos países estudados, segundo diversas modalidades e intensidades. Na maioria dos casos, os atores entrevistados afirmaram ter conhecimento ou se “inspirado” (Dolowitz & Marsh, 2000) ou “copiado” (caso de El Salvador) o modelo brasileiro.

No entanto, também há casos de minimização desta influência. Na fala de gestores de alguns países receptores aparece pouco o reconhecimento da contribuição do modelo brasileiro. Os interlocutores sublinham a anterioridade de instrumentos endógenos ou nacionais, ou relativizam o caráter decisivo do modelo brasileiro, dando ênfase para organizações internacionais ou iniciativas de cooperação com a sociedade civil. Esse discurso é evidente no Haiti, país extremamente pobre e em

permanente crise política, no qual o Brasil tem um papel delicado com o contingente militar de paz das Nações Unidas (MinustaH). Os haitianos interrogados reivindicam a anterioridade das experiências locais, minimizando “o peso” e a dependência da ajuda brasileira e internacional.

Um caso emblemático do não reconhecimento de contribuições da experiência brasileira é aquele das políticas de DTR na Argentina, reivindicadas como totalmente endógenas pelos quadros do Inta. Para esses gestores, em virtude do processo de descentralização e capilaridade do Inta, as suas ações já apresentavam naturalmente e historicamente uma atuação territorial a favor do desenvolvimento rural. No Uruguai, os gestores reconhecem as influências externas, mas reivindicam uma reinterpretação totalmente nacional e local, que pôde ser verificada nos fatos (Sabourin, De Torres, Arbeletche, Massardier, Courdin, Morales & Tourrand, 2015b).

Além da experiência brasileira e da reivindicação do protagonismo dos atores locais (casos mais explícitos do Haiti, Argentina e Uruguai), é importante mencionar que também foi observada a difusão de ideias e aprendizados de outros países. As influências da Espanha no Uruguai, do Equador no Paraguai e de Panamá e Nicarágua na Colômbia foram mencionadas. Embora não tenha sido objeto de investigação neste trabalho, nota-se, portanto, que os países “receptores” acionam, colocam em diálogo e mesclam diferentes modelos de políticas públicas de diversos países.

A segunda evidência é que as políticas públicas brasileiras foram difundidas mediante uma hibridação de modos ou vetores de difusão. Podemos citar: relações bilaterais entre os países, ações de cooperação Sul-Sul, atuação dos movimentos sociais, interação entre acadêmicos, influência de diversas organizações internacionais, debates regionalizados e, por conseguinte, certa “convergência” de políticas públicas pela base ou “por abaixo”. Complementarmente, observa-se que nenhuma política brasileira foi difundida apenas mediante uma única modalidade ou vetor. Nota-se que há uma imbricação e, em alguns casos — como na Colômbia — uma hibridação das modalidades de difusão. Mesmo a transferência direta do programa de DTR

para El Salvador contou com os efeitos de circulação de ideias pelos movimentos sociais e partidos políticos (PT e FMLN). Se todos os casos analisados apresentam uma imbricação de várias modalidades, cabe ressaltar que sempre há uma ou duas que são dominantes.

Dentre estes mecanismos, é importante acentuar que o Brasil tem conseguido promover a difusão da sua agenda e das suas políticas não tanto diretamente para os países receptores, mas sim para as organizações das Nações Unidas (com a FAO e o PMA no tema da SAN) ou interamericanas (DTR para o Ilica), como também evidenciou Castro (2013) no caso da África. Com efeito, esse mecanismo de difusão é o mais frequente no caso da difusão das políticas de compras públicas a agricultores familiares, cabendo salientar que, geralmente, os gestores dos países receptores têm contatos com consultores e técnicos da FAO, sendo raros os contatos diretos com as políticas ou gestores brasileiros. Na Colômbia, por exemplo, os beneficiários reconhecem os projetos pilotos de compras públicas como “projeto FAO-Brasil”.

Ademais, apesar da abertura contundente para países da África, o MDA dedicou grande parte de seus esforços de cooperação para a América Latina e Caribe, seja por meio do estímulo à criação de organizações ou comissões regionais (Reaf, Celac e Unasul) em que o tema das políticas públicas para a agricultura é objeto de discussão, seja por meio de atividades específicas da Reaf/Mercosul para países sul-americanos (módulos de compras públicas, cursos de formação de jovens rurais, intercâmbios entre institutos de acesso à terra, seguro agrícola).

O caso específico da Reaf<sup>1</sup> está mais relacionado a um mecanismo de difusão “por abaixo” (Pasquier, 2002). A Reaf emergiu das reivindicações dos movimentos sociais organizados em nível regional e internacional, em particular dos representantes dos “esquecidos” pelo crescimento econômico e agrícola. Ainda

1 Criada em junho de 2004 pelo Grupo Mercado Comum (GMC), a Reaf foi uma iniciativa do governo brasileiro valendo-se do diagnóstico de que faltava um espaço de coordenação entre os países membros para a construção de uma agenda positiva de integração na temática do rural, assim como para incentivar as políticas públicas de produção e comércio para a agricultura familiar.

que agências governamentais tenham tido papel relevante em sua constituição, especialmente no caso brasileiro, a organização em rede da Reaf contempla a participação social na construção das recomendações das políticas públicas para a agricultura familiar na região. De fato, trata-se de um exemplo de como a participação social pode contribuir para aprofundar o processo de integração regional numa dinâmica com forte engajamento das organizações de agricultores e na perspectiva de incidir sobre as políticas públicas dos países integrantes do bloco regional, processo bem distinto da lógica privada das corporações e da agricultura patronal de grande escala que, desde os primórdios do bloco, predominou no setor agroalimentar (Fida, 2013; Maluf, Schmitt & Prado, 2014).

A atuação de acadêmicos e estudiosos do meio rural também tem contribuído para a difusão dos modelos brasileiros, seja por meio de convênios e projetos de cooperação entre universidades latino-americanas, seja por meio da disseminação de conceitos e/ou interpretações e análises sobre as políticas públicas brasileira. Os universitários já tinham sido responsáveis pela introdução e difusão na América Latina do modelo europeu de políticas de DTR ao exemplo do programa Leader (Champetier, 2003; Massardier & Sabourin, 2013). Outrossim, as Organizações das Nações Unidas oferecem um espaço privilegiado para a influência dos acadêmicos brasileiros, os quais circulam das universidades para os espaços governamentais — ou vice-versa — e também para as agências internacionais. No Haiti, por exemplo, os dois projetos do PMA e da FAO são coordenados por brasileiros. Na oficina regional da FAO para ALC em Santiago do Chile, vários acadêmicos brasileiros oriundos de universidades ou do Governo Federal têm se sucedido na responsabilidade das políticas de SAN ou como consultores após José Graziano da Silva assumir a presidência da FAO, deixando o seu legado na representação regional.

Como mencionado acima, vários destes mecanismos de difusão imbricaram-se e hibridizaram-se nos casos analisados. Nesse processo, as atuações dos Estados nacionais somaram-se ao protagonismo de organizações internacionais e/ou interamericanas e às ações de movimentos sociais.

A terceira evidência da pesquisa é que, fruto da imbricação e hibridização de diferentes mecanismos e de fatores endógenos dos países receptores, os modelos brasileiros de compras públicas da agricultura familiar e das políticas de DTR foram reajustados em cada país. Esses fatores endógenos dizem respeito às organizações, instituições e políticas públicas já existentes no país que geram uma complementaridade institucional ou dependência de caminho. Nos casos do Paraguai, Haiti, Colômbia e da Argentina esse fator teve maior intensidade. A Argentina, por exemplo, já possuía uma extensa regionalização da pesquisa e extensão rural com o Inta. A partir dos recursos organizacionais e simbólicos do Inta, foi possível um trabalho mais voltado para a agricultura familiar ou de pequena escala no desenvolvimento territorial rural. Na Colômbia, dificuldades políticas e institucionais de romperem com os “operadores” das compras públicas, conduziu a uma mudança nos programas sem alterar o posicionamento central dos atores envolvidos. Tais processos são coerentes com a relação que estabelecem Dolowitz & Marsh (2012) entre a transferência e o ciclo da política pública. Para os autores, quando novos atores e instituições se envolvem na formulação das políticas, eles trazem diferentes conjuntos de conhecimentos, interesses e motivações.

Assim, mesmo nos casos de manutenção da referência ao modelo brasileiro, existiu grande capacidade de adaptação ou de reinterpretação ao contexto nacional. Neste sentido, seguindo a tipologia de Dolowitz & Marsh (2000), podemos considerar que as experiências emergentes nos países “receptores” foram inspiradas dos modelos brasileiros (e no caso de El Salvador, copiadas). Ou, em outros termos, seguindo à proposição de Hassenteufel (2008), pode-se afirmar também que houve um processo de tradução, envolvendo a recriação de orientações, conteúdos e instrumentos de política pública (Hassenteufel, 2008; Lascoumes, 2006). Dolowitz & Marsh (2012) também chamam atenção para a relação entre os tipos de governança e a difusão da política pública. Os casos de El Salvador, Haiti e Paraguai estão mais próximos de uma governança do tipo hierárquico com uma participação mais direta dos altos escalões dos respectivos governos. Já os casos da Colômbia, Argentina e Uruguai corres-



pondem mais à um tipo de governança em rede com uma maior variedade de influências advindas de múltiplos atores.

## Conclusão

A comparação entre os casos permitiu identificar com maior clareza os atributos dos vetores da difusão regional de duas políticas públicas brasileiras para agricultura familiar. Em alguns casos, ao exemplo de Haiti, as relações individuais foram determinantes mediante o papel de indivíduos multi-posicionados em posição de mediadores ou de transmissores. Em outros, casos as relações institucionais e organizacionais são preponderantes. A escala das políticas adotadas diferiu, algumas sendo adotadas em nível nacional (Argentina, Uruguai, Paraguai) e outras em nível local (Haiti).

Os vetores também diferem em elementos que influem uma maior ou menor hibridação. Quanto maiores as capacidades estatais, maiores os conhecimentos e recursos como orçamento, reputação e força política. Isso implica uma maior hibridação dos modelos externos com os elementos endógenos do país receptor.

Em termos de perspectivas para a pesquisa, a própria evolução dessas políticas sugere o interesse de estudos longitudinais. Observou-se o retrocesso, a mudança de público meta ou o fim de certas dessas políticas nos países receptores em função das mudanças de governo ou de coalizões no poder (Argentina, El Salvador, Paraguai). O próprio Brasil, o país do modelo, passa por uma ruptura radical na implementação das políticas públicas para a agricultura familiar desde 2016. Para pesquisa futura e complementar, caberia entender melhor os processos de adaptação, reinterpretção e aplicação dos modelos de política pública, em particular a evolução da sua introdução na escala local ou territorial.

## Agradecimentos

Os resultados apresentados neste capítulo provêm do projeto Transbrasil (Disseminação de modelos brasileiros de políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina) financiado pelo CNPq Universal 2014 (n.º 443245/2014-2) e do projeto Ecos Sul Mesas n.º U14H01 entre o Cirad e a Udelar.

### Anexo Principais entrevistas por país da pesquisa do projeto Transbrasil

#### Argentina

	Função exercida	Filiação	Data	Lugar
1	Pesquisador e diretor Nacional	Instituto Tecnologia e Pesquisa Agropecuária	8-8-16	Buenos Aires/Argentina
2	Pesquisador, responsável, Programa DTR	Instituto Tecnologia e Pesquisa Agropecuária	9-8-16	Buenos Aires/Argentina
3	Ex-secretária de Agricultura Familiar y Des. Rural Minagri	Congreso Nacional, Senado de la Nación	8-8-16	Buenos Aires/Argentina
4	Ex-representante SDRyAF na Reaf	Instituto Tecnologia e Pesquisa Agropecuária	10-8-16	Buenos Aires/Argentina
	Função exercida	Filiação	Data	Lugar
5	Geógrafa, professora e pesquisadora DTR	Universidad de Buenos Aires	10-8-16	Buenos Aires/Argentina
6	Diretor do Pert Instituto Geografia da UBA	Universidad de Buenos Aires	9-8-16	Buenos Aires/Argentina
7	Geógrafo, diretor Laboratório Agriterris	Universidad Bahia Blanca	7-8-16	Buenos Aires/Argentina
8	Coordenador, Programa Agricultura Familiar do Inta	Instituto Tecnologia e Pesquisa Agropecuária	8-8-16	Buenos Aires/Argentina
9	Ex-presidente, Inta	Instituto Tecnologia e Pesquisa Agropecuária	10-8-16	Buenos Aires/Argentina
10	Ex-subsecretario, Agricultura y vice-presidente, Inta	Instituto Tecnologia e Pesquisa Agropecuária	9-8-16	Buenos Aires/Argentina
11	Ex-coordenador AF no Pro-cisur	Instituto Tecnologia e Pesquisa Agropecuária	9-10-16	Buenos Aires/Argentina

## Colômbia

	Função exercida	Filiação	Data	Lugar
1	Responsável pelas compras públicas na Colômbia	FAO	13-6-16	Bogotá/ Colômbia
2	Gestora Minagricultura	Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural MADR	13-6-16	Bogotá/ Colômbia
3	Exgestora ICBF	Exgestora ICBF	13-6-16	Bogotá/ Colômbia
4	Diplomata setor consular	Embaixada do Brasil	14-6-16	Bogotá/ Colômbia
5	Gestora, Secretaria Departamental de Agricultura	Secretaria Departamental de Agricultura de Antioquia	15-6-16	Medellín/ Colômbia
6	Associação de produtores do Carmen de Viboral	Piloto FAO, compras públicas	15-6-16	Carmen de Viboral/ Colômbia
7	Associações de produtores da Granada	Asgran, Adepag	16-6-16	Granada/ Colômbia
8	Ex-gestores municipais, ex-secretária de governo do município da Granada	Tejipaz, ONG assessora de produtores na Granada	16-6-16	Granada/ Colômbia
9	Prefeito, gestores municipais	Prefeitura do município da Granada	17-6-16	Granada/ Colômbia
	Função exercida	Filiação	Data	Lugar
	Função exercida	Filiação	Data	Lugar
10	Ex-prefeito do município da Granada	Prefeitura do município da Granada	9-2-17	Medellín/ Colômbia
11	Gestor, Organizações solidárias	Mintrabajo	24-2-17	Bogotá/ Colômbia

## El Salvador

	Função exercida	Filiação	Data	Lugar
1	Assessora Territorial	Conselho Territorial da Bahía de Jiquilisco	7-9-2016	Usulután/ El Salvador
2	Representante do grupo de mulheres	Conselho Territorial da Bahía de Jiquilisco	7-9-2016	Usulután/ El Salvador
3	Diretiva da Junta de Água	Território da Bahía de Jiquilisco	7-9-2016	Usulután/ El Salvador

4	Produtor agropecuário	Integrante do Conselho Territorial da Bahía de Jiquilisco	7-9-2016	Usulután/ El Salvador
5	Diretor	Sistema Básico de Saúde Integrada – Sibasi de Usulután	7-9-2016	Usulután/ El Salvador
6	Investigadora principal	Programa Regional de Investigação sobre Desenvolvimento e Médio Ambiente – Prisma	8-9-2016	San Salvador/ El Salvador
7	Especialista	Ministério de Governação e Desenvolvimento Territorial	8-9-2016	San Salvador/ El Salvador
8	Coordenador da Unidade de Diálogo Social	Secretaria Técnica da Presidência da República	8-9-2016	San Salvador/ El Salvador
9	Investigador e coordenador de Projetos	Fundação Nacional para o Desenvolvimento – Funde	8-9-2016	San Salvador/ El Salvador
10	Funcionária do MDA/Responsável Cooperação Técnica ABC entre Brasil e El Salvador	Ex-funcionária do Ministério de Desenvolvimento Agrário. Hoje consultora, FAO	3-8-2016	Entrevista Via Skype

## Haiti

	Função exercida	Filiação	Data	Lugar
1.	Diplomata, ex-coordenador geral	Ministério das Relações Exteriores (Brasil)	10-8-2016	Brasília, Brasil
2.	Ex-coordenador geral	Programa Nacional de Alimentação Escolar, Ministério Educação (Brasil)	15-8-2016	Brasília, Brasil
3	Ex-ministro	Ministério da Agricultura, Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural (Haiti) MARNDR	21-7-2016	Porto Príncipe, Haiti
4	Ex-secretário de Estado da Produção Animal	MARNDR (Haiti)	18-7-2016	Porto Príncipe, Haiti
5	Diretor	Unidade Facilitadora das Compras Locais, MARNDR (Haiti)	19-7-2016	Porto Príncipe, Haiti
6	Ex-coordenador geral	Programa Nacional de Cantinas Escolares (Haiti)	20-7-2016	Porto Príncipe, Haiti
7	Ex-ministra	Ministério de Promoção do Campesinato (Haiti)	20-7-2016	Porto Príncipe, Haiti
8	Ex-coordenador de Projeto	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)	14-7-2016	Porto Príncipe, Haiti
9	Ex-coordenador de Projeto	Programa Mundial de Alimentos (PMA)	12-8-2016	Porto Príncipe, Haiti Via Skype
10	Diretor	Veterimed	19-7-2016	Porto Príncipe, Haiti
11	Deputados	Comissão de Agricultura e Segurança Alimentar do Parlamento (Haiti)	28-7-2016	Porto Príncipe, Haiti
12	Oficial de Programas	Programa Mundial de Alimentos (PMA)	14-7-2016	Porto Príncipe, Haiti

## Paraguai

	Função exercida	Filiação	Data	Lugar
1	Consultora da FAO, responsável pelos Projetos	FAO	13-6-16	Assunção/Paraguai
2	Consultor Nacional da FAO	FAO	14-6-16	Assunção/Paraguai
3	Consultora da FAO	FAO	14-6-16	Assunção/Paraguai
4	Oficial da FAO no Paraguai	FAO Paraguai	14-6-16	Assunção/Paraguai
5	Diretor de Comercialização do Departamento de Planificación, Seguimiento y Evaluacion	Governo Nacional	15-6-16	Assunção/Paraguai
7	Engenheiro da Divisão de Compras Públicas da Dirección de Extensión Agraria (DEAg)	Ministério de Agricultura y Ganaderia	15-6-16	Assunção/Paraguai
8	Técnica do Ministério de Agricultura e Ganaderia. Atua no Comité de Grupos de Produtores	Governo Nacional (Ator declaradamente multiposicionado)	15-6-16	Assunção/Paraguai
9	Técnico	Ministério de Agricultura e Ganaderia.	15-6-16	Assunção/Paraguai
10	Produtora familiar na região Arroyo y Estero	Agricultor Familiar	15-6-16	Assunção/Paraguai
11	Deputado Nacional	Deputado Nacional (Parlamento)	15-6-16	Assunção/Paraguai

## Uruguai

	Função exercida	Filiação	Data	Lugar
1	Pesquisadores e diretor	Instituto Plano Agropecuário	11-11-16	Montevideu/Uruguai
2	Pesquisador, responsável programa AF	Instituto Nacional de Investig. Agropecuária	10-11-16	Montevideu/Uruguai
3	Diretor Des. Rural Min Ganaderia y Agricultura	Ministério MGAP	13-11-16	Montevideu/Uruguai
4	Responsável Descentralização no MGAP	Ministério MGAP	13-11-16	Montevideu/Uruguai
5	Consultora IICA	Iica Uruguai	26-5-15	Montevideu/Uruguai
6	Diretor Departamental Agricultura Rio Negro	Ministério MGAP	26-5-15	Young/Uruguai

	Função exercida	Filiação	Data	Lugar
7	Técnico MGAP departamento Saldo	Ministério MGAP	27-5-15	Salto/ Uruguai
8	Agricultores de cooperativas e CNFR	Organizações de agricultores	28-5-15	Salto/ Uruguai
9	Agricultores de CNFR de Rio Negro	Organizações de agricultores	15-11-16	Young/ Uruguai
10	Presidente Coprofam e CNFR	Organização agricultura familiar regional	13-11-16	Montevidéu/ Uruguai
11	Diretora Direção Recursos Naturais, MGAP	Ministério MGAP	24-5-15	Montevidéu/ Uruguai
12	Professor, diretor Dep. Sociologia	Universidade Udelar, Faculdade Ciências Sociais	13-11-16	Montevidéu/ Uruguai
13	Diretor da Direção Ordenamento Territorial	Ministério de Vivenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente	24-5-15	Montevidéu/ Uruguai
14	Diretor da Direção do Meio Ambiente	Ministério de Vivenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente	25-5-15	Montevidéu/ Uruguai

## Referências

- ABC. Base de Dados CSS e proteção Social. Sitio ABC, observatório Brasil e o Sul, 2014. Disponível em: <[obs.org.br/cooperacao/download/47\\_0baa8c5e103924101b3b21af141b7342](http://obs.org.br/cooperacao/download/47_0baa8c5e103924101b3b21af141b7342)>. Acesso em 2-6-2015.
- ALDÁS, F. D. América Latina y la globalización. *Revista de Relaciones Internacionales*, n.º 101-102, 208, pp. 33-56, 2011.
- BERRY, F. S. & BERRY, W. D. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In *Theories of the Policy Process*, pp. 223-60, 1999.
- BHAGWATI, J. *In defense of Globalization with a new Afterword*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- BIERMANN, F., PATTERBERG, P., ASSELT, H. V., ZELLI, F. The fragmentation of global governance e architectures: a framework for analysis, *Global Environmental Politics*, 2009.
- BONNAL, P. PROPOCID. Production des politiques et compromis institutionnels autour du Développement Durable: Rapport final Projet ANR-06-PADD-016. Montpellier: CIRAD, 39 p., 2010.

- CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. 2013 Subsídios da Caisan para a discussão sobre “Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional”. *XIII Plenária do Consea*, Brasília, 2 de dezembro de 2013.
- CAMAU, M. & MASSARDIER, G. (dir.) *Démocratie et autoritarisme. Hybridation et fragmentation des pouvoirs*. Paris, Karthala, 2009.
- CASON, J. W. & POWER, T. J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, vol. 30, n.º 2, pp. 117-40, 2009.
- CASTRO, C. M. 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*, vol. 56, n.º 2, 2013.
- CEPAL. Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Cepal Colección Documentos de proyectos, 2010. In: CASON, J. W. & Power, T. J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, vol.30, n.º 2, pp. 117-40, 2009.
- CHAMPETIER, Y. 2003 *La Estrategia de Microregiones: une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté dans les territoires les plus en difficulté du Mexique*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- CUNHA, B. L. A projeção internacional da Estratégia Fome Zero. In: *Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: uma história brasileira*, vol. 3. Brasília/DF, MDS, pp. 80-9, 2010.
- DABÈNE, O. *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2009.
- DE TORRES, Á. M. F., ARBELETTCHE P., SABOURIN, E., CARDELLIAC, J. G. & MASSARDIER, G. La agricultura familiar entre dos proyectos nacionales de desarrollo en Uruguay. In: *Revista Eutópia*, n.º 6, pp. 25-40. <<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/view/1424>>, 2014.
- DELPEUCH, T. Comment la mondialisation rapproche les politiques publiques, *L'Économie politique*, n.º 43, pp. 77-99, 2009/3.
- DESIDERÁ NETO, W. A. (org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: Ipea, 508 p., 2014.
- DOLOWITZ, D & MARSH, D. Learning from abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. In: *Governance-an*



- International Journal of Policy Administration and Institutions*, 13, pp. 5-24, 2000.
- DOLOWITZ, D. P. & MARSH, D. The Future of Policy Transfer Research. *Political Studies Review*, 10(3), pp. 339-45, 2012.
- DUMOULIN, D. Configurations sociales transnationales: quelles compétences pour les passeurs d'échelles? Exemples des politiques de la conservation de la nature. La fabrique multi-niveaux des politiques. Les approches multi-niveaux des politiques publiques. *Ci-rad*. Montpellier. 6-10-9-2010.
- EVANS, M. Policy transfer in critical perspective. *Policy Studies*, 30, pp. 243-68, 2009.
- FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATION, *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: casos en 8 países*. Santiago: FAO, 2013.
- FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATION, *Scaling up the Brazilian School Feeding model: using south-south cooperation to share Brazil's experience of school feeding in Latin America and the Caribbean*. Rome, 2014.
- FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATION. *The State of Food and Agriculture 2015: social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty*. FAO: 2015.
- FARIA, C. A. P. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. *Interseções*, vol. 14 n.º 2, pp. 335-71, dez. 2012.
- FIDA – FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA. *Impacto del Diálogo sobre Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en el Mercosur*. Montevideo (Ur.): Programa Regional Fida/Mercosul, 2013.
- FIORI, J. L. *Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana*. Textos para Discussão Cepal-Ipea, 42, 34 p. Escritório no Brasil/Ipea, 2011.
- GIRAULT, C. (ed.). Intégration et coopération régionale en Amérique du Sud dans. In: *L'intégration en Amérique du Sud*. Paris: Presses de la Sorbonne Nouvelle, pp. 39-61, 2009.
- GWYNNE, R. N. & KAY, C. *Latin America Transformed. Globalization and Modernity*. Arnold: Oxford University Press, 1999.
- HAITI. Politique et Stratégie Nationales d'Alimentation Scolaire (PSNAS). 2016. Disponível em: < <http://menfp.gouv.ht/doc-alimentation-scolaire.html>>. Acesso em 10 de setembro de 2016.
- HAITI. Document de Stratégie Nationale d'Achats de Produits Locaux en Haïti. Acesso pessoal. Porto-Príncipe, sem data.

- HASSENTEUFEL, P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, 55 (1), pp. 113-32, fev. 2005.
- HASSENTEUFEL, P. *Sociologie de l'Action Publique*. Paris: Armand Colin, 2008.
- INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR SOCIAL. *Estrategia de compras locales*. Disponível em: <<http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/bienestar/compras-locales/Diligenciamiento%20del%20formato%20>>, 2016.
- JANVRY, A. & SADOULET, E. *Toward a territorial approach to rural development: International experiences and implications for Mexico's Microregions Strategy*. University of California at Berkeley, 2004.
- KOHLER-KOCH, B. *The transformation of governance in Europe*. London: Routledge, 1995.
- LASCOUMES, P. Traduction. In: BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S. & RAVINET, P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de Sciences Po., pp. 439-45, 2006.
- LEITE, I. C., SUYAMA, B., WAISBICH, L. T., POMEROY, M., CONSTANTINE, J., NAVAS-ALEMAN, L., SHANKLAND, A. & YOUNIS, M. *Brazil's engagement in international development cooperation: the state of the debate*. (Rising Powers in International Development). Brighton (UK): Institute of Development Studies/Articulação SUL/Cebrap, 59, 103 p., 2014.
- MALAMUD, A. A Leader Without Followers? The Growing divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy, in *Latin American Politics and Society*. Volume 53, Issue 3, pages 1–24, Fall 2011.
- MALUF, R. S. & SPERANZA, J. S. Volatilidade dos preços internacionais e inflação de alimentos no Brasil: fatores determinantes e repercussões na segurança alimentar e nutricional. *Caderno do SISAN* 01/2013. Brasília/DF, MDS, 2013.
- MALUF, R., SCHMITT, C. & PRADO, B. *Estado de arte de las políticas para la agricultura familiar en los países del Mercosur Ampliado: retos de la región en el Año Internacional de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena*. Rio Janeiro: Ceresan/Coprofam/Oppa (inédito), 2014.
- MARTINS J. R. V. Mercosul: A dimensão social e participativa da integração regional. In: DESIDERÁ NETO, W. A (org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*, pp. 101-42. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

- MASSARDIER, G. *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin, 276 p, 2008.
- MASSARDIER, G. & SABOURIN, E. A Latin-American way of regionalization through policy making: Between globalization, policy transfer and regional production of policies, the case of territory rural development. In: *ICPP International Conference on Public Policy, Policymaking in Latin America*. Grenoble, 26-28 jun. 2013.
- MEYER, J. W., FRANK, J. D. & HIRONAKA, A. The Structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990, *International Organization*, vol. 51, n.º 4, pp. 623-51, 1997.
- MORAVCSIK, A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organisation*, vol. 51, n.º 4, pp. 513-53, automne, 1997.
- MUSIAŁKOWSKA, I. Transfer of the European Regional Policy to Latin America. *European Consortium for Political Research (ECPR)*. Colchester University of Essex, 2006.
- PASQUIER, R. L'europanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne. In: FONTAINE, J. & HASSENTEUFEL, P. *To change or not to change ? Le changement de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Presses Universitaires de Rennes, 2002.
- PASQUIER, R. & WEISBEIN, J. L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire. *Politique européenne*, n.º 12, pp. 5-21, 2004.
- PECK, J. & THEODORE, N. *Fast Policy. Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015
- PECK, J. & THEODORE, N. Follow the Policy: A Distended Case Approach. IN: *Environment and Planning A*, vol. 44, n.º 1, pp. 21-30, jan. 2012. DOI: <<https://doi.org/10.1068/a44179>>.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. & FARIA, C. A. P. Policy Transfer, Diffusion and Circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. *Novos Estudos. CEBRAP*, vol. 36, pp. 13-32, 2017.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*, vol 2, n.º 2, 2016, pp. 219-49. Campinas. <<http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912016222219>>.
- RISSE-KAPPEN, T. (ed.) *Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures and international institutions*. Cambridge UK: Cambridge University Press, 1995.

- ROBINSON, W. I. *Latin America and Global Capitalism. A Critical Globalization Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008.
- RODRIG, D. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy* Nova York: Norton, 2011.
- RONDÓ, M. & LOPES, M. *Política Externa e Democracia: a construção de novos paradigmas em Segurança Alimentar e Nutricional*. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, dez. 2016.
- ROSENAU, J. N. *Thinking theory thoroughly: coherent approaches to an incoherent world*. Westview Press, 1995.
- ROSENAU, J. N. *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press, 1997.
- SABOURIN, E., SAMPER, M. & SOTOMAYOR, O. (eds.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*, 380p. San José, C.R. Iica, 2015a.
- SABOURIN, E., DE TORRES, M. F., ARBELETICHE, P., MASSARDIER G., COURDIN V., MORALES, H. & TOURRAND, J. F. Politiques publiques et élevage en Uruguay : premiers effets des mesures environnementales et de développement territorial. In: *Revue Vertigo*, vol. 15, n.º 1, mai. 2015b. DOI:10.4000/vertigo. <<http://vertigo.revues.org/16125>>.
- SABOURIN, E., MASSARDIER, G. & SOTOMAYOR, O. Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación. In: *Revista Mundos Plurales*, vol. 3, n.º 1, pp. 75-98, 2016. Quito (Flacso) <<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/2319>>.
- SCHEJTMAN, A. & BARSKY, O. (comp.). *El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.
- SCHETJMAN, A. & BERDEGUE, J. Desarrollo territorial rural. *Debates y Temas Rurales*, n.º 1. Santiago de Chile: Ed. Rimisp, BID, Fida, 2004.
- SECRETARIA TÉCNICA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO EL SALVADOR. *Territorios de Progreso: Una práctica de articulación institucional con participación ciudadana*. Gobierno de El Salvador: San Salvador, 2013.
- SEPULVEDA, S., RODRIGUEZ, A., ECHEVERRI, R. & PORTILLA, M. *El enfoque territorial de desarrollo rural*. San José: C.R. Iica, 180 p., 2003.
- SERRANO, C. & FERNANDEZ, I. Estudio Comparativo Descentralización de las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina. *Washington DC-BID serie Dialogo Político*, 137p, 2005.

- SILIPRANDI, E. Los Programas de Compras Públicas de Brasil: Escuelas y Circuitos Cortos. In: *Seminario Agricultura Familiar y Circuitos cortos*. Cepal, FAO, OMS, Cirad, Red PP-AL, Santiago, 2013.
- STONE, D. *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*. University of Warwick. CSGR, Working Paper, n.º 69/01, abril, 2001. In: <[http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP\\_Stone\\_wp6901.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP_Stone_wp6901.pdf)>. Acesso em 25-7-2017.
- STONE, D. Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, vol. 33, n.º 6, pp. 483-99, 2012. 2 <<http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2012.695933>>.
- STONE, D. Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy, *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n.º 3, 2004, pp. 545-66. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13501760410001694291>>.
- THÉRY, H. Les relations bilatérales décentralisées France-Brésil dans leur contexte Europe-Amérique Latine, Mondes émergents, Amérique Latine. La nouvelle donne politique et économique, *La Documentation Française*, p. 81-104, 2009.
- VALDERRAMA, M. Los procesos de descentralización en América Latina y la cooperación europea. In: RHI-SAUSI, J. L. *Desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, p. pp. 49-62. Recal-Cespi, 2004.
- VIGEVANI, T. & ROMANZINI, H. The Impact of Domestic Politics and International Changes on The Brazilian Perception of Regional Integration. *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n.º 1, pp. 125-55, 2011.
- WORLD FOOD PROGRAMME. (PMA). *Global School Feeding Sourcebook: lessons from 14 countries*. Imperial Colege Press, 2016.
- ZITTOUN, P. *La Fabrique politiques des politiques publiques: une approche pragmatique de l'action publique*. Paris: Presse de Science Po., 340 p., 2013.

## Capítulo 4

# DIFUSÃO DE POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR: QUESTÕES EMERGENTES DA COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO

MELISSA POMEROY  
BIANCA SUYAMA

**Resumo:** Durante as duas últimas décadas, muitos países de renda média e baixa têm expandido e qualificado seus sistemas de proteção social. A cooperação internacional para o desenvolvimento exerceu um papel fundamental em estabelecer, nos debates internacionais, o vínculo entre proteção social e redução da pobreza e promoção do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, mudanças econômicas e geopolíticas acentuaram a posição de diversos países em desenvolvimento como cooperantes. Nesse contexto, as políticas sociais brasileiras ganharam relevância por seus resultados e foram amplamente disseminadas para outros países. Partindo da literatura sobre difusão de políticas, este capítulo explora como os diferentes arranjos institucionais da cooperação brasileira exercem influência nas dinâmicas de difusão de tais políticas. Dois instrumentos da Estratégia Fome Zero/Programa Brasil sem Miséria foram analisados, quais sejam, as transferências de rendas condicionadas, no marco do Programa Bolsa Família e as compras públicas locais da agricultura familiar, que figuram como componentes centrais do Programa Nacional de Alimentação Escolar e do Programa da Aquisição de Alimentos.

**Palavras-chave:** Cooperação Sul-Sul, proteção social, difusão de políticas, transferência de renda condicionada, compras públicas de alimentos.

## Introdução

A trajetória brasileira de crescimento econômico com inclusão social contribuiu para que o país fosse visto internacionalmente como um “banco de experiências” de políticas e programas. Essas políticas, consideradas bem-sucedidas por organizações internacionais, são frequentemente transferidas a outros países em desenvolvimento. Domesticamente, a internacionalização dessas políticas públicas tem sido utilizada como um dos instrumentos da Política Externa Brasileira, notadamente no âmbito da Cooperação Sul-Sul (CSS) (Milani & Lopes, 2014).

O termo CSS refere-se a práticas diversas, quais sejam, coligações destinadas a reforçar o poder de barganha dos países em desenvolvimento em negociações multilaterais; fluxos de comércio e investimentos; cooperação científica tecnológica; integração regional e ajuda Sul-Sul ou a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) (Bobiash, 1992). Essa última abrange os fluxos de cooperação técnica, financeira ou doações em espécie e empréstimos concessionais entre países em desenvolvimento, de forma a resolver problemas primários de desenvolvimento (Leite, Pomeroy & Suyama, 2015).

A CSSD brasileira ressurgiu com novo ímpeto no início do século XXI. Esse ressurgimento é resultado tanto de uma retomada do ativismo estatal na configuração pós-neoliberal (Hirst, 2011) como do contexto de promoção de intercâmbios Sul-Sul de boas práticas no marco dos Objetivos do Milênio (Morais, 2009). Os recursos brasileiros para a cooperação para o desenvolvimento aumentaram progressivamente entre os anos de 2005 e 2012, apresentando ligeira tendência de queda em 2013, último ano das informações disponíveis (Ipea & ABC, 2011; 2013; 2016).

Os projetos de desenvolvimento social ocupam, tradicionalmente, um lugar destacado na pauta da cooperação técnica brasileira com projetos de agricultura, saúde e educação vocacional (Leite, Suyama, Trajber, Pomeroy, Constantine, Navas-Alemán, Shankland & Younis, 2014). A CSSD brasileira em Proteção Social e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) expandiu-se rapidamente entre 2003 e 2010, uma dinâmica associada ao sucesso doméstico da Estratégia Fome Zero e sua difusão internacional; à prioridade conferida pela Política Externa Brasileira às relações Sul-Sul; particularmente no que diz respeito ao combate à fome; e à crescente mobilização dos atores domésticos envolvidos nessa agenda (Leite, Pomeroy & Suyama, 2015). Predominantemente prestada como cooperação técnica, seu principal objetivo é compartilhar experiências bem-sucedidas, buscando fortalecer capacidades e instituições para aumentar a autonomia em relação ao desenvolvimento do país.

Mesmo considerando seu caráter técnico, é importante frisar sua inserção no campo político da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), que se configura como um espaço de disputa de narrativas sobre os significados do desenvolvimento e que, historicamente, é dominado pelos países desenvolvidos. Nesse sentido, a CID desempenhou um papel fundamental ao estabelecer, no debate global, a proteção social como instrumento de redução da pobreza e promoção do desenvolvimento (Santarelli & Suyama, 2016; Bender, Keller & Willing, 2015). Ao longo das últimas duas décadas, diversos governos de países de renda baixa ou média começaram a introduzir novos instrumentos de proteção social ou estender e aprimorar a cobertura dos sistemas de proteção social existentes, muitas vezes incorporando ideias promovidas por atores internacionais (Lavers & Hickey, 2015).

Recentemente, diversos estudos propõem uma aproximação entre a análise da cooperação internacional e a literatura de transferência e difusão de políticas. Ressaltam-se, por sua relação com a presente análise, os trabalhos que buscam identificar os determinantes de processos de mudança em políticas de proteção social (Bender, Keller & Willing, 2015; Lavers & Hickey, 2015); as análises sobre a CSSD brasileira, na área



de saúde (Milani & Lopes, 2014), agricultura (Cabral, Favareto, Mukwereza & Amanor, 2016; Milhorange, Sabourin & Bursztyn, 2015a; Milhorange & Gabas, 2015b) e políticas sociais (Santos, 2015; Pomeroy, Leite & Suyama, 2015; Faria, 2012) e; a literatura sobre a difusão de programas de transferência de renda na América Latina (Osorio & Hurtado, 2012; Sugiyama, 2011; Silva, 2010; Franzoni & Voorend; 2001).

Neste capítulo, partimos das contribuições presentes na literatura de transferência e difusão de políticas para analisar a CSSD brasileira em proteção social. Ao relacionarmos CSSD e difusão de políticas, buscaremos iluminar aqueles aspectos que são inerentes às dinâmicas da cooperação internacional e que podem exercer influência em processos nos quais os aprendizados derivados das experiências brasileiras podem influenciar a adoção de políticas semelhantes por outros países.<sup>1</sup>

Partimos, entretanto, da premissa que a CSSD não é sinônimo de transferências Sul-Sul ou aprendizados Sul-Sul. O uso dessas expressões como sinônimos descontextualiza e despolitiza as práticas da CSSD (Jules & Silva, 2008). Apesar das iniciativas de CSSD operarem por meio do compartilhamento e difusão das políticas brasileiras, ressaltamos a importância de analisar essas dinâmicas, considerando suas motivações e implicações políticas. Assim, é necessário qualificá-las como um instrumento de política externa e, portanto, sujeitas à confluência de interesses ou disputas entre diversos atores domésticos e internacionais.

Desta maneira, nossa pergunta central é “Que fatores explicam a existência de diferentes dinâmicas de difusão de políticas brasileiras no âmbito da CSSD do país?”

Nossa hipótese inicial aponta para a importância da agência exercida pelos atores domésticos e internacionais envolvidos em determinada coalizão de política pública. Ainda, as escolhas exercidas por esses atores são influenciadas pelo contexto — também doméstico e internacional — no qual se insere a política pública em questão. Para responder a nossa pergunta central

<sup>1</sup> De acordo com a definição de difusão de políticas adotada por Simmons et al, 2007.

nos dedicaremos a analisar os diferentes arranjos institucionais presentes na implementação da cooperação, caracterizados por sua diversidade de estratégias, objetos e atores domésticos e internacionais. Para essa análise, exploraremos, com base na síntese proposta por Dolowitz & Marsh (2000) as seguintes perguntas secundárias: por que as políticas sociais brasileiras são difundidas?; quais atores participam dos processos de difusão?; o que é difundido? e; como acontece a difusão?

Para responder a essas perguntas, analisaremos a difusão de dois instrumentos<sup>1</sup> da Estratégia Fome Zero/Programa Brasil sem Miséria, quais sejam, as transferências de rendas condicionadas, no marco do Programa Bolsa Família e as compras públicas locais da agricultura familiar, que figuram como componentes centrais do Programa Nacional de Alimentação Escolar e do Programa da Aquisição de Alimentos. Selecionamos esses dois instrumentos para essa análise inicial, pois ambos estão presentes na pauta de cooperação brasileira estabelecida por meio dos diferentes arranjos. A análise abrange o período compreendido entre 2003 e 2016 e tem como foco os continentes latino-americanos e africanos, prioridades da política externa e cooperação brasileira durante o período. Futuras pesquisas sobre outras políticas, programas ou instrumentos podem contrastar ou corroborar os resultados obtidos. Esperamos, por meio desse exercício, contribuir também para lançar luzes sobre o campo pouco explorado de difusão de políticas entre países em desenvolvimento (Marsh & Sharman, 2009; Hadjiisky, Pal & Walker, 2017).

Na segunda seção será apresentado o marco analítico utilizado para analisar a difusão de políticas por meio da Cooperação Sul-Sul, assim como a metodologia empregada. A terceira seção contextualiza brevemente os arranjos institucionais da cooperação brasileira, proporcionando o contexto geral da análise. A quarta seção expõe um panorama da cooperação brasileira

1 De acordo com a definição de Lascoumes & Le Galès os instrumentos de políticas são dispositivos técnico-sociais que materializam e operacionalizam a ação governamental e organizam as relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações que o constituem.

em proteção social e SAN, valendo-se da análise da difusão dos dois instrumentos selecionados. A seção final apresenta reflexões iniciais sobre como os diferentes arranjos institucionais da cooperação brasileira podem impactar a expansão de políticas de proteção social e SAN nos países parceiros.

### **Cooperação Sul-Sul e difusão de políticas públicas — elementos para análise**

Para analisar empiricamente a Cooperação Sul-Sul brasileira é preciso identificar as motivações dos atores que participam dos processos de difusão, os arranjos que estruturam a cooperação, e as ênfases dadas aos diferentes elementos das políticas públicas que são difundidas.

Respeito ao *objeto* da difusão, ele pode constituir-se de ideias ou princípios, instituições, políticas, programas ou instrumentos. Peter Hall (1993), identifica três níveis onde podem ocorrer mudanças e aprendizados nos processos de formulação de políticas públicas: o primeiro é o nível operacional da implementação dos instrumentos de determinado programa (mudanças de primeira ordem), o segundo nível diz respeito ao desenho das políticas (mudanças de segunda ordem), e o terceiro é o nível mais macro que engloba os grandes objetivos e paradigmas que orientam o desenho das políticas (mudanças de terceira ordem). Ainda, de acordo com Hall, mudanças de terceira ordem são dependentes de processos sociais e de ideias que circulam entre atores estatais e não estatais, e não apenas de decisões e aprendizados das burocracias autônomas estatais ou da disputa de grupos de interesses específicos.

Desta forma, respeito aos *atores* que participam dos processos de difusão e suas motivações, a literatura identifica uma série de atores públicos e privados, domésticos e internacionais, além dos habituais tomadores de decisões. De particular interesse, para nosso estudo são as contribuições sobre as coalizões de defesa (*advocacy coalition*), que congregam atores e

governamentais e não-governamentais em torno de um conjunto de crenças sobre as políticas públicas de determinada área setorial e que buscam, por meio de ações minimamente coordenadas, impulsar e legitimar determinadas soluções políticas (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988)

Com relação à metodologia empregada, a observação participante foi o ponto de partida para a hipótese indutiva que exploraremos ao longo do capítulo. Tal observação permitiu também a identificação inicial das diferentes coalizões e arranjos que permeiam a Cooperação Sul-Sul Brasileira. O segundo passo consistiu em mapeamento e análise das iniciativas, por meio do qual se buscou entender a relevância dos instrumentos analisados na pauta de cooperação brasileira em seus diferentes arranjos. Ou seja, procurou-se analisar comparativamente a presença de tais instrumentos *vis-à-vis* o universo total de iniciativas de cooperação em determinada área temática. Foram usadas distintas fontes para o mapeamento, de acordo com a modalidade de cooperação analisada.<sup>1</sup> O terceiro passo consistiu na análise discursiva do conteúdo das principais iniciativas identificadas para entender como os instrumentos eram apresentados e compartilhados, e identificar se a ênfase era dada a características mais técnicas (elementos de primeira e segunda ordem) e se elas encontravam-se desconectadas ou conectadas com elementos de reflexão sobre terceira ordem (elementos de terceira ordem). Para corroborar ou refutar as análises iniciais, sete entrevistas com atores envolvidos nas iniciativas analisadas foram realizadas.

Assim, apoiamo-nos nas contribuições do construtivismo que conformam o “giro discursivo” nas ciências sociais, e

1 Para a cooperação bilateral, a principal fonte foi a base de dados construída por Caixeta & Suyama (2014) e atualizações foram feitas com informações da ABC (Fonte: *Site* ABC). Para a cooperação trilateral com organismos internacionais a principal fonte foram relatórios e *sites* dos próprios organismos. Finalmente, para cooperação em bloco, Caixeta & Suyama (2014) identificaram as principais estruturas institucionais regionais ou intrarregionais (blocos) das quais os Ministérios responsáveis pelos instrumentos de proteção social analisados participam. Com base na identificação dos principais blocos, pesquisamos a presença dos instrumentos analisados na pauta de cooperação, por meio de documentos de posicionamento e outras fontes secundárias citadas.

mais especificamente, no campo de análise de política pública, para iluminar o papel dos discursos que permeiam as políticas de proteção social na definição dos problemas a que elas devem responder, assim como das alternativas que são consideradas viáveis e plausíveis para fazer diante do diagnóstico identificado. O processo de definição de problemas e soluções é mediado pela competição entre discursos hegemônicos e desafiantes, historicamente construídos, que disputam os significados das políticas durante todas as etapas do seu ciclo, da entrada na agenda até sua avaliação (Fisher, 2003; Majone, 1989).

### **Contexto e arranjos institucionais da Cooperação brasileira**

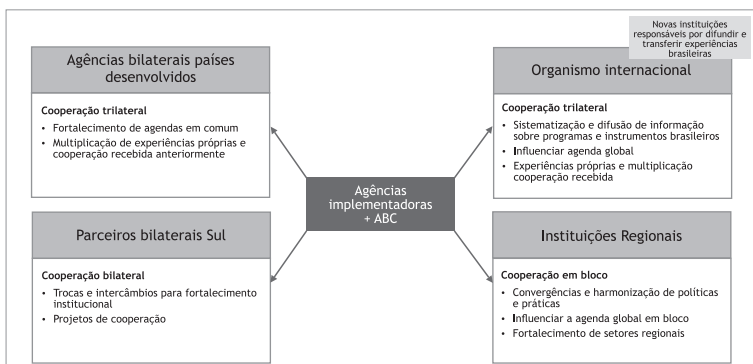
A atuação do Brasil na cooperação técnica é marcada por uma forte dispersão institucional. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), subordinada ao Ministério de Relações Exteriores, é a entidade legalmente responsável por coordenar a cooperação técnica recebida e oferecida em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Presidência da República. A esse quadro, somam-se os Ministérios e empresas públicas, responsáveis pela implementação da cooperação técnica e que também têm competências legais para atuar internacionalmente; as organizações multilaterais e agências bilaterais de países desenvolvidos, que atuam como parceiros em arranjos trilaterais; e a sociedade em geral, que busca canais de interlocução variados para influenciar a agenda de cooperação (Leite, Suyama, Trajber, Pomeroy, Constantine, Navas-Alemán, Shankland & Younis, 2014). A importância dos Ministérios setoriais e das empresas públicas, não deve ser menosprezada. As instituições domésticas brasileiras assumiram um papel proeminente na difusão de suas experiências (Puente, 2010), financiando e alocando servidores públicos para implementação de projetos de assistência técnica, recebendo delegações internacionais, sistematizando e disseminando o

conhecimento sobre suas experiências, e participando em redes e fóruns regionais e internacionais.

A CSSD brasileira opera por diferentes arranjos institucionais, que se conformam fundando-se nas relações estabelecidas com seus diferentes parceiros. Especificamente, a cooperação ocorre por meio de parcerias bilaterais Sul-Sul, trilaterais (intercâmbios Sul-Sul com participação de uma organização multilateral ou doador tradicional) ou em blocos regionais e intrarregionais, como Mercosul ou Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). As estratégias utilizadas não se restringem a criação de projetos e abarcam também a recepção de delegações internacionais, a sistematização e difusão do conhecimento sobre as experiências nacionais, o intercâmbio e incidência política baseados na participação em espaços e fóruns regionais e internacionais, e a harmonização de políticas em âmbito regional e intrarregional. Essas práticas abrangem trocas tanto no nível técnico como diálogos políticos de alto-escalão.

A figura 1 sintetiza esse quadro de relações e motivações, tendo como ator central as agências implementadoras (por exemplo, Ministérios responsáveis por políticas públicas setoriais) e a ABC. As motivações que orientam a CSSD em cada um dos arranjos variam, de acordo com o histórico das relações, capacidades disponibilizadas e potencialidades percebidas pelos parceiros.

Figura 1. Arranjos institucionais da CSSD brasileira



Fonte: Elaboração própria com base em Caixeta & Suyama, 2014; Leite, Suyama, Trajber, Pomeroy, Constantine, Navas-Alemán, Shankland & Younis, 2014; Suyama, Caixeta & Macedo, 2016.

Neste contexto, vale frisar o importante papel desempenhado pelos organismos internacionais, que participam da cooperação brasileira mediando e articulando demandas e apoiando a execução da CSSD brasileira cumprindo funções que atualmente não podem ser cumpridas por estruturas nacionais, em virtude da falta de marco legal que permita a operacionalização da CSSD brasileira. Estes acordos trilaterais foram estabelecidos com base em oportunidades que surgiram da interação entre limites domésticos para enfrentar a crescente demanda por cooperação técnica, a mobilização e o interesse de coalizões setoriais domésticas em internacionalizar as políticas brasileiras, bem como um contexto de mudança no campo da cooperação internacional. Respeito ao contexto internacional, ressalta-se o crescente interesse dos doadores tradicionais em se aproximarem dos “doadores emergentes”, assim como manter e ampliar seu espaço em um contexto de recursos escassos, críticas ao potencial da ajuda ao desenvolvimento e mudanças intensas nos papéis tradicionalmente desempenhados pelos países em desenvolvimento (Leite, Pomeroy & Suyama, 2015). As parcerias trilaterais desempenharam um papel fundamental em possibilitar uma sistematização ampla de conhecimento e lições aprendidas sobre os instrumentos, fundamental para o compartilhamento da experiência com outros países e sua difusão em diversos idiomas (Leite, Pomeroy & Suyama, 2013; 2015). Além disso, muitas vezes, os acordos trilaterais apresentam sinergia com compromissos assumidos regionalmente ou fortalecem agendas bilaterais brasileiras.

Ainda, as parcerias triangulares deram origem a novas instituições responsáveis por difundir e transferir experiências brasileiras, criadas dentro de organismos internacionais, mas tendo o Brasil como um parceiro-chave — em termos de recursos financeiros, conhecimento e legitimidade política —, para apoiar a difusão e a adaptação de políticas brasileiras em outros países. Por exemplo: o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (RIO + Centre), ambos em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

(Pnud); o Centro de Excelência contra a Fome em parceria com o Programa Mundial de Alimentos, e as plataformas de difusão de conhecimento Mundo sem Pobreza (em parceria com o Banco Mundial) e a <socialprotection.org> (parceria entre IPC-IG e as agências de cooperação dos governos australiano e alemão). Esses acordos foram estabelecidos baseados em oportunidades que surgiram da interação entre limites domésticos e mudanças no cenário da ajuda internacional, com repercussões para as estratégias dos doadores tradicionais.

Assim, uma série de variáveis determinam os arranjos das iniciativas de cooperação, a depender da natureza e motivações de cada uma das partes envolvidas. Pomeroy, Leite & Suyama (2015) identificam que o processo decisório disperso da CSSD brasileira determina o contexto originário da política passível de ser difundida ou transferida, porque esses processos apenas serão efetivados se existirem capacidades, interesse, recursos e atores mobilizados. Como veremos adiante, a mobilização desses fatores pode contar com maior ou menor protagonismo dos atores domésticos ou internacionais. Na próxima seção mapearemos os atores, os objetos e as dinâmicas que caracterizam a difusão dos dois instrumentos selecionados, contextualizando-os e relacionando-os com os debates no campo do desenvolvimento internacional.

### **Transferência de renda e compras institucionais: contextos, atores, arranjos e conteúdos**

Para entender as diferentes dinâmicas de difusão de políticas brasileiras no âmbito da CSSD brasileira é importante resgatar elementos contextuais que nos ajudarão a entender o posicionamento, a motivação e o protagonismo dos atores envolvidos em sua difusão. Particularmente, interessa-nos entender como o debate normativo sobre ambos os instrumentos, assim como tendências relacionadas à sua implementação nos



continentes latino-americano e africano, exercem influência sobre o posicionamento dos atores e sobre a configuração de diferentes arranjos da CSSD brasileira.

*O lugar dos instrumentos no mercado  
internacional de soluções*

O rápido crescimento no número de países que começaram a estabelecer programas de transferência de renda, nas últimas duas décadas, estimulou uma agenda de pesquisa sobre a difusão desses instrumentos de proteção social, principalmente no âmbito da América Latina (Sugyama, 2011; Osorio & Hurtado, 2012; Silva, 2010; Kerches & Peres, 2017). A literatura sobre compras institucionais, por sua vez, não tem como foco os processos de difusão. A literatura específica sobre compras institucionais para alimentação escolar é relativamente recente e coincide com a atual convergência entre agricultura e proteção social presente no debate sobre soluções políticas (Devereux & White, 2010) centrando-se, em grande medida, no debate sobre a eficácia do instrumento em gerar impactos positivos para os beneficiários secundários do programa, como agricultores familiares, fornecedores e cozinheiras (Devereux & White, 2010; Sumberg & Sabates-Wheeler, 2011).

No âmbito normativo, identifica-se um consenso sobre a efetividade dos programas de transferência de renda como instrumento de combate à pobreza. Por um lado, tal consenso explica-se ao fato de que as avaliações sobre sua implementação são invariavelmente positivas para os beneficiários diretos dos programas (Devereux, 2012) e pela possibilidade de gerar dividendos políticos (Silva, 2010). Por outro, ao menos para os casos latino-americanos, (Cf. Capítulos de Cristiane Kerches da Silva Leite e Ursula Dias Peres e Cecilia Osorio Gonnet nesta obra) indicam que contribuiu para a rápida expansão do instrumento o fato de o paradigma focalizador de programas de transferência de renda constituir estrutura interpretativa básica de formulação de soluções para o problema da fome e da pobreza no continente.

No caso das compras institucionais de alimentos, por sua vez, não é possível identificar amplos consensos sobre o instrumento como solução para fome. Nesse sentido, vale ressaltar que o paradigma central do instrumento — no marco da experiência brasileira — reside no fato de considerar a necessidade de promover ações concertadas sobre a oferta e demanda dos alimentos como estratégia de combate a fome. A demanda estruturada de alimentos, por meio das compras institucionais para o abastecimento de programas de proteção social — aliada a outras políticas de estímulo à produção local e familiar (assistência técnica, créditos, acesso a insumos) — visa promover um círculo virtuoso capaz de fortalecer a agricultura familiar e sua participação nos mercados, assim como garantir renda e maior estabilidade para os produtores locais.

Assim, o debate sobre as compras institucionais de alimentos hoje acomoda-se especialmente sob o polissêmico conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (Maxwell, 1996). A evolução do conceito parte de um diagnóstico inicial que identificava os índices de produção e a falta de alimentos como origem dos problemas de insegurança alimentar, atualmente o debate inclui problemas relacionados ao acesso à produção. Ainda que, internacionalmente, a agenda de desenvolvimento liderada pela ONU tenha lançado o combate à fome como prioridade nos Objetivos do Milênio (2000) e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015), e a crise dos preços dos alimentos em 2007-2008 tenha mobilizado a comunidade internacional a gerar respostas rápidas e contundentes — para os doadores tradicionais, a evolução conceitual parece não haver sido suficiente para mudar completamente o paradigma que tem como foco principal o aumento da produção.<sup>1</sup>

Para a presente análise sobre a cooperação brasileira, é também importante considerar as diferentes tendências na expansão dos instrumentos nos contextos latino-americanos e africanos.

1 A iniciativa de Segurança Alimentar de LAquila, promovida pelo G8 em 2009, por exemplo, destina 42% dos fundos comprometidos ao desenvolvimento agrícola e apenas 7% para projetos de desenvolvimento rural, nutrição ou redes de proteção (ONE, 2011). O *European Union Food Facility*, por sua vez, tem como objetivo central aumentar a produção agrícola.

Na América Latina, a difusão dos programas de transferência de renda condicionada indica que o processo de adoção dos programas é rápido, provavelmente por conta da imagem política positiva e pouca oposição mobilizada contra os programas de transferência de renda (Silva, 2010), e por ser muito uniforme, com presença dos componentes básicos do programa em todos os países (Osorio, 2014). A expansão dos programas de transferência de renda no continente africano, por sua vez, responde a outras dinâmicas. Em primeiro lugar, os programas são em sua maioria baseados em transferências não condicionadas, instituídos em nível subnacional e, geralmente, financiado por doadores bilaterais ou multilaterais e implementados por organizações não-governamentais internacionais, com maior incidência em países anglófilos (Devereux & White, 2010). O crescimento da escala dos projetos-piloto leva mais tempo e enfrenta mais resistência do que na América Latina. O estímulo para adoção de instrumentos de transferência de renda é percebido como uma agenda dos doadores, que, ao reavaliar suas estratégia de ajuda alimentar em casos não emergenciais, identificaram que elas demonstram poucos impactos positivos na promoção de SAN, assim como podem gerar impactos negativos na produção agrícola local. Por outro lado, algumas preocupações dos governos nacionais dizem respeito à estabilidade do financiamento desses programas, seu impacto nos mercados agrícolas e a complexa estrutura institucional necessária para sua implementação (Devereux, 2006).

No caso do instrumento de compra pública, os contextos latino-americanos e africanos também diferem substancialmente. Na América Latina, a existência de programas nacionais de alimentação escolar data das décadas de 1940 e 1950 e, desde o início do século XXI, têm apresentado avanços em sua institucionalização e universalização (FAO, 2013). No continente africano, a maioria dos programas de alimentação escolar estão a cargo de doadores internacionais e observa-se um contexto de transição para iniciativas de cooperação que visam estruturar programas nacionais de acesso à alimentação, liderados pelos governos nacionais. O Programa Mundial de Alimentos, por

exemplo, em seu plano estratégico para o quinquênio de 2008 a 2013 adotou uma estratégia de transição que visa substituir a doação de alimentos por programas que sejam implementados e financiados nacionalmente e abastecidos localmente. Ainda, o Banco Mundial considera os programas de alimentação escolar como um importante componente, focalizado, das redes de proteção social, particularmente naqueles países que não tem condições de criar programas de transferência de renda (Bundy, Burbano, Grosh, Gelli, Jukes & Drake, 2009, p. 2). O enlace com a agricultura familiar e as compras institucionais de alimentos, entretanto, são vistos como uma opção disponível, não necessariamente um componente essencial para estruturação da alimentação escolar.

### *O lugar dos instrumentos nos arranjos da Cooperação Sul-Sul brasileira*

O principal ator responsável pela cooperação com foco em transferência de renda era o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), atualmente unificado no Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Sua criação e inserção na CSSD, a partir do ano 2004, acontece em um momento marcado pelos processos de difusão global do instrumento de transferência de renda, intermediados pelas organizações internacionais, principalmente pelos Bancos Mundial e Interamericano de Desenvolvimento (Silva, 2010; Sugiyama, 2011; Osorio & Hurtado, 2012). Apesar da grande demanda internacional para conhecer melhor a experiência brasileira,<sup>1</sup> diversos fatores convergiram para uma não priorização da pauta na agenda de cooperação protagonizada diretamente pelo Ministério e para um maior protagonismo de organizações internacionais na difusão da experiência brasileira do Bolsa Família.

Em primeiro lugar, não houve uma aposta política do MDS para a CSSD com foco no instrumento de transferência de

1 Entrevistado/a 1. Representante de organismo internacional.

renda<sup>1</sup>. No que diz respeito às motivações dos atores domésticos em internacionalizar o instrumento, os promotores do Bolsa Família não viam a necessidade de incentivos para promover o programa internacionalmente, diante do apoio doméstico já existente ao programa (Silva, 2010). De fato, respeito à atuação internacional do MDS ressalta-se como prioridade sua participação em arranjos de integração regionais, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac).<sup>2</sup> No caso do Mercosul, especial ênfase foi dada a criação do Instituto Social do Mercosul (ISM) e elaboração do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (Peas) (Caixeta & Suyama, 2014). No caso do ISM, seus projetos centram-se na Economia Solidária, Segurança Alimentar, Erradicação da Pobreza Extrema e no Sistema de Informação do Mercosul sobre Políticas e Indicadores Sociais. O Peas, por sua vez, menciona os programas de transferência de renda condicionada, sob a diretriz de promover políticas redistributivas, mas com uma clara ressalva sobre a falta de evidências desses programas para combater a desigualdade. Ainda, na pauta da cooperação bilateral e da cooperação em bloco, o Programa Bolsa Família não se constituiu como o foco principal da atuação brasileira.

Adicionalmente, as primeiras experiências do MDS em projetos no caso do continente africano levaram a equipe responsável pela cooperação em Bolsa Família a não priorizar seu envolvimento direto com as experiências na África (Leite, Pomeroy & Suyama, 2015). Por um lado, comprovou-se a existência de intenso investimento das organizações internacionais em transferir instrumentos de transferência de renda condicionada para os países africanos. Por outro, a experiência direta no continente demonstrou dificuldades substantivas em atuar em um contexto tão diferente do brasileiro<sup>3</sup> (Silva, 2010).<sup>4</sup>

1 Entrevistado/a 1. Representante de organismo internacional. Entrevistado/a 2. Representante do governo brasileiro.

2 Entrevistado/a 1. Representante de organismo internacional.

3 Entrevistado/a 3. Acadêmico/a.

4 Ressalta-se a experiência com o Programa África-Brasil em Desenvolvimento Social, apoiado pelo Departamento para o Desenvolvimento

É, portanto, em iniciativas trilaterais com organismos internacionais que encontramos maior ênfase no instrumento de transferência de renda. O Centro Internacional de pobreza de crescimento inclusivo (IPC- IG) foi criado em 2004 como um centro global pelo Pnud em parceria com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e o Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para “promover a produção e a difusão de estudos e recomendações de política, a troca de melhores práticas em iniciativas de desenvolvimento e expansão da Cooperação Sul-Sul” (IPC-IG, 2014). O Centro foi responsável pela realização da primeira avaliação de impacto sobre o Bolsa Família (Fraundorfer, 2013) e seus pesquisadores são reconhecidos como membros importantes das comunidades epistêmicas sobre o assunto (Osorio, 2014). Em 2015, o IPC-IG lançou a plataforma <socialprotection.org>, cuja maior parte dos documentos disponibilizados são sobre transferência de renda.

Finalmente, o MDS manteve boas relações com o Banco Mundial pelo histórico de estruturação do programa domesticamente e, ao mesmo tempo, manteve atuação autônoma com relação a Agência Brasileira de Cooperação no que diz respeito à coordenação das demandas de cooperação recebidas.<sup>1</sup> Ressalta-se na relação com o Banco Mundial uma série de elementos que contribuem para a difusão da experiência brasileira: (i) a participação de técnicos brasileiros nas comunidades de aprendizagem sobre transferência de renda facilitadas pelo Banco Mundial, com apoio da Unicef, cujo público alvo são técnicos e gerências de nível médio de países; (ii) em 2007, a publicação do texto *The Nuts and Bolts of Bolsa Família*, que é o primeiro manual técnico do programa, escrito pelo Banco Mundial; (iii) o projeto Mundo Sem Pobreza, lançado em 2014, fruto de uma iniciativa do Banco Mundial no marco de sua diretriz de *science of delivery*,

Internacional do Reino Unido o (DFID) e o IPC-IG. No marco desse programa, o MDS cooperou com o Projeto Livelihood Empowerment against Poverty (Leap) em Gana, a partir de 2006, que tinha como objetivo o desenvolvimento da Estratégia Nacional de Proteção Social, cujo componente principal residia no programa de transferência de renda (Souza, 2007)

1 Entrevistado/a 4. Representante do governo brasileiro.

com o objetivo de proporcionar conhecimento sobre o “como fazer” das políticas de proteção social brasileiras, facilitando sua adaptação e difusão, em consonância com a estratégia do Banco Mundial em sistematizar soluções para o desenvolvimento (Suyama, Caixeta & Macedo, 2016).<sup>1</sup>

Como característica principal dessa difusão do Programa Bolsa Família, frisa-se a disponibilização de ampla documentação em vários idiomas que explica os elementos técnicos relacionados ao Bolsa Família e aprendizados sobre sua implementação, como são as condicionalidades, o cadastro único, a fiscalização, a focalização, etc. Vale ressaltar que os próprios países parceiros do Brasil identificaram uma lacuna importante no intercâmbio de conhecimento no que diz respeito ao contexto político-institucional da construção do programa (Lorenzo, 2013). Nesse sentido, algumas iniciativas suprimiram parcialmente essa necessidade dos países parceiros. Uma delas foram os seminários internacionais organizados pelo MDS. Os seminários foram originalmente pensados para dar conta da alta demanda por maior conhecimento da experiência brasileira. Nesses seminários, o Programa Fome Zero era apresentado em sua totalidade, sem maior destaque para o Bolsa Família.<sup>2</sup> Também vale acentuar a atuação de outras organizações internacionais, para além do Banco Mundial, na difusão do modelo brasileiro de transferência de renda condicionada. A Unicef e a Organização Internacional do Trabalho também participaram de iniciativas brasileiras de CSSD triangular. Tais organizações, que se caracterizam por sua abordagem de direitos, viam na conjugação dos instrumentos de transferência de renda com outras políticas

1 Para estruturar sua base de conhecimento, a plataforma promoveu um levantamento dos temas de maior interesse durante três seminários, sendo um deles exclusivo sobre o programa de transferência de rendas e dois voltados para compartilhar a experiência brasileira em políticas de proteção social de maneira mais ampla. O seminário exclusivo sobre TRC foi organizado pelo Banco Mundial. Os temas que surgiram como maior interesse foram: cadastro único, condicionalidades do Bolsa Família e coordenação federativa

2 Observação participante, 2013

propostas pelo modelo brasileiro, a possibilidade de impulsionar debates sobre modelos de bem-estar social mais universais.<sup>1</sup>

Uma primeira diferença marcante para a CSS em compras institucionais é o protagonismo político brasileiro na agenda. O governo brasileiro, a partir da gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, elevou o combate à fome como prioridade de política externa e defendeu que a solução para a fome era vontade política e investimento do Estado<sup>2</sup> e por meio de ações concertadas nas dimensões da oferta e da demanda da cadeia de produção agrícola, incluindo não apenas o fortalecimento da agricultura familiar, mas também seguros agrícolas, garantia de preço e compras institucionais (Patriota & Pierri, 2013). Nesse contexto, a CSSD em programas de compras institucionais que originariamente era formulada no marco do fortalecimento da agricultura familiar, foram paulatinamente sendo discursivamente elaborados no marco das estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional.<sup>3</sup> Vale ressaltar que esse movimento foi protagonizado pelos mesmo atores que disputaram importantes mudanças domésticas de paradigma com relação ao modelo da alimentação escolar e da promoção da agenda da agricultura familiar, assim como da defesa da agenda internacional de combate à fome dentro do Itamaraty.<sup>4</sup>

Ainda, a CSSD brasileira nesta agenda mobiliza uma constelação de atores domésticos e internacionais muito diversificada. Nesse cenário os principais atores governamentais foram os Ministérios de Desenvolvimento Agrário e de o Desenvolvimento

1 Entrevistado/a 1. Representante do governo brasileiro. Entrevistado/a 2. Representante de organismo internacional.

2 São numerosos os exemplos de iniciativas, no marco da política externa brasileira, que ilustram essa prioridade. Entre elas, a liderança no processo de reforma do Comitê de Segurança Alimentar da FAO, apostando nesse espaço como principal plataforma global para a plena realização do direito à alimentação; a liderança na criação de mecanismos inovadores de financiamento para o combate à fome; o protagonismo na criação da reunião especializada sobre a Agricultura Familiar no Mercosul (Reaf); a Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome; a eleição de José Graziano como diretor da FAO, entre outros. Ver Beghin, 2014; Fraundorfer, 2015 para mais iniciativas.

3 Entrevistado/a 3. Acadêmico/a. Entrevistados/as 4 e 7. Representantes do governo brasileiro.

4 Entrevistado/a 4. Representante do governo brasileiro.



Social, a Coordenação Geral de Ações de Combate a Fome (Ministério de Relações Exteriores) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação, que mobilizaram recursos financeiros e políticos de alto nível para avançar com a pauta da SAN e difundir o modelo brasileiro internacionalmente, com uma atuação intensa nos blocos<sup>1</sup> regionais (especialmente Celac, CPLP e Mercosul), nas organizações internacionais e com parceiros bilaterais prioritários da Política Externa Brasileira.

Por conta dos resultados das políticas domésticas, o Brasil ganhou amplo reconhecimento internacional como ator proeminente para diálogo político e cooperação em SAN. Ao valorizar uma série de ações concertadas e não apenas o aumento da produção agrícola, a experiência brasileira chamou a atenção de organizações internacionais, principalmente o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) em um contexto no qual ambas organizações buscavam não apenas um novo ímpeto legitimador para suas agendas, mas também novos aportes financeiros de doadores não tradicionais, como o Brasil.<sup>2</sup> No início da dessas parcerias, o tema das compras locais da agricultura familiar era pouco conhecido dentro dessas organizações, demandando maior protagonismo brasileiro para a operacionalização dos projetos conjuntos (Saborin et al., neste livro).<sup>3</sup>

A escolha de José Graziano para comandar o escritório regional da FAO, a partir de 2006, e sua posterior eleição para o cargo de diretor-geral da FAO em 2011, também contribuiriam para elevar o perfil da CSS brasileira no âmbito da SAN e das compras institucionais. Por um lado, sua atuação de alto nível na FAO contribuiu para dois movimentos que mutuamente reforçavam-se dentro da organização: maior conhecimento sobre o modelo brasileiro e maior participação dos brasileiros entre os quadros técnicos da organização. Por outro lado, atores brasileiros também buscaram apoiar a gestão de Graziano na FAO e a difusão do modelo brasileiro, seja por meio de um maior fluxo de recursos públicos para a implementação de projetos

1 Entrevistado/a 7. Representante de organismo internacional.

2 Entrevistado/a 5. Acadêmico/a.

3 Entrevistado/a 7. Representante de organismo internacional.

trilaterais em parceria entre o governo brasileiro e a organização, ou por meio do apoio de setores importantes da sociedade civil brasileira ligados à agenda de SAN.

No âmbito da Cooperação Trilateral enfatizamos o Programa de Cooperação Internacional Brasil/FAO na América Latina e Caribe,<sup>1</sup> o Centro de Excelência contra a Fome<sup>2</sup> e o projeto *Purchase from Africans for Africa* (PAA África).<sup>3</sup> O Programa de Cooperação Internacional Brasil/FAO, inicia-se em 2008 e responde à Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome (2005) que resultou em estratégias nacionais inspiradas no Fome Zero e originou diversas demandas de cooperação técnica (Maluf & Prado, 2015). A parceria Brasil-FAO apostou na promoção de mudanças nos paradigmas relacionados às compras institucionais e aos programas de alimentação escolar. Com base nas características da experiência brasileira, o programa investiu em estratégias de *advocacy* regional e em pilotos para promover evidências e sensibilizar a região sobre a importância da intersectorialidade, do vínculo com agricultura familiar e da qualidade da alimentação.<sup>4</sup> O Centro de Excelência, por sua vez, promove intercâmbios entre atores nacionais, facilitando o diálogo intersectorial e oferecendo assistência técnica com vistas à consolidação de políticas de alimentação escolar. O programa de alimentação escolar é apresentado no marco da Estratégia Fome Zero, com ênfase na intersectorialidade das políticas. Finalmente, o PAA África teve como objetivo promover o enlace entre alimentação escolar e apoio à agricultura familiar. A estratégia foi conduzindo projetos pilotos que pudessem subsidiar um diálogo político

1 Com participação da Agência Brasileira de Cooperação e dos Ministérios das Relações Exteriores, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Pesca e Aquicultura e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério de Educação

2 Criado em 2011 para apoiar o desenvolvimento de capacidades nacionais para a implementação de programas de alimentação escolar sustentáveis, majoritariamente no continente africano. O Centro conforma-se como uma nova institucionalidade da Cooperação brasileira e é fruto da parceria entre o governo brasileiro (ABC) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), com aportes do Fundo Nacional de Educação (Ministério da Educação).

3 O PAA África foi instituído pelo CG-Fome, em parceria com MDS, FAO, PMA e DFID e conta com consultores em cada país de implementação.

4 Entrevistado/a 2. Representante do governo brasileiro.

sobre compras institucionais locais, visando a institucionalização de instrumentos de aquisição de alimentos de pequenos agricultores em países da África Subsaariana (Milhorange, Sabourin & Bursztyn, 2015a). Atualmente, a Agência Brasileira de Cooperação está estimulando o desenho de uma estratégia de cooperação em SAN com organismos internacionais para fortalecer o modelo brasileiro que conecta apoios do lado da oferta e da demanda<sup>1</sup>.

Respeito à cooperação em bloco, ressalta-se a atuação brasileira, tanto governo — sobretudo com o protagonismo do MDA por meio de sua Assessoria Internacional — como sociedade civil, no âmbito do Mercosul e da CPLP.<sup>2</sup> No Mercosul frisa-se a cooperação no marco da Reunião Especializada de Agricultura Familiar (Reaf) — iniciativa brasileira, fruto da confluência de interesses entre o Ministério de Desenvolvimento Agrário, Ministério de Relações Exteriores e sindicatos e movimentos sociais rurais — em promover internacionalmente o modelo de políticas de agricultura familiar (Bülow & Carvalho, 2012). Com base na Reaf articulam-se programas de cooperação regionais e bilaterais, além da rede cooperar com outros blocos sub-regionais e organismos multilaterais (*ibid.*). No âmbito da CPLP acentua-se a aprovação, em 2012, da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional, que se orienta pela realização do direito humano à alimentação adequada. Sarmiento & Pinto (2015) enfatizam entre os fatores que contribuíram para a decisão de formular a estratégia: a mobilização da sociedade civil e o empenho pessoal de atores com capital político dos Estados, sociedade civil e FAO; o protagonismo e a visibilidade internacional assumida pelo Brasil na matéria; e o apoio técnico e financeiro da FAO para a facilitação do acordo político e formulação da estratégia. Em ambos os blocos, o instrumento das compras institucionais é difundido como parte da estratégia brasileira de combate à fome e desenvolvimento agrário.

O reconhecimento da experiência brasileira se estendeu também à sociedade civil internacional. Organizações como

1 Entrevistado/a 2. Representante do governo brasileiro.

2 Para mais detalhes da cooperação brasileira no âmbito regional da América Latina. Ver Sabourin et al, neste livro.

ActionAid e Oxfam, basearam suas campanhas internacionais de combate à fome na estratégia do Fome Zero, dando destaque aos componentes da promoção da agricultura familiar, participação da sociedade civil e centralidade do Estado e políticas públicas, aliados a um forte compromisso político. Essas organizações também apoiaram diversas iniciativas de engajamento da sociedade civil brasileira na CSS, assim como ao próprio Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para atuar também no compartilhamento da experiência da sociedade civil brasileira com outros atores internacionais.

Finalmente, pode-se perceber também que os arranjos da CSS brasileira acabam influenciando como as respostas às demandas dos parceiros são estruturadas. Nesse sentido, vale ressaltar que no início do período estudado, as demandas recebidas eram muito amplas, centradas especialmente em conhecer melhor o trabalho brasileiro de combate à fome e à pobreza<sup>1</sup> e o próprio governo brasileiro tinha dificuldade de explicar o carácter intersetorial e multidimensional dos programas do Fome Zero. Entretanto, atualmente, a demanda é, em geral, facilitada por um dos arranjos da CSS brasileira, seja ele os blocos regionais ou os organismos internacionais e, também importa saber, quais organismos internacionais. Nesse sentido, as demandas relacionadas à transferência de renda condicionada originárias de interações com o Banco Mundial, costumam se limitar a intercâmbios sobre elementos técnicos.<sup>2</sup> Enquanto, intercâmbios facilitados pela Unicef ou OIT, por exemplo, costumam abarcar intercâmbios mais centrados em modelos de proteção social. Essas organizações, cuja atuação é fortemente baseada em direitos, costumam ver no caso brasileiro um exemplo mais completo do uso das transferências de renda condicionada no marco da estruturação de sistemas de proteção social.<sup>3</sup> O mesmo acontece para o caso das compras institucionais, eu que atualmente FAO e PMA, por meio do Centro de Excelência contra a Fome, facilitam as demandas em diálogo com os elementos presentes no

1 Entrevistado/a 3. Acadêmico/a. Entrevistados/as 2 e 7. Representantes do governo brasileiro.

2 Entrevistado/a 2. Representante do governo brasileiro.

3 Entrevistado/a 1. Representante de organismo internacional.

modelo brasileiro e de acordo com seu “nichos” específico, tanto territorial — no caso do Centro com ênfase em países africanos e no caso da FAO com ênfase na América Latina — como setorial, sendo o Centro com maior dedicação ao tema da Alimentação Escolar e a FAO com maior vínculo às questões de desenvolvimento agrário e territorial.<sup>1</sup>

## Conclusão

Ao analisar os conteúdos da cooperação, podemos observar, para o caso do instrumento de transferência de renda condicionada, uma clara relação entre a ordem de mudança e os arranjos de cooperação. Nas modalidades em bloco e bilateral, o foco principal da difusão da experiência brasileira centra-se em elementos de segunda e terceira ordem. O instrumento de transferência de renda é pouco enfatizado e, quando presente, é apresentado em seu marco mais amplo de políticas de proteção social. Assim, em ambas modalidades a CSSD tende a: (i) enfatizar intercâmbios sobre ideias e princípios (por exemplo, redistribuição de renda e combate à desigualdade e participação e intersetorialidade), (ii) compartilhar conhecimento sobre as políticas brasileiras em sua totalidade (Estratégia Fome Zero/Brasil sem Miséria). Por outro lado, na modalidade trilateral, o foco das comunidades de aprendizagem e plataformas de difusão de conhecimento tende a ser sobre os elementos mais técnicos — de primeira ordem — relacionados às transferências de renda. As políticas que orientam tais elementos figuram somente como contextualização da experiência brasileira. Já no caso dos instrumentos de compra pública de alimentos, percebemos que os diferentes arranjos apresentam fronteiras menos claras e a cooperação em bloco ou as iniciativas trilaterais tratam ao mesmo tempo elementos de todas as ordens — ideias e princípios, políticas, programas específicos e instrumentos.

1 Entrevistado/a 4. Representante do governo brasileiro.

Em razão de como ocorre a difusão das políticas brasileiras, em ambos os casos, a CSSD nas modalidades em bloco ou bilateral prioriza estratégias que visam a coordenação de políticas no âmbito regional e intrarregional ou apoia o fortalecimento de capacidades nacionais para o desenho e implementação de programas e instrumentos. A difusão das compras institucionais por meio dos arranjos trilaterais também segue essa tendência na cooperação trilateral em transferência de renda e observa-se uma forte presença de plataformas de difusão de conhecimento.

Respeito aos atores que participam da difusão e suas motivações, como pudemos observar a CSSD na agenda de transferência de renda condicionada não foi priorizada pelo principal ator responsável pela implementação do instrumento no Brasil. Diante de um contexto internacional no qual primava o consenso sobre a efetividade do instrumento e, sendo ele um instrumento percebido como agenda de doadores no caso do contexto africano, os atores brasileiros recuaram de sua posição ativa em difundir o modelo brasileiro e as organizações internacionais — já mobilizadas para a difusão do instrumento — exerceram papel fundamental na difusão da experiência brasileira do Bolsa Família. Entretanto, tal difusão centrou-se em aspectos específicos da experiência brasileira, vinculadas a mudanças de primeira e segunda ordem, sem maior ênfase no conjunto de outros programas associados que provocam a discussão sobre políticas de proteção social desde uma perspectiva de economia em desenvolvimento. Já no caso da difusão das compras institucionais, nota-se o protagonismo de uma série de atores brasileiros, governamentais e não-governamentais que defendem o modelo brasileiro e enfatizam aspectos relacionados às mudanças de terceira ordem, incluindo uma defesa firme sobre o diagnóstico das causas estruturais da fome e da pobreza e o papel de destaque do Estado como ator de desenvolvimento.

Outro elemento que merece destaque no caso das compras institucionais analisadas é a maior mobilização de atores. Por um lado, existe ênfase no papel de promover a participação da sociedade civil, um pilar fundamental das políticas de proteção social e segurança alimentar no Brasil. Por outro lado, observa-se que essa cooperação investe na relação com redes e

iniciativas regionais, como espaços de governança de alto nível e com participação social para a facilitação da construção de marcos referenciais compartilhados, mobilização de apoio político e harmonização de políticas, baseadas em ideias e princípios.

O alcance da difusão de políticas e programas específicos depende da capacidade e legitimidade dos atores que as promovem a fim de: criar evidências sobre a efetividade das soluções propostas, prover financiamento para projetos ou diretamente orçamento do país receptor, dar apoio técnico para iniciativas de cooperação e apoiar politicamente a legitimação das soluções propostas. Nesse sentido, verificamos que os diferentes arranjos identificados promovem estratégias que contribuem para legitimar as soluções propostas técnica ou politicamente. No caso do instrumento de transferência de renda, percebe-se um grande esforço de diversas organizações internacionais em criar uma base de evidência e de produzir documentos que explicam seus aspectos técnicos. Já no caso das compras institucionais, diversos arranjos permitem o compartilhamento de aprendizagem técnicas e dos processos sociais e políticos que aceitaram seu sucesso, além de mobilizar em diversos âmbitos atores políticos governamentais e não-governamentais que possam contribuir com a sustentação das políticas. Considerando que as políticas públicas em geral impactam a distribuição de riquezas dentro da sociedade e as políticas de proteção social, em específico, são em sua essência redistributivas; a análise do objeto da transferência ou difusão suscita o questionamento sobre a capacidade dessa cooperação em promover discussões substantivas sobre o impacto da implementação desses instrumentos nos contratos sociais vigentes em cada país.

## Anexo

### Lista de entrevistados/as<sup>1</sup>

Entrevistado	Cargo	Filiação	Data
Anna Maria Graziano	Gerente de Projetos de Cooperação Sul-Sul Trilateral	Agência Brasileira de Cooperação	29-9-2017
Fábio Veras	Coordenador sênior de Pesquisa	Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)	5-10-2017
Paulo Lima	Coordenador de Cooperação Bilateral	Agência Brasileira de Cooperação	11-10-2017
Carmem Priscila Bocchi	Coordenadora-geral de Monitoramento das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan)	10-10-2017
Adoniram Sanches	Oficial de Políticas	FAO América Latina	17-10-2017
Renato Sérgio Jamil Maluf	Professor, ex-presidente (2007-2011) do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	27-10-2017
Adriana Aranha	Professora, ex-assessora do Fome Zero – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	PUC-Minas	30-10-2017

## Referências

- ABDENUR, A. E. & MARCONDES, D. Democratization by association? Brazil's social policy cooperation in Africa. *Cambridge Review of International Affairs*, pp. 1-19, 2016.
- BEGHIN, N. *A Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios; onde estamos e para onde vamos?* Texto para discussão. Brasília: INESC, 2014.

<sup>1</sup> A lista de entrevistados/as não se encontra na ordem citada para garantir o anonimato das falas e opiniões.



- BENDER, K., KELLER, S. & WILLING, H. The role of International policy transfer and diffusion for policy changes in social protection – a review of the state of the art. *Working paper*, 14/1. Berlin: IZNE, 2014.
- BENDER, K., KELLER, S. & WILLING, H. Insights into the role of international policy network for international policy transfer and policy learning in social protection. *Working paper*, 14/2. Berlin: IZNE, 2015.
- BOBIASH, D. *South-South Aid: how developing countries help each other*. New York: St. Martin's Press, 1992.
- BUNDY, D., BURBANO, C., GROSH, M., GELLI, A., JUKES, M. & DRAKE, L. *Rethinking School Feeding, Social Safety Nets, Child Development, and the Education Sector*. Washington DC: The World Bank, 2009.
- BÜLLOW, M. V. & CARVALHO, P. D. Entre o nacional e o transnacional – O caso das organizações da agricultura familiar no Mercosul. In: GOHN, M. G. & BRINGEL, B. M. (orgs.). *Movimentos sociais na era global*. Petrópolis: Vozes, 2012.
- CABRAL, L., FAVARETO, A., MUKWEREZA, L. & AMANOR, K. Brazil's agricultural politics in Africa: More food international and the disputed meanings of “family farming”. *World Development*, vol. 81, pp. 47-60, 2016.
- CAIXETA, M. B. & SUYAMA, B. A Cooperação Sul-Sul em proteção social. *Informativo Setorial*, n.º 1. São Paulo: Observatório Brasil e o Sul, 2014
- DEVEREUX, S. Cash transfers and social protection. In: *Regional Workshop on “Cash Transfer Activities in Southern Africa*, pp. 9-10. Johannesburg: Centre for Social Protection, oct. 2006.
- DEVEREUX, S. Social Protection for Enhanced Food Security in sub-Saharan Africa. *Working Paper 10* Brighton: UNDP, 2012.
- DEVEREUX, S. & WHITE, P. Social protection in Africa: Evidence, politics and rights. *Poverty & Public Policy*, vol. 2, n.º 3, pp. 53-77, 2010.
- DOLOWITZ, D. P. & MARSH, D. Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, vol. 44, n.º 2, pp. 343-57, 1996.
- DOLOWITZ, D. P. & MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary decision-making. *Governance*, vol. 13, pp. 5-24, jan. 2000.
- DOLOWITZ, D. P. & MARSH, D. The future of policy transfer research. *Political Studies Review*, vol. 10, pp. 339-45, 2012.
- DUSSAUGE-LAGUNA, M. I. *Cross-national policy learning and admi-*

- nistrative reforms: The making of “Management for Results” policies in Chile and Mexico (1990-2010)*. Doutorado. Londres: London School of Economics and Political Science, 2013.
- EVANS, M. & DAVIES, J. Understanding policy transfer: A Multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public administration*, vol. 77, n.º 2, pp. 361-85, 1999.
- FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Brazil to Fund Food Purchasing in Five African Countries*. 2012. Disponível em: <<http://www.fao.org/news/story/en/item/123551/icode/>>. Acesso em 21 fev. 2013.
- FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso en ocho países*. 2013. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/018/i3413s/i3413s.pdf>>. Acesso em 1 nov. 2017.
- FARIA, C. A. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. *Interseções*, vol. 14, n.º 12, pp. 335-71, 2012.
- FISCHER, F. *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: University Press, 2003.
- FRANZONI, J. & VOOREND, K. Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador. *Global Social Policy*, vol. 11 n.ºs 2-3, pp. 279-98, 2011.
- FRAUNDORFER, M. Fome Zero para o mundo: a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 2, n.º 4, 97-22, 2013.
- FRAUNDORFER, M. *Brazil’s Emerging Role in Global Governance. Health, Food Security and Bioenergy*. Londres: Palgrave, 2015.
- HADJIISKY, M., PAL, L. A. & WALKER, C. *Public Policy Transfer. Micro-Dynamics and Macro-Effects*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2017
- HALL, P. Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, vol. 25, n.º 3, pp. 275-96, 2013
- HIRST, M. Prefácio. In: PINHEIRO, L. & MILANI, C. R. *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.
- IPEA & ABC – INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA; AGENCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea/ABC, 2011.

- IPEA & ABC – INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA & AGENCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010*. Brasília: Ipea/ABC, 2013.
- IPEA & ABC – INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA & AGENCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010-213*. Brasília: Ipea/ABC, 2016.
- IPG – INTERNATIONAL POLICY CENTER FOR INCLUSIVE GROWTH – IPC-IG. *About IPC-IG*. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/about-us>>. Acesso em 25 set. 2014.
- JAMES, O. & LODGE, M. The Limitations of “Policy Transfer” and “Lessons Drawing” for Public Policy Research. *Political Studies Review*, vol. 1, pp.179-93, abr. 2003.
- JULES, T. D. & SILVA, M. M. S. How diferente disciplines have approached South\_South Cooperation and Transfer. *Society for International Education Journal*, vol. 5, n.º 1, pp. 45-64, 2008.
- KERCHES, C., PORTO DE OLIVEIRA, O. & MAFRA, J. Difusão de políticas de transferência de renda condicionada: perspectivas analíticas do programa Bolsa Família a partir do Banco Mundial. In: *40.º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambú, 2016.
- LASCOUMES, P. & LE GALES, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Pós Ciências Sociais*, vol. 9, n.º 18, pp. 19-44, 2012.
- LAVERS, T. & HICKEY, S. Investigating the political economy of social protection expansion in Africa: at the intersection of transnational ideas and domestic politics. *Working paper*, 47. Manchester: ESID, 2015.
- LEITE, C. K. S. & PERES, U. D. Paradigmas de Desenvolvimento e Disseminação de Políticas: Raízes Locais da Criação do Programa Bolsa Família. *Organizações & Sociedade*, vol. 22, pp. 621-38, 2015.
- LEITE, I., POMEROY, M. & SUYAMA, B. Africa Brazil cooperation in social protection: drivers, lessons and shifts in the engagement of the brazilian Ministry of Social Development. *Working paper*, n.º 22, 2013.
- LEITE, I., SUYAMA, B., TRAJBER, L. W., POMEROY, M., CONSTANTINE, J., NAVAS-ALEMÁN, L., SHANKLAND, A. & YOUNIS, M. Brazil’s engagement in international development cooperation: the state of the debate. *Evidence Report*, n.º 59, Rising Powers in International Development. London: IDS, 2014.
- LEITE, I., POMEROY, M. & SUYAMA, B. Brazilian South–South De-

- velopment Cooperation: The Case of the Ministry of Social Development in Africa. *Journal of International Development*, vol. 27, n.º 8, pp. 1446-61, 2015.
- LORENZO, M. C. Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional. In: CAMPELLO, T. & NERI, M. C. (orgs.). *Programa Bolsa Família, uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- LUSTIG, N. Crisis and the poor: Socially Responsible Macroeconomics. *Technical Papers Series*. Washington-DC: Interamerican Development Bank, 2000.
- MAJONE, G. Evidence, Argument, & Persuasion in the policy process. London: Yale University Press, 1989.
- MALUF, R. & PRADO, B. *Atuação brasileira na América Latina e Caribe relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional*. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Ceresan, 2015.
- MALUF, R. S., SANTARELLI, M. & PRADO, V. *A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional*. Texto para discussão n.º 3. Rio de Janeiro: Ceresan, 2014.
- MARSH, D. & SHARMAN, J. C. Policy Diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, vol. 30, n.º 3, pp. 269-88, 2009.
- MAXWELL, S. Food Security: A Post-Modern Perspective. *Food Policy*, vol. 21, n.º 2, pp. 155-70, 1996
- MILANI, C. R. S. & LOPES, R. N. Cooperação Sul-Sul e Policy transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. *Carta Internacional (USP)*, vol. 9, pp. 59-78, 2014.
- MILHORANCE, C., SABOURIN, E. & BURSZTYN, M. Potential and Limits to Diffusing Brazil's Zero Hunger Strategy in Sub-Saharan Africa: The case of Mozambique. In: *International Conference of Public Policy*, 2. Milão, 2015a.
- MILHORANCE, C. & GABAS, J.-J. Reframing Developing from the South? A debate of internationalization of Brazil's rural policies. In: *International Conference of Public Policy*, 2, Milão, 2015b.
- MORAIS, M. South-South cooperation: past and present conceptualization and practice. In: CHISHOLM, L. & STEINER-KHAMSI, G.(eds.). *South-south cooperation in education and development*. Nova York: Teachers College Press, 2009.
- OSORIO, C. & HURTADO, A. The Role of International Organizations in a Policy Diffusion Process. Preliminary discussion about the

- Conditional Cash Transfer programs in Latin America. In: *X Chilean Congress of Political Science*, Santiago, 2012.
- OSORIO, C. *La difusión de Programas de Transferencia Condicionada en America Latina 1990-2010*. Doutorado. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2014.
- PATRIOTA, T. & PIERRI, F. Brazil's Cooperation for Agriculture Development and Food Security in Africa: Assessing the Technology, Finance, and Knowledge Platforms. In: CHERU, F. & MODI, R. (orgs.). *Agricultural Development and Food Security in Africa: The Impact of Chinese, Indian and Brazilian Investments*. London: Zed Books, 2013
- POMEROY, M., LEITE, I. & SUYAMA, B. Determinantes do engajamento brasileiro na Cooperação Sul-Sul: o caso do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome na África. *Anais do Encontro Anual da Anpocs*. Encontro Anual da Anpocs, 39. Caxambú, 2015.
- PUENTE, C. A. I. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: FUNAG, 2010.
- ROBERTSON, D. & WALTMAN, J. The politics of policy borrowing. In: FINEGOLD, D.; MACFARLAND, L. & RICHARDSON, W.(orgs.). *Something borrowed, something learned?* Washington-DC: The Brookings Institute Press, 1993.
- ROSE, R. What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, vol. 11, pp. 3-30, 1991.
- SABATIER, P. A. & JENKINS-SMITH, H. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, vol. 21, n.º 2, pp. 129-68, 1988.
- SANTARELLI, M. & SUYAMA, B. Brazilian food and Nutritional Security in Africa: Planting seeds in unfamiliar soil. *Thematic Report on Social Protection*. Rio de Janeiro: Rio + Center, 2016.
- SARMENTO, F. & PINTO, J. *Construção e implementação da estratégia de segurança alimentar e nutricional da CPLP: histórico, balanço e perspectivas*. Texto para discussão, n.º 7. Rio de Janeiro: Ceresan, 2015.
- SILVA, M. M. *Conditional Cash Transfers and Education: United in Theory, Divorced in Policy*. PhD diss. Graduate School of Arts and Sciences. New York: Columbia University, 2010.
- SIMMONS, B., DOBBIN, F. & GARRETT, G. Introduction: The International Diffusion of Liberalism. In SIMMONS, B.; DOBBINS, F. &

- GARRETT, G (eds). *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- SANTOS, M. C. R. *Cooperação Sul-Sul Brasileira Analisada à luz da teoria do Policy Transfer*. *Anais do Encontro Anual da Anpocs*. Encontro Anual da Anpocs, 39. Caxambú, 2015.
- SLATER, R., HOLMES, R. & MATHERS, N. *Food and Nutrition (in-) Security and Social Protection*. OECD Development Co-operation. *Working Papers*, n.º 15. Washington: OECD Publishing, 2014.
- SOUZA, C. *Review of the Brazil-Ghana Pilot on the Exchange of Social Protection Programmes*. DFID, 2007.
- STONE, D. *Transfer and translation of policy*. *Policy Studies*, vol. 33 n.º 6, pp. 483-99, 2012.
- SUGIYAMA, N. B. *The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas*. *Global Social Policy*, vol. 11, n.ºs 2-3, pp. 250-78, 2011.
- SUMBERG, J. & SABATES-WHEELER, R. *Linking agricultural development to school feeding in sub-Saharan Africa: Theoretical perspectives*. *Food Policy*, vol. 36, n.º 3, pp. 341-49, 2011
- SUYAMA, B., CAIXETA, M. & MACEDO, G. *Brazilian Triangular Co-operation in Social Protection: Contribution to the 2030 Agenda*. New York: UNDP, 2016.
- WORLD FOOD PROGRAMME; FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Purchase from Africans for Africa: Phase 1 Learning and results report*. Roma: FAO; WFP, 2015. Disponível em: <<http://paa-africa.org/pt/wp-content/uploads/sites/6/2015/01/Relatorio-fase-1-PTFINAL.pdf>> Acesso em 12 fev. 2016.

## Capítulo 5

# TRANSPARÊNCIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

VANESSA RODRIGUES DE MACEDO

**Resumo:** O capítulo analisa como vem ocorrendo a transferência da transparência no Brasil nos últimos anos, por meio do processo que levou à aprovação da LAI. Pretende-se identificar os atores e forças que atuaram no desenvolvimento do debate sobre a lei no país, tendo em vista compreender as relações de poder e influência entre os atores e o impacto desta dinâmica na construção do arcabouço institucional da transparência no país. A proposta é demonstrar a relação entre as variáveis externas e internas na transferência da transparência no Brasil, isto é, em que medida o processo nacional de conscientização da importância do acesso à informação está vinculado e sofre influências do movimento internacional de transferência do tema. Este estudo de caso visa contribuir com o debate sobre difusão, transferência e circulação de normas e políticas no Brasil, bem como promover uma maior compreensão sobre a consolidação da transparência no contexto democrático brasileiro.

**Palavras-chave:** Transparência, informação, participação, difusão, Brasil.

## Introdução

O conceito da transparência na política remete à ideia de abertura de informações governamentais e de prestação de contas. Esse tema tem sido cada vez mais difundido e utilizado nos discursos políticos, nas reivindicações da sociedade civil e nas recomendações das organizações internacionais. Embora não seja um termo novo, o conceito adquiriu proeminência internacional a partir da década de 1990 com a difusão do liberalismo econômico e político.

O principal mecanismo de garantia e institucionalização da transparência considerado globalmente é a Lei de Acesso à Informação (LAI; no inglês, Freedom of Information Act – FOIA). Até 1990, apenas 13 países haviam adotado este tipo de lei.<sup>1</sup> Desse período até o momento houve uma propagação global da lei e atualmente, mais de 100 países já implementaram a norma, desde os mais desenvolvidos como Inglaterra, Alemanha e Japão, até emergentes, como África do Sul e México. Há ainda entre 20 e 30 países que estão discutindo a implementação deste tipo de lei (Roberts, 2010; Cepik, 2000, p. 5).

Além da transferência do tema para tantos países, o movimento também alcançou as organizações intergovernamentais, como o Banco Mundial, que passaram a adotar políticas de transparência e incentivar a criação de leis de acesso à informação (Roberts, 2010). Também a partir dos anos 90, multiplicaram-se ONGs e redes transnacionais atuantes na divulgação da cultura do acesso à informação e no monitoramento da execução das leis ao redor do mundo. A organização Artigo 19, fundada em 1987, a Transparência Internacional, fundada em 1993, e as redes globais *International Freedom of Expression Exchange*, fundada em 1992, e que reúne atualmente mais de 70 ONGs em todo o mundo — e *Freedom of Information Advocates Networks* —, fundada em 2002, que integra cerca de 450

<sup>1</sup> Algumas leis de direito à informação já existem há mais de duzentos anos, como é o caso da Suécia, que foi a precursora na matéria.



organizações não-governamentais — são alguns exemplos da emergência desse movimento.

O movimento global mencionado acima começou a impactar o Brasil na constituição de 1988 e a partir da reforma gerencialista iniciada nos anos 1990. Nos anos 2000, observa-se o início de um movimento organizado no país em defesa da publicação de uma Lei de Acesso à Informação que culmina com a publicação da LAI brasileira (Lei n.º 12.527) pouco mais de dez anos depois, em novembro de 2011.

O objetivo deste capítulo é analisar como vem ocorrendo a transferência da transparência no Brasil nos últimos anos, por meio do processo que levou à aprovação da LAI. O capítulo irá focar nos atores e forças que atuaram no desenvolvimento do debate sobre a lei no país, tendo em vista compreender as relações de poder e influência entre os atores e o impacto dessa dinâmica na construção do arcabouço institucional da transparência no país.

O argumento desenvolvido sustenta que a transferência da transparência no Brasil tenha se originado valendo-se da ativação de uma rede formada pela articulação de atores domésticos provenientes da sociedade civil (sobretudo jornalistas e ONGs), do legislativo e da burocracia, com atores externos, como ONGs internacionais, a Unesco e o Instituto Federal Mexicano de Acesso à Informação (Ifai). Por meio dessa rede, circulou uma série de conhecimentos e práticas sobre as legislações de acesso à informação na América Latina e no mundo promovendo a construção de um consenso com relação à importância da publicação de uma lei brasileira de acesso à informação. Contudo, o ponto de inflexão que proporcionou a priorização da lei no Congresso Nacional e a sua posterior publicação foi proveniente da pressão externa provocada por um convite dos Estados Unidos ao Brasil para participar da iniciativa global de governo aberto Open Government Partnership (OGP).

A proposta é demonstrar a relação entre as variáveis externas e internas na transferência da transparência no Brasil, isto é, em que medida o processo nacional de conscientização da importância do acesso à informação está vinculado e sofre influências do movimento internacional de transferência do tema.

Esse estudo de caso visa contribuir com o debate sobre difusão, transferência e circulação de normas e políticas no Brasil,<sup>1</sup> bem como promover uma maior compreensão sobre a consolidação da transparência no contexto democrático brasileiro.

Por razões metodológicas, foi adotado um recorte temporal que se inicia no ano 2000, por conta da intensificação do debate sobre a lei, e se encerra com a sua publicação, uma vez que esse fato marca a consolidação da transparência no arcabouço institucional brasileiro. Cabe ressaltar, contudo, que com isso não se defende aqui que a transferência da transparência se encerre com a publicação da lei. Ao contrário, entende-se que, após a sua publicação, inicia-se outra fase de internalização do tema na sociedade. Este período não será tratado neste capítulo.

O capítulo está dividido em três partes. A primeira apresenta o contexto e algumas hipóteses que explicam a transferência global da transparência. A segunda parte trata a inserção do tema no Brasil desde os antecedentes até o processo que levou à publicação da Lei de Acesso à Informação. A terceira parte está dedicada para a análise desse processo considerando a relação entre as variáveis externas e internas.

## **A transferência global da transparência**

O processo de transferência da transparência está relacionada a um complexo conjunto de fatores decorrentes da nova ordem pós-Guerra Fria, sobretudo com a difusão do liberalismo econômico e político. O final do século XX foi marcado pelas reformas econômicas direcionadas ao mercado, tais como estabilização macroeconômica, abertura das políticas econômicas externas, privatização e desregulamentação. Em paralelo, na esfera política uma terceira onda de democratização atingiu o leste europeu, o leste asiático, a África e a América Latina. Entre os anos de

<sup>1</sup> Uma análise sobre a definição e distinção destes conceitos pode ser encontrada em Porto de Oliveira & Faria, 2017.

1980 e 2000 a proporção de países democráticos no mundo duplicou de 30% para 60%.

Este movimento de abertura econômica e política foi em grande medida influenciado pelo poder hegemônico dos Estados Unidos na nova ordem, que, baseada nas instituições econômicas de Bretton Woods e de apoio militar, aplicou uma combinação de políticas que impunham sua visão de liberalismo ao resto do mundo. Outro fator que contou para a difusão global do liberalismo foi a emergência de uma revolução tecnológico-informacional que, com base na inserção de novas tecnologias da informação nas estruturas de organização sócio-político-econômicas globais, passou a acelerar os fluxos de comunicação e interconexão em todo o mundo, levando à consolidação e popularização do fenômeno da globalização (Castells, 1999, p. 499). Este fenômeno diminuiu a habilidade dos governos no controle dos fluxos de bens, serviços e capitais por meio das fronteiras e acirrou a competição entre países por investimentos e mercados, levando a necessárias reformas econômicas e políticas tendo em vista reduzir os constrangimentos governamentais sobre o mercado.

Por último, ainda cabe frisar a emergência da hegemonia da ideologia ocidental e do seu conjunto de normas e valores responsáveis por garantir a difusão e a estabilização do liberalismo (Simmons, Dobbin & Garrett, 2006, pp. 781-2). Essa hegemonia se manifestava, em grande medida, por meio de sanções ou práticas de coerção pelos países, blocos regionais, Organizações Internacionais (OIs) ou ainda por meio da transmissão de valores e culturas entre grupos domésticos e atores não-governamentais (Whitehead, 1996, p. 3). No bojo desse conjunto de normas, ideias e valores, ressalta-se a transparência, por ser uma das principais normas de sustentação do liberalismo econômico e da democracia.

Da perspectiva econômica, a transparência é reivindicada como um mecanismo que auxilia o bom funcionamento dos mercados e a boa governança global. De acordo com Pevehouse, democracias preferem negociar entre si justamente porque são mais transparentes e, por isso, lidam melhor com o problema da ação coletiva, que está relacionado às expectativas a respeito

do comércio, da paz e da cooperação com outras democracias (Pevehouse, 2002, pp. 515-6; 530).

Da perspectiva política, a transparência é considerada condição básica para o *accountability* (compreendido como a capacidade de prestação de contas dos governos para a sociedade) e, portanto, consiste em uma das principais normas democráticas, fundamental para a construção do regime democrático e sua consolidação (Grigorescu, 2002, p. 60; 2003, p. 644).

Compreendida como a capacidade de acesso às informações governamentais por meio de mecanismos que assegurem o direito à informação, a transparência vem despontando nos últimos anos como uma forte tendência na política internacional. Tem sido utilizada com frequência nos discursos de chefes de estados, exigida em acordos de cooperação e nas relações econômicas e políticas internacionais entre estados e deles com organizações internacionais. É nesse cenário que proliferam as leis de acesso à informação. À parte as especificidades de cada país, em linhas gerais, as leis de acesso obrigam órgãos públicos governamentais, bem como entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos, a prestarem informações sobre suas atividades a qualquer cidadão interessado.

Diante do contexto de intensificação e popularização em nível mundial da transparência e das leis de acesso à informação, nos últimos anos vem emergindo um debate conceitual específico que procura discutir e explicar esse movimento global de transferência tanto da transparência de uma forma mais ampla ou particularmente a multiplicação das leis de acesso à informação.

Algumas abordagens consideram o arcabouço conceitual do debate sobre difusão de normas e políticas e sustentam que a transparência segue, como norma global, o modelo de cascata definido por Finnemore & Sikkink (1998), ou seja, se reproduz transversalmente aos estados. No caso das leis de acesso à informação, na medida que mais países aprovam a lei, ela passa a ser vista como uma conduta apropriada para a participação na ordem liberal. Assim, o país que aprova a lei melhora a sua imagem internacional e adquire confiança externa (Berliner, 2014, p. 8).

Nesta linha de interpretação, o cenário regional se acentua como um ambiente de inspiração e exemplo para os países que ainda não possuem LAI. Berliner sustenta que além do efeito cascata que estimula a reprodução de leis pelos países, o cenário regional cumpre o papel de padronizar os formatos da lei, ou seja, dentro de uma mesma região os países tendem a replicar os modelos já utilizados pelos países vizinhos (Berliner, 2013, p. 3).

Apesar de considerar as pressões externas acima mencionadas, Berliner defende que o sistema político doméstico é determinante para a publicação ou não da LAI. Segundo o autor, quanto maior for o ambiente de incerteza política e competitividade no plano nacional, maior será a propensão à publicação da lei. Os benefícios estariam associados à constante alternância de poder nesses ambientes. Os atores com poder em um determinado momento não o têm em outro, a manutenção do poder é mais difícil. Essa condição favoreceria o apoio à lei. Em outras palavras, a lei de acesso garantiria aos atores políticos fora do poder tanto o acesso às informações públicas necessárias para suas atividades, quanto para o monitoramento de seus adversários. Nesse sentido, partidos políticos costumam utilizar a lei para expor os erros dos seus oponentes e criar escândalos (Berliner, 2014, pp. 6-7).

Outras abordagens divergem da argumentação de Berliner e sustentam que atores políticos no poder não teriam interesse em promover a transparência porque perderiam a vantagem informacional de que dispõem, teriam medo do uso das informações de forma manipulada pela oposição e teriam receio de que seus erros fossem expostos levando a uma queda no apoio do eleitorado. Assim sendo, a explicação da adoção das leis de acesso à informação passa pelos partidos de oposição, que teriam interesse em apoiar a lei, porque, além de melhorarem a sua imagem associando-a à transparência ainda poderiam acessar as informações de governo com propósitos políticos (Kasuya, 2012, pp. 8-9).

Para Kasuya, as pressões externas ao governo tais como jornalistas, redes de ativismo (domésticas e internacionais), exercem papel fundamental na promoção da transparência, enquanto que as mudanças de governo e a vulnerabilidade do

chefe do executivo atenuam a forma como a norma é internalizada. Em outras palavras, leis de acesso à informação têm mais chances de serem publicadas quanto maior for a vulnerabilidade do chefe do executivo *vis-à-vis* o legislativo e quanto maior for a pressão externa. A mesma relação de forças irá atuar na definição do formato da lei, que, em última instância, definirá a sua força. A lei pode ser forte ou fraca dependendo de critérios relacionados com o escopo — em termos de alcance de poderes e níveis de governo —, procedimentos de requisição de informação, de classificação de documentação, formas de sanções e de monitoramento do cumprimento da lei. Assim, o executivo pode concordar com a publicação da lei, mas atuar a fim de aprovar um texto fraco com poucos instrumentos de garantia da transparência. A mudança desse cenário vai depender da força dos atores externos ao governo (Kasuya, 2012, pp. 13-7).

Um estudo realizado sobre a difusão da transparência nos países da Europa Central e Oriental (Grigorescu, 2002) ressalta a importância das pressões internacionais na difusão da transparência. De acordo com o estudo, os mecanismos de pressão que teriam levado esses países a implementarem instituições de transparência não teriam partido de demandas domésticas, mas da necessidade de fornecimento de um grande fluxo de informações para adesão às organizações internacionais ocidentais. O estudo aponta para o papel de instituições internacionais como promotoras da transparência. É o caso do Conselho Europeu, que vem demonstrando um grande esforço na promoção da transparência e adotou um posicionamento sobre acesso às informações mantidas pelos governos. (Grigorescu, 2002, pp. 67; 73-4).

As abordagens acima demonstram que o processo de difusão da transparência está relacionado com uma rede complexa de atores domésticos e internacionais que atuam em determinados momentos, ora pressionando pela internalização da norma ora resistindo. Por meio de uma série de mecanismos de influência internacional, estados ou organizações internacionais podem pressionar governos a internalizarem a lei de acesso à informação. Em muitos casos, os governos aderem à LAI por razões instrumentais, mas a pressão e o monitoramento de atores

da sociedade civil contribuem para que a norma seja internalizada e não permaneça apenas nos discursos políticos.

### **A internalização da transparência no Brasil**

No Brasil, o impacto do liberalismo econômico e político fez-se notar com base na implantação da Constituição de 1988 e das reformas gerencialistas do estado na década de 1990, que visavam adaptar a administração pública brasileira às necessidades advindas do movimento global de reforma do estado.

Este movimento, influenciado pelas correntes neoliberais, propunha uma rediscussão do papel do estado, criticando, assim, as bases do estado do bem-estar social em razão de suas funções sociais e econômicas (educação, saúde, previdência, provisão de serviços públicos e de infraestrutura, regulação do sistema econômico interno, estabilização da moeda, dentre outras). O neoliberalismo passou a influenciar a forma de organizar o estado a fim de reduzir sua intervenção no funcionamento do setor privado e da sociedade e centralizar o seu papel na garantia da existência do livre-mercado. O pressuposto era de que a iniciativa privada era mais eficiente do que a burocracia logo, deveriam ser removidos da administração pública todos os serviços que pudessem ser realizados pela iniciativa privada em condições de livre mercado (Paula, 2005; Pereira & Spink, 2006).

A cultura empreendedorista e a lógica empresarial passaram a dominar as práticas de gestão privada e pública dos Estados Unidos e da Europa durante a década de 1980 propondo soluções mais flexíveis para o mundo do trabalho que desregulamentavam as legislações trabalhistas e os direitos sociais. As reformas propostas estabeleceram as bases da nova administração pública, que no Reino Unido ficou conhecido como o movimento empreendedorista britânico e, nos Estados Unidos, como o movimento gerencialista estadunidense. À parte as especificidades de cada contexto, tais reformas prometiam resolver o problema da desorganização, da falta de eficiência da gestão pública

e da corrupção e traziam uma nova abordagem do cidadão como um cliente dos serviços do Estado (Paula, 2005; Bresser-Pereira & Spink, 2006). O pressuposto era de que a governança democrática deveria ser conduzida com base nos princípios da descentralização, do *accountability*, da inclusão social e da eficiência fiscal.

Influenciado pelo cenário externo, o Brasil também inicia uma reforma gerencialista, na qual a transparência adquire centralidade por integrar o cerne da *accountability*, uma vez que se entende que o controle sobre as políticas públicas e o combate à corrupção dependeriam da maior transparência nas relações entre Estado e sociedade. Em outras palavras, a transparência surge como item indispensável para lidar com o problema da relação entre o agente (público) e o principal (cidadão). O aumento da quantidade de informação disponível do agente para o principal garante um sistema mais estruturado de responsabilização (Avritzer & Filgueiras, 2011, pp. 134-41).

A Constituição Federal de 1988 (CF-88), construída como marco da nova fase pós-ditadura, enfatizou a ideia de democratização do Estado, fortalecendo os mecanismos de controle externo da administração pública, como se observa com o papel conferido ao Ministério Público (MP) e à sociedade civil. O primeiro adquiriu autonomia funcional ao se tornar independente do Poder Executivo e ter a sua função modificada de defensor do Estado para fiscal e guardião dos direitos da sociedade (Arantes, 1999). Com relação à sociedade civil, a CF-88 ficou conhecida como a Constituição Cidadã, pois ampliou e consagrou a participação social, valendo-se da institucionalização de mecanismos de democracia direta e participativa, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (Dagnino, 2004).

Instituições de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), criadas em 2003, passaram a popularizar o conceito de transparência em muitos setores da burocracia brasileira, sobretudo a partir da criação do Portal da Transparência e da divulgação pública da prestação de contas (Avritzer & Filgueiras, 2011, p. 142). O empoderamento da sociedade civil pela constituição também encorajou o surgimento de muitas organizações não-governamentais



engajadas na luta pela consolidação da democracia pela via do controle da administração pública.

*O processo que levou à publicação  
da Lei de Acesso à Informação*

Ante este cenário, por volta da primeira metade da década de 2000, intensificou-se no Brasil o movimento militante do direito à informação e do combate à corrupção. Além da criação da ONG Transparência Brasil, em 2000 e da instalação no país, em 2003, da ONG internacional de defesa do direito à informação Artigo 19, formou-se, nesse mesmo ano, uma ampla frente defensora do tema denominada Fórum de Direito de Acesso à Informações Públicas.

Com a participação de 25 entidades da sociedade civil,<sup>1</sup> dentre elas a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), a Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo), Associação dos Juízes Federais (Ajufe) e a Associação Nacional de Jornais (ANJ), o fórum surgiu como desdobramento do Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas, realizado em Brasília, na sede do Conselho Federal da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil).

O seminário foi organizado pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), que reúne um amplo conjunto de jornalistas brasileiros provenientes de diferentes veículos de comunicação. O objetivo do seminário foi aproximar atores e organizações envolvidos ou interessados no tema do direito à informação. Durante o evento, os participantes decidiram criar o fórum como forma de constituir uma articulação na sociedade, no governo e no legislativo pela publicação da lei de acesso à informação.

<sup>1</sup> A lista das organizações pode ser encontrada em <[http://informacaopublica.org.br/?page\\_id=8](http://informacaopublica.org.br/?page_id=8)>

Ainda em 2003, surgiu no legislativo um projeto de lei sobre o assunto.<sup>1</sup> O executivo, por sua vez, demonstrando preocupação com a questão da transparência, estabeleceu a criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, coordenado pela Controladoria Geral da União (CGU) e com o objetivo de sugerir e debater medidas e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade. O conselho foi formado por representantes governamentais e da sociedade civil. Do lado do Estado havia representantes de diversos Ministérios (entre os quais da Casa Civil), da Advocacia Geral da União, do Ministério Público Federal, da Comissão de Ética Pública e do Tribunal de Contas da União. Do lado da sociedade civil estavam representadas as seguintes entidades/segmentos: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Igrejas Evangélicas de âmbito nacional, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, uma central sindical, uma entidade empresarial de âmbito nacional e a ONG Transparência Brasil.

Em 2005, a Transparência Brasil sugeriu, no Conselho de Transparência da CGU, a formação de um Grupo de Trabalho (GT) para estudar a criação de medidas legais e administrativas destinadas a tornar realidade o acesso às informações detidas pelo Estado. O GT foi constituído, além do Jurídico da CGU, pelos representantes da Abong, da ABI, do Ministério Público Federal, do Itamaraty e da Transparência Brasil. Com base nos trabalhos apresentados por esse GT decidiu-se então que a CGU prepararia uma minuta de anteprojeto de lei. Em 2006 a minuta foi submetida à Casa Civil (chefiada na ocasião por Dilma Rousseff).

No período que antecedeu as eleições de 2006, a Transparência Brasil negociou a inclusão, no programa reeleitoral do presidente Lula, da promessa de enviar, ao Congresso, projeto

<sup>1</sup> Deputado federal Reginaldo Lopes (PT-MG) apresenta o PL 219/2003, que mais tarde, em 2009, veio a ser aglutinado ao PL redigido pelo Poder Executivo e que se constitui na Lei de Acesso.

de lei regulamentando o acesso a informação. A promessa foi feita publicamente pelo presidente pelo menos três vezes.<sup>1</sup>

Em março de 2007, durante reunião do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, foi criada a Frente Congressional pró-Direito de Acesso a Informações Públicas, formada por mais de 30 parlamentares de variados partidos. Com o objetivo de pressionar o Congresso Nacional pela publicação de uma legislação específica sobre o tema, a frente iniciou seus trabalhos para organizar audiências públicas e seminários para discutir o assunto. No mesmo período, mais dois projetos de lei sobre acesso a informações foram apresentados na Câmara.<sup>2</sup>

Em março de 2009, a CGU circulou entre os membros do Conselho de Transparência o texto do anteprojeto de lei com as alterações realizadas pela Casa Civil. O texto não agradou aos representantes da sociedade civil por conta da retirada dos poderes estaduais e municipais da abrangência da lei e o texto voltou à Casa Civil. As pressões para que o projeto voltasse à sua abrangência original se intensificaram durante o segundo Seminário Internacional de Acesso às Informações Públicas promovido pelo Fórum de Direito de Acesso à Informação Pública realizado em Brasília no mês de abril, quando não houve quem discordasse dessa necessidade.

A composição do seminário demonstrou a articulação da sociedade civil brasileira com atores internacionais militantes do direito à informação, bem como indicou a abrangência que o assunto assumia no governo e na sociedade brasileira, o que pode ser observado pela presença de palestrantes tais como o presidente do Supremo Tribunal Federal; o presidente do Senado Federal; o presidente da Câmara dos Deputados; a ministra-chefe da Casa Civil; o representante da Unesco no Brasil; a

1 Informação retirada em artigo escrito pelo então diretor da Transparência Brasil Claudio Abramo no Observatório da Imprensa disponível em <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a-cesar-o-que-e-de-cesar-mas-devagar-com-o-andor>>

2 Chico Alencar (Psol-RJ) (PL 1924/2007) e Celso Russomano (então PP-SP) (PL 1019/2007). Ambos foram também aglutinados ao PL que mais tarde se constituiria na Lei de Acesso.

Comissionada do Instituto Federal de Acesso à Informação Pública do México;<sup>1</sup> dentre outros.

Em maio do mesmo ano, o Executivo Federal submeteu à deliberação do Congresso Nacional o projeto de Lei de Acesso à Informação Pública. A Câmara dos Deputados instalou oficialmente uma Comissão Especial destinada a analisar o projeto. A comissão promoveu quatro audiências públicas, nas quais comparecem membros do governo, do Judiciário, do Ministério Público (Associação Nacional dos Procuradores da República; da Associação Nacional do Ministério Público; e Associação dos Magistrados do Brasil), além de representantes da imprensa (Associação Nacional de Jornais, Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, Fórum de Acesso de Informações Públicas; e Associação Brasileira de Imprensa) e da sociedade civil, entre outros.

Em 2010, a comissão especial concluiu o texto, que passou a tramitar em regime de urgência no Plenário da Câmara.<sup>2</sup> Em março, mais de 30 organizações de todo o país enviaram uma carta para o presidente da Câmara pedindo urgência na tramitação do projeto de lei.<sup>3</sup> A Voz do Cidadão, Ação Educativa, Artigo 19, Idec, Instituto Ethos, Instituto Pólis, Intervezes e Movimento Voto Consciente estavam entre as organizações que assinaram a carta. Em seguida, foi enviada outra carta à presidência da Câmara pedindo urgência na tramitação, desta vez, escrita por organizações de todo o mundo (provenientes da Bulgária, Guatemala, Caribe, Argentina, Bolívia, Turquia, Estados Unidos, Uruguai, Nepal, Panama, Armênia, Honduras,

1 Lista das autoridades na ocasião: presidente do Supremo Tribunal Federal: Gilmar Mendes; presidente do Senado Federal: José Sarney; presidente da Câmara dos Deputados: Michel Temer; ministra-chefe da Casa Civil: Dilma Rousseff; representante da Unesco no Brasil: Vincent Defourny; comissionada do Instituto Federal de Acesso à Informação Pública do México: María Marván Laborde.

2 Presidida na ocasião por Michel Temer.

3 A Voz do Cidadão, Ação Educativa, Artigo 19, Idec, Instituto Ethos, Instituto Pólis, Intervezes e Movimento Voto Consciente estão entre as organizações que assinaram a carta.

Colômbia, Macedônia, Chile, Equador, México, Canadá, Rússia, etc.).<sup>1</sup>

No mesmo período um jornalista da Abrajil (Fernando Rodrigues) publicou em seu *blog* que o projeto de lei de acesso a informações públicas estava sofrendo um “bombardeio” final do Ministério das Relações Exteriores. Diplomatas teriam reivindicado na Câmara a alteração do trecho do projeto que acabava com o chamado “sigilo eterno”. Essa pressão atrasou a votação, que já poderia ter ocorrido. Também na ocasião, a Unesco manifestou apoio à Lei de Acesso no Brasil. Segundo a instituição, a provável aprovação da Lei Geral de Acesso a Informação no plenário da Câmara dos Deputados na ocasião seria mais um passo dado pela democracia brasileira a fim de consolidar o compromisso do país com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, especialmente o disposto no artigo 19.

Em abril, a Artigo 19 enviou um pedido de informação ao Ministério das Relações Exteriores requerendo a posição formal da instituição em relação ao projeto de lei. De acordo com a Artigo 19, o pedido foi motivado após declarações de assessores de deputados e da imprensa dando conta que o Itamaraty interferiu em votações do projeto. Na resposta do Itamaraty, o embaixador Helio Vitor Ramos Filho, em nome do então ministro Celso Amorim, afirmou que o projeto apresentado ao Congresso não correspondeu exatamente às expectativas do Ministério, mas que foi a “solução de compromisso entre os diversos vetores que atuaram nas discussões atinentes ao tema”.

A articulação promovida pelo Fórum de Direito de Acesso à Informações Públicas e pela Frente Congressual pró-Direito de Acesso a Informações Públicas, por meio dos seminários internacionais, das cartas de reivindicação, da comissão especial no Congresso Nacional, dentre outras atividades, resultou que, no dia 13 de abril de 2010 o projeto de lei fosse aprovado na Câmara dos Deputados.

Em maio, por ocasião das comemorações do Dia Internacional de Liberdade de Imprensa, a Artigo 19 veicula nas rádios comunitárias, públicas e comerciais, a campanha “A informação

1 Disponível em: < <http://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=450>>.

é um direito seu!”, após mobilizar pela *internet* indivíduos e organizações para pressionar o legislativo a aprovar o projeto de lei de acesso à informação pública. Para celebrar a data, a Unesco no Brasil ficou à frente de uma série de ações com a mídia brasileira, como debates com jornalistas, campanhas de conscientização e eventos que salientavam a importância do direito à informação para uma democracia participativa, um governo transparente e um jornalismo de qualidade. Dentro dessa programação, o representante da Unesco no Brasil, Vincent Defourny, expôs a visão da organização sobre o direito à informação na 12.<sup>a</sup> Reunião do Conselho de Transparência vinculado à CGU.

Perante esta forte pressão, alguns dias depois de aprovado na Câmara dos Deputados, em 30 de abril, o projeto foi enviado ao Senado.<sup>1</sup> Na casa, o projeto seguiu pelas comissões de Constituição e Justiça, de Ciência e Tecnologia, de Direitos Humanos e de Relações Exteriores. No final de 2010, a Abraji, em parceria com a Transparência Brasil e a Artigo 19, enviou cartas aos candidatos a senador com mais chances de eleição cobrando-lhes compromisso de trabalhar pela celeridade da aprovação da Lei de Acesso. Dos eleitos naquele ano, 18 assumiram o compromisso.

*O elemento decisivo: a iniciativa  
Open Government Partnership (OGP)*

A ação da sociedade civil foi fundamental para mobilizar o executivo sobre a importância da lei, pressioná-lo a preparar um texto e submetê-lo ao Congresso Nacional. Contudo, já haviam se passado sete anos de mobilização e a lei ainda não havia sido publicada. Conforme Milani (2012, p. 53), “as mudanças ocorridas na política externa brasileira no campo dos direitos humanos corresponderam a ajustes em seus objetivos e meios, consequências de uma série de eventos e do jogo político entre diversos atores, nos planos doméstico e internacional, envolvendo desde a Presidência da República, diplomatas do Itamaraty e

1 PLC 41/2010.

lideranças políticas até o Poder Judiciário, organizações não-governamentais e novas alianças estratégicas com países em desenvolvimento”. O que se seguiu não fugiu a esta realidade, ou seja, entrou em cena no jogo político um novo componente que seria um forte incentivo para a publicação da LAI: o convite dos Estados Unidos ao Brasil para presidir juntos a iniciativa Open Government Partnership (OGP).

Em junho de 2011, durante a reunião do Conselho de Transparência, o ministro da CGU Jorge Hage apresentou a iniciativa Open Government Partnership (OGP). Lançada em setembro de 2010, em Nova York, pelo presidente Barak Obama. Explicou que a OGP pretendia difundir e incentivar globalmente práticas governamentais como transparência orçamentária, acesso público à informação e participação social. O ministro informou<sup>1</sup> que o Brasil, em razão dos seus avanços em matéria de controle social, transparência, combate à corrupção e de promoção de medidas preventivas por meio de um governo aberto, recebeu um convite do presidente norte-americano para ser o primeiro parceiro nessa iniciativa, que pretendia levar por ocasião da próxima Assembleia Geral da ONU, em setembro, uma conclamação para que todas as nações priorizassem essas iniciativas de abertura de governo, quer seja pela transparência de dados quer pela instituição de canais para participação do cidadão na formulação, monitoramento e fiscalização das políticas públicas.

Em 20 de setembro de 2011, na mesma semana em que aconteceu a 66.<sup>a</sup> Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Hage participou, em Nova York, do lançamento oficial da Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP).<sup>2</sup> Copresidida pelos Estados Unidos e pelo Brasil, a OGP foi lançada pela então presidenta Dilma Rousseff (PT), por seu colega norte-americano Barak Obama e pelos chefes de Estado do Reino Unido, África do Sul, Filipinas, Indonésia, México e Noruega. Esses oito países integraram o Comitê

1 Conteúdo da ata de reunião disponível em <<http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documents/Atas/ExtratodaAta13.asp>>.

2 <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2011/noticia16611.asp>>.

Diretor da OGP com nove organizações não-governamentais, incluindo o brasileiro Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc).<sup>1</sup>

Durante o lançamento da OGP, os membros do Comitê Diretor endossaram uma Declaração de Princípios e apresentaram os planos de ação nacionais, comprometendo-se a adotar medidas concretas em prol do tema “governo aberto”, dentre elas estava a publicação da Lei de Acesso à Informação.

No mesmo mês, a então presidenta Dilma Rousseff (PT) criou o Comitê Interministerial para Governo Aberto (Ciga), com o objetivo de concentrar os debates e ações em torno da implementação e atualização do plano de ação nacional acordado no âmbito da OGP. Por meio desse plano, o país assumiu 32 compromissos relativos a políticas de governo aberto, que passaram a fortalecer ainda mais a necessidade da publicação da Lei de Acesso à Informação.

Em 20 de setembro, o Projeto de Lei (PL) foi aprovado pela comissão e seguiu para votação no Plenário, em 25 de outubro, foi aprovado pelo Senado sem alterações no texto aprovado previamente na Câmara. Em 19 de novembro de 2011, foi publicada a sanção presidencial, com um prazo de seis meses para a lei vigorar, e em 16 de maio de 2012 a lei entrou em vigor.

A publicação da Lei de Acesso à Informação não consistia em um compromisso específico, mas era um pré-requisito para aderir à iniciativa e desenvolver o plano de ação. De todo modo, dentre os 32 compromissos, muitos deles tratavam de políticas necessárias para a instituição da LAI, tais como os relacionados à formação e capacitação de servidores públicos federais para lidar com a gestão da informação e para responder as demandas sociais nesse sentido.

<sup>1</sup> Interessante observar que a participação do Inesc aconteceu a convite dos Estados Unidos e não por indicação do governo brasileiro. O Inesc é uma ONG brasileira voltada para a ampliação da participação social espaços de deliberação de políticas públicas. A organização estimula o diálogo com o cidadão para influenciar os espaços de governança nacional e internacional e a consciência da sociedade. Foi criado em 1979 no cenário de redemocratização e é uma das mais importantes ONGs brasileiras comprometidas com o aprimoramento dos processos democráticos visando à garantia dos direitos humanos.



Assim sendo, a OGP não foi apenas importante para a publicação da LAI, mas, sobretudo, para a promoção de políticas de acesso a informação que fortaleceram a sua criação e foram fundamentais para que a lei fosse de fato cumprida. Ademais, para completar o plano de ação, reforçou e estabeleceu cronograma para a execução de outras iniciativas já em curso no âmbito do executivo, cujos teores dialogavam com os valores e princípios da OGP, tais como a introdução da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Inda), a realização do Encontro Nacional de Dados Abertos e a realização da Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial).

### **O balanço entre o externo e o interno na institucionalização da transparência**

A análise do processo que levou à publicação da LAI no Brasil demonstra a existência de vários momentos de transferência de políticas. O surgimento de atores e movimentos militantes do direito à informação a partir dos anos 2000 assinala o início da fase de emergência da norma e a ativação de rede no Brasil, conforme o modelo de ciclo da norma proposto por Finnemore & Sikkink (1998).

A ativação da rede se observa com base na articulação de atores da sociedade civil, sobretudo jornalistas e ONGs, com atores externos. Este movimento está representado na constituição do seminário internacional sobre Direito de Acesso a informações Públicas, que contou com a participação da Unesco, do Ifai (México) e de uma série de ONGs internacionais e na constituição do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, com a participação de 25 entidades da sociedade civil.

Nestes casos, é possível identificar a “inspiração” a que se refere Dolowitz & Marsh (2000), ou ao “contágio”, proposto por Whitehead (1996), que o movimento nacional obteve do movimento internacional de defesa do direito à informação. As duas cartas assinadas por diversas instituições brasileiras e interna-

cionais reivindicando do presidente da Câmara dos Deputados celeridade no processo também demonstram a constituição de uma rede pela institucionalização do direito de acesso à informação no Brasil.

A partir do convite ao Brasil para assumir a copresidência da OGP, esta forma mais voluntariosa começou a assumir contornos mais coercitivos (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 12-3) e mais próximos do tipo cópia (transferência completa e direta), uma vez que foi colocado um conjunto de condições (publicação da LAI, estabelecimento de compromissos seguindo certos padrões e a realização de um plano nacional), para o Brasil aderir à OGP.

De fato, apesar de todo o empenho e articulação dos atores da sociedade civil, observa-se que o fator decisivo que levou à publicação da lei foi o convite para a participação na OGP. Nesse sentido, os motivos que explicam a publicação da LAI no país são menos o avanço do debate nacional sobre o tema e mais uma questão proveniente das relações internacionais do Brasil. Esta comprovação exemplifica teorias construtivistas que sustentam que a difusão de normas em países em desenvolvimento ocorre não no momento em que eles estão aptos para a introdução da norma, mas por influência do contexto normativo internacional (Simmons, Dobbin & Garrett, 2007).

Com a vinculação para a participação na OGP, a publicação da LAI se transformou em uma questão instrumental para a política externa brasileira. O convite dos Estados Unidos ao Brasil para a participação e copresidência da iniciativa de governo aberto representava não apenas uma projeção do país na liderança regional — um grande objetivo da política externa brasileira do governo PT — mas sobretudo fortalecia a cooperação internacional com os Estados Unidos, novo direcionamento do governo Dilma.

Embora as estratégias definidas para as relações internacionais do Brasil no governo petista estivessem voltadas menos para o Norte e mais para uma orientação proativa no cenário sul-americano e para uma atuação como representante dos países do Sul global nos fóruns multilaterais, o governo Dilma continuou este direcionamento, mas também procurou uma

reaproximação com os Estados Unidos como forma de coordenar e combater a crise econômica global.

No início do mandato de Dilma Rousseff, o então presidente dos Estados Unidos Barack Obama visitou o Brasil e assinou com a presidenta uma declaração conjunta definindo os dois países como *Global Partners* e estabelecendo cooperações em vários campos como educação, inclusão social, investimento e comércio, temas ambientais, energia e ciência e tecnologia (Saraiva, 2014; Jesus, 2014).

Assim, é possível observar na ação dos Estados Unidos em relação ao Brasil por meio da OGP um comportamento que se explica baseado na categoria “controle”, proposta por Whitehead, que trata da promoção de normas de um país para outro por meio de políticas explícitas, e da categoria condicionalidade, uma vez que a adesão à OGP implicava na publicação da LAI (Whitehead, 1996). Além dos objetivos de política externa, a adesão do Brasil à OGP pode ser compreendida na chave da abordagem da socialização de Ikenberry & Kupchan (1990) que defendem que líderes nacionais de estados secundários internalizam normas e valores disseminados pelo poder hegemônico. A abordagem da imitação normativa (Weyland, 2005, p. 274-5) também se aplica a essa análise. Pelo fato de ser uma significativa iniciativa internacional, a adesão à OGP representava uma oportunidade de participação em uma ação global moderna, inovadora e avançada, muito adequada para os atores que procuram por legitimidade na esfera global. Por estar inserida no contexto da OGP, a LAI passa a ser vista como uma norma inovadora e avançada internacionalmente e a sua publicação representaria modernidade e engajamento nas questões internacionais.

Quanto às teorias apresentadas neste capítulo especificamente sobre a transferência da transparência, não se verifica o sistema político como fator explicativo para a publicação da LAI, conforme defendem Berliner (2014) e Kasuya (2012). O governo de situação não parece ter apoiado a LAI por conta do ambiente de incerteza política e competitividade tendo em vista garantir o acesso às informações quando não estiver no poder e nem tampouco os partidos de oposição se mostraram mais interessados a promover a lei para acessarem as informações do governo.

A situação brasileira indica um movimento para além de partidos políticos como blocos monolíticos em defesa ou contra a LAI e mais na direção de grupos transversais de apoio ou resistência. A Frente Congressual pró-Direito de Acesso a Informações Públicas, que contou com 30 parlamentares de variados partidos, demonstra um movimento pró-acesso à informação transversal para governos, partidos políticos e legislativo. Ainda, a atuação do Ministério das Relações Exteriores em relação à LAI demonstra que a resistência pode vir de dentro do mesmo governo que enviou um projeto de lei ao congresso.

As abordagens de Kasuya (2012), Grigorescu (2002) e Berliner (2013) relacionadas às pressões externas para a publicação da LAI se verificam. O cenário regional, as redes de ativismo globais e as organizações internacionais parecem ter tido significativo impacto na publicação da LAI no Brasil. Tanto na fase anterior à OGP, para a constituição da rede de defesa do direito de acesso à informação e da sua institucionalização como lei, quanto posterior à OGP, quando a influência externa se fortaleceu por meio da própria OGP.

Os resultados deste estudo demonstram a importância do fator externo como decisivo para a publicação da LAI. A análise do desenvolvimento da transparência no país considerando uma perspectiva de transferência da norma possibilita compreender o fenômeno de maneira mais abrangente, identificando outros fatores além das variáveis domésticas que explicam o desencaideamento dos fatos até a publicação da LAI.

Contudo, embora a articulação dos atores domésticos não tenha sido suficiente para a publicação da LAI, o caso demonstra a importância da pressão destes atores no que diz respeito à produção de uma lei com força capaz de garantir o cumprimento do direito à informação. Essa pressão pode ser observada tanto na ocasião em que os atores da sociedade civil reclamaram da retirada dos poderes estaduais e municipais da abrangência da lei ao tomarem conhecimento do anteprojeto divulgado pela CGU em 2009, quanto na atuação da Abraji com relação ao Ministério das Relações Exteriores ao criticar esse Ministério por tentar alterar um trecho do projeto de lei que acabava com o “sigilo eterno” das informações.

Conforme o capítulo de Gabriel Silvestre presente neste livro, sobre a mobilização do Modelo Barcelona no Rio de Janeiro, as ideias não ocupam um espaço vazio. Elas são ressignificadas nos cenários políticos em que circulam e a forma que assumem depende dos interesses presentes em sua mobilização e no seu processo de institucionalização. Tal como no capítulo de Silvestre, o caso brasileiro da publicação da LAI demonstra que ainda que a transferência da transparência tenha ocorrido mais por influência do contexto internacional, o peso dos atores locais e a sua articulação estimulou o processo de institucionalização do direito à informação e foi fundamental para dar o contorno brasileiro à norma.

## Conclusão

A análise do processo que levou à publicação da LAI no Brasil, demonstra a importância de atores externos sobretudo no momento inicial de conscientização da sua importância e articulação de movimentos domésticos engajados na sua defesa. No momento seguinte, quando o debate sobre a norma já se encontrava em estágio avançado no plano interno, os atores domésticos assumiram um papel fundamental para a promoção e continuação do debate. Ao final, outro fator externo, a OGP, se mostrou fundamental para a compreensão da transferência da transparência no Brasil.

Diante do exposto acima, pode-se concluir que a difusão da transparência no Brasil está relacionada com um amplo conjunto de fatores: circulação de ideias entre a sociedade civil doméstica e a internacional; condicionalidade pelos requisitos de adesão à OGP; aprendizado com os países líderes e intenção de aderir a uma iniciativa global de ponta, bem como estimular a cooperação com os EUA, pelo governo brasileiro. Seguindo a linha de argumentação de Dolowitz & Marsh (2000), esses fatores se alternam ao longo do tempo, mudando de peso e importân-

cia, mas são todos, igualmente importantes para compreender como um todo o processo de difusão da transparência no Brasil.

O objetivo deste capítulo foi testar algumas hipóteses que explicam a relação entre as variáveis externas e internas que levaram ao processo de publicação da LAI, institucionalizando a transparência no Brasil. Cabe ressaltar, entretanto, que, como dito anteriormente, a passagem da lei não encerra a internalização da transparência no país, ao contrário, pode ser considerada também um início de outro processo que diz respeito à consolidação da lei e dos seus desdobramentos. É importante lembrar que, em paralelo a esse processo, também é necessário que se desenvolvam outros mecanismos de participação e sanção que, em conjunto com a transparência, são capazes de promover avanços no que diz respeito ao *accountability* e, por conseguinte, transformar a sociedade e promover a justiça social. Estudos de transferência que sejam capazes de analisar o deslocamento e a circulação conjunta destes três tipos de políticas (transparência, participação e sanção) podem contribuir com a identificação de outros fatores que explicam os êxitos ou os entraves para a institucionalização do *accountability*.

## Referências

- ACHARYA, A. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*, vol. 58/issue 2 abril 2004.
- ARANTES, R. B. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 14, n.º 39, fev. 1999.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, n.º 50. São Paulo, 2000.
- AVRITZER, L. *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Ipea, 2002.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil

- democrático. *Opinião Pública*, vol. 14, n.º 1, pp. 43-64. Campinas, jun. 2008.
- AVRITZER, L. A Qualidade da Democracia e a Questão da Efetividade da Participação: Mapeando o Debate. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento*. Ipea, 2011.
- AVRITZER, L. & FILGUEIRAS, F. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Civilização Brasileira, 2011.
- BERLINER, D. The strength of Freedom of Information Laws After Passage: The Role of Transnational Advocacy Networks. *Paper for the 1<sup>st</sup> Global Conference on Transparency Research*. Rutgers University, Newark, may 19-20, 2011.
- BERLINER, D. Follow Your Neighbor? Regional Emulation and the Design of Transparency Policies. KFG Working Paper Series. *The Transformative Power of Europe*, n.º 55, nov. 2013.
- BERLINER, D. The Political Origins of Transparency. *The Journal of Politics*, 2014.
- BRAGA, M. S. S. & AMARAL, O. E. Governos de Esquerda e a Qualidade da Democracia na América Latina: notas de pesquisa. GT 25 – partidos e sistemas partidários. 36.º *Encontro Anual da Anpocs*, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. & SPINK, P (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. Vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CEPIK, M. Direito à Informação: Situação legal e Desafios. In: *Informática Pública*, vol. 2, n.º 2, pp. 43-56. Belo Horizonte, 2000.
- CERVO, A. L. O Brasil na atual ordem mundial. In: *Austral Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol.1, n.º 2, pp. 37-59, jul.-dez., 2012.
- COELHO, V. S. P. & WAISBICH, T. L. Mecanismo Independente de Avaliação Brasil: Relatório de Progresso 2011-2013. *Open Government Partnership*, 2013.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, pp. 95-110. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- DOLOWITZ, D. P. & MARSH, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. In: *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, n.º 1, pp. 5-24, jan. 2000.

- FINNEMORE, M. & SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52, 4, Autumn, 1998.
- FOX, J. & BROCKMYER, B. *Assessing the evidence: The Effectiveness and Impact of Public Governance-Oriented Multi-Stakeholder Initiatives*. Transparency Accountability Initiative, 2015.
- GRAHAM, E. R., SHIPAN, C. R. & VOLDEN, C. Review Article: The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. *B. J. Pol. S.*, 43, pp. 673-701. Copyright Cambridge University Press, 2012.
- GRIGORESCU, A. Transferring Transparency: The Impact of European Institutions on East and Central Europe. In: LINDEN, R. (ed.). *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European States*. (Boulder, CO: Rowman & Littlefield), pp. 59-87, 2002.
- GRIGORESCU, A. International Organizations and Government Transparency: Linking the International and Domestic Realms. In: *International Studies Quarterly*, 47, pp. 643-67, 2003.
- GRIGORESCU, A. Transparency of Intergovernmental Organizations: The Roles of Member States, International Bureaucracies and Nongovernmental Organizations. In: *International Studies Quarterly*, 51, pp. 625-48, 2007.
- HAN, B.-C. *La sociedad de la transparencia*. Herder Editorial, 2013.
- IKENBERRY, J. & KUPCHAN, C. A. Socialization and Hegemonic Power. *The International Organization*, vol. 44, n.º 3, pp. 283-315. Summer, 1990.
- ISLAM, R. Do More Transparent Governments Govern Better? *World Bank Research Working Paper*, 3077, Jun. 2003.
- ISUNZA-VERA, E. O sistema Mexicano de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental. Texto elaborado pra o Seminário *Sociedade Civil e as novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas*. Brasília, 9-12 de novembro de 2008.
- ISUNZA-VERA, E. & LAVALLE, A. G. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos* 92, mar. 2012.
- JESUS, D. S. V. The Benign Multipolarity: Brazilian Foreign Policy Under Dilma Rousseff. *Journal of International Relations and Foreign Policy*, vol. 2, n.º 1, pp. 19-42, mar. 2014.
- KASUYA, Y. Democracy and Transparency: Enacting the Freedom of Information Acts around the World. *International Transparency Conference*, jun. 2012.
- KECK, M. E. & SIKKINK, K. *Activists Beyond Borders: Advocacy*



- Networks in International Politics*. Nova York: Cornell University Press: Ithaca, 1998.
- MARTINSSON, J. *Global Norms: Creation, Diffusion and Limits. Communication for Governance & Accountability Program (CommGAP)*. The World Bank, 2011.
- MILANI, Carlos R. S. & PINHEIRO, L. (orgs.). *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*, p. 53. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012.
- PAULA, A. P. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- PEVEHOUSE, J. C. Democracy from the Outside-In? International Organization and Democratization. In: *International Organization* 56, vol. 3, pp. 515-49. Summer, 2002.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. & FARIA, C. A. P. Policy Transfer, Diffusion, and Circulation. Research Traditions and The State of the Discipline in Brazil. *Novos Estudos*, vol. 36. Sao Paulo, mar. 2017.
- RISSE, T., ROPP, S. C. & SIKKINK, K. *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge University Press, 1999.
- ROBERTS, A. A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act. In: *Public Administration Review*, n.º 70, pp. 925-33, nov.-dez. 2010.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais. Potências emergentes e democracia*. No.44 Lisboa dez. 2014
- SCHMITTER, P. C. The Influence of The International Context upon the Choice of Natural Institutions and Policies in Neo-Democracies in Whitehead, Laurence. (ed.) *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*. Oxford Studies in Democratization, 1996.
- SILVA, A. X., CRUZ, E. A. & MELO, V. A Importância estratégica da informação em saúde para o exercício do controle social. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12 (3), pp. 683-88, 2007
- SIMMONS, B. A., DOBBIN, F. & GARRETT, G. Introduction: The International Diffusion of Liberalism. *International Organization* 60, n.º 4, pp. 781-810, 2006.
- SIMMONS, B. A., DOBBIN, F. & GARRETT, G. The Global Diffusion of Public Policies: Social construction, Coercion, Competition, or Learning? *Annual Review of Sociology*, 33, pp. 449-72, 2007.
- STONE, D. *Transnational Transfer Agents and Global Networks in the*

- “Internationalisation” of Policy. Paper prepared for the “internationalisation and Policy Transfer”*. Workshop, Tulane University, New Orleans, 2003.
- STUBBS, R. *A Case Study in The Rise of Public Sector Transparency: Understanding The Global Diffusion of Freedom of Information Law*. University of Tasmania, set. 2011.
- WEYLAND, K. Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin America Pension Reform. *World Politics*, vol. 57, n.º 2, jan. 2005.
- WHITEHEAD, L. (ed.). *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*. Oxford Studies in Democratization, 1996.

## **Documentos**

- BRASIL. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Produzido pela Controladoria Geral da União. Brasília, 2008.
- BRASIL. Declaração de Princípios sobre Governo Aberto. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacao-gov/acesso-informacao-mundo/governo-aberto/ogp-declaracao-de-governo-aberto.pdf>>.
- Freedom of Information Act – Memorandum for the heads of executive departments and agencies. Disponível em: <[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/FreedomofInformationAct/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FreedomofInformationAct/)>.
- Site do escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/index.html>>.
- WHITE HOUSE. The Open Government Partnership Government Self-assessment Report for The United States of America. Disponível em: <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/ogp\\_selfassessment\\_march2013.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/ogp_selfassessment_march2013.pdf)>. Acesso em 13-6-2013.



Parte 2  
POLÍTICAS LOCAIS



## Capítulo 6

# O MODELO BARCELONA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E SUA MOBILIZAÇÃO NO RIO DE JANEIRO

GABRIEL SILVESTRE

**Resumo:** Dentre as experiências alçadas à condição de modelo em matéria de política urbana, aquela verificada na cidade de Barcelona nas últimas décadas figura entre as mais notórias. Seu prestígio é fruto tanto de sua circulação nos meios políticos e profissionais como também resultado de esforços ativos em sua internacionalização. Este capítulo analisa a mobilização do modelo Barcelona na cidade do Rio de Janeiro no âmbito da realização do primeiro plano estratégico na década de 1990. Ao utilizar marcos teóricos da literatura de circulação de políticas públicas e do novo institucionalismo, busca-se avaliar como o modelo evoluiu com base em sua mobilidade e como seu processo de “territorialização” deu suporte à mudança de paradigmas e novos arranjos institucionais. Verifica-se que a mobilização do modelo Barcelona é realizada tanto por sua oferta ativa como pela demanda informada de novos atores políticos no Rio de Janeiro que identificaram na experiência da cidade catalã elementos que deram coerência à suas proposições e ações políticas.

**Palavras-chave:** Mobilização de políticas urbanas, Modelo Barcelona, planejamento estratégico, Rio de Janeiro.

## Introdução

O chamado “Modelo Barcelona” de urbanismo é frequentemente citado, mas raramente definido (Marshall, 2000; Monclús, 2003; Blanco, 2009). A esse modelo são atribuídas políticas públicas diversas que buscam resumir a transformação urbana alcançada por essa cidade nas últimas três décadas. Tal modelo tem circulado internacionalmente por redes políticas e profissionais com uma presença importante em diversas cidades da América Latina. Dentre elas, inclui-se a cidade do Rio de Janeiro, na qual desde o princípio da década de 1990 tem sido mobilizada como referência na produção de políticas públicas locais. Este capítulo analisa a formação de uma rede de relacionamentos entre atores políticos brasileiros e catalães no âmbito da elaboração do primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro. Por meio dessa experiência, é possível esclarecer como tal modelo ganhou contorno específicos de forma a se adaptar às expectativas de demanda de “novos mercados,” assim como serviu de referência a mudanças no paradigma de políticas urbanas.

O presente capítulo é motivado por dois objetivos principais. Primeiramente: interrogar o processo de articulação do Modelo Barcelona com referência à sua promoção na América Latina, identificando os instrumentos, atores e espaços institucionais envolvidos. Como argumentam Peck & Theodore (2010) ao discutirem sobre as *policy mobilities* (mobilidade das políticas) “políticas não transitam intactas entre jurisdições, mas se transformam através de sua mobilidade” (p.172). Seguindo essa abordagem, ressalta-se o processo social na mobilização de *best practices* seja quem as promove como por quem as demanda. Como será discutido, certos atributos foram auferidos ao modelo pelos atores políticos de Barcelona em resposta às oportunidades de consultoria, assim como serviu de referência de prestígio durante o processo de elaboração de políticas urbanas no Rio, tendo um importante papel na formação de uma nova coalizão política. Não se procura aqui avaliar os impactos da elaboração do plano estratégico em detrimento do plano diretor participa-

tivo, ou ainda sobre a dimensão simbólica do instrumento na difusão do pensamento neoliberal, temas já extensamente discutidos pela bibliografia brasileira (Vainer, 2000; Oliveira, 2003; Compans, 2004).

Em segundo lugar, busca-se esclarecer o processo por qual modelos urbanos em circulação são “territorializados” mediante sua inserção na produção de políticas locais. Para tanto, é utilizado como marco analítico o exame do processo de políticas públicas que considera o papel das ideias, interesses e instituições. Como argumentam Palier & Surel (2005), ao decompor o processo nessas três dimensões é possível avaliar sistematicamente a relevância de cada uma assim como a forma como são mutualmente constituídas. Ideias são concebidas como um amplo espectro que compreendem desde dimensões normativas que estruturam um determinado campo de conhecimento, tais como paradigmas e visões de mundo; até dimensões cognitivas que definem o curso a ser tomado, como modelos, programas e instrumentos (Hall, 1993; Campbell, 2004; Béland, 2009). Aqui compreende-se a representatividade do Modelo Barcelona de certo marco de políticas urbanas e de gestão, como também de especificações em como instrumentalizar a ação pública. São verificados a maneira em que a mobilização do modelo serviu para racionalizar a formação de interesses e o processo de institucionalização de novas políticas por ele referendados.

Como frisado na introdução desta obra, este capítulo se insere em um debate mais amplo para aprofundar a análise sobre a difusão de políticas por uma perspectiva pluralista. Damos atenção sobretudo, ao processo de localização, ou o que chamo de territorialização neste caso, e ao papel das ideias no processo de formulação de políticas públicas. Assim, construir pontes entre discussões recentes nos estudos urbanos sobre a mobilidade de políticas e a ciência política no tocante ao novo institucionalismo e sua vertente ideacional. Soma-se também ao crescente número de estudos que avaliam a mobilidade global das políticas urbanas com referência ao Brasil, seja na análise crítica das experiências que aqui chegam (Compans, 2004; Sánchez, 2010) como na internacionalização de políticas locais, notadamente a solução de mobilidade inicialmente desenvolvida em Curitiba



ou o programa de orçamento participativo nas experiências de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife (Porto de Oliveira, 2016). O exame é baseado na análise de dados primários, nas entrevistas com os atores políticos envolvidos e de fontes secundárias por intermédio de documentos oficiais e de imprensa.

### **A experiência urbanística de Barcelona como referência e sua agenda de promoção**

A alusão ao chamado Modelo Barcelona faz referência para um diverso leque de políticas concebidas e instituídas na capital da Catalunha desde o final da década de 1970, período que coincide com o processo de redemocratização do estado espanhol. Tais políticas invariavelmente incluem dimensões formais de transformação espacial assim como estratégias de gestão: renovação de espaços públicos com atenção ao desenho urbano; realização de grandes projetos de desenvolvimento urbano; uso de um evento catalizador como os Jogos Olímpicos para angariar apoio e financiamento intergovernamental; e a elaboração de um plano estratégico como meio de estabelecer consenso entre setores da sociedade em relação às políticas a serem estabelecidas no médio prazo (Marshall, 2000; Monclús, 2003; Capel, 2007; Blanco, 2009).

Adaptando-se a periodização proposta por Montaner (2004) e Capel (2007) quanto à evolução deste modelo, são resumidas na tabela 1 as políticas, orientações e contextos socio-políticos entre o final da década de 1970 e início dos anos 1990 que correspondem ao período analisado neste capítulo. Aqui são diferenciadas as políticas urbanas e de gestão de forma a ressaltar duas importantes redes dos quais o Modelo Barcelona foi articulado e promovido.

Tabela. 1. O conteúdo do Modelo Barcelona 1979-1992.

Fases	Políticas urbanas	Políticas de gestão	Contextos sociopolíticos
	Linhas de atuação		
1979-1986 Desenho urbano qualificado	:: Priorização de áreas periféricas	:: Atendimento às demandas populares urgentes	Redemocratização Recessão econômica Desindustrialização
	:: Intervenções em pequena escala	:: Participação popular	
	Programas		
	:: Ênfase no projeto urbano		
	:: Efeitos multiplicadores (“acupuntura urbana”)		
	Linhas de atuação		
1986-1992 Planejamento urbano estratégico	:: Renovação e criação de espaços públicos e centros cívicos	:: Descentralização da administração municipal	Jogos Olímpicos 1992 Acesso à União Europeia Crescimento econômico Globalização
	:: Priorização do desenho urbano		
	:: Conservação de patrimônio		
	Programas		
	:: Requalificação orientada por grandes eventos	:: Planejamento estratégico	
	:: Requalificação orientada por projetos culturais	:: “Pôr a cidade no mapa”	
	Programas		
	:: Grandes projetos de desenvolvimento urbano	:: Parcerias público-privadas	
	:: Requalificação da zona portuária e áreas brownfield	:: Marketing urbano	
	:: Arquitetura icônica	:: Redes transnacionais	
	Programa Novas Centralidades		

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Montaner, 2004; Capel, 2007.

O desenvolvimento urbano nos anos que precederam aos Jogos Olímpicos de 1992 interessou a públicos diferentes de acordo com sua ênfase. Seguindo a divisão apresentada na tabela acima, pode-se argumentar que os méritos das políticas públicas de Barcelona foram promovidos em duas correntes principais.

Primeiramente, nas redes acadêmicas e profissionais, interessadas, sobretudo, nas políticas urbanas da fase inicial coordenadas pelo arquiteto Oriol Bohigas e com importante interface com profissionais brasileiros, como se verá a seguir, assim como latino-americanos (Jajamovich, 2012). Em segundo lugar, a experiência de Barcelona também foi articulada por meio de redes de relacionamento político com governos locais e instituições internacionais, centradas especialmente nas políticas de gestão da segunda fase. Inclui-se aqui tanto a criação de uma secretaria de relações internacionais responsável por institucionalizar a relação entre os governos do Rio e de Barcelona, assim como atuação com órgãos diversos que incluiu departamentos da União Europeia, do Mercosul e do Habitat (programa das Nações Unidas para assentamentos humanos).

Tal divisão não significa uma rígida separação entre os dois grupos. Atores políticos se impressionaram tanto pela transformação material de Barcelona assim como profissionais se interessaram pelas estratégias de gestão, aspectos que viriam a se confundir no caso do Rio de Janeiro. Esta diferenciação é útil para localizar os atores e suas redes na promoção.

### *Circulação de saberes profissionais e redes de internacionalização*

De acordo com Balibrea (2001), a transformação de Barcelona foi interpretada como uma abordagem de crítica ao planejamento modernista, simbolizado localmente com os planos urbanos reguladores, o espraiamento urbano, rodovias e os grandes conjuntos habitacionais que caracterizaram o desenvolvimento da cidade durante os anos do regime Franquista. Essa crítica foi elaborada por Bohigas em *Reconstrucció de Barcelona* (1985), seu livro-manifesto e a apresentação das obras públicas coordenadas por ele entre os anos de 1980 e 1984, em um duro ataque aos *Planes Generales* (planos diretores) por serem abstratos, homogenizadores, utópicos e repressivos. Em seu lugar, Bohigas propunha um “planejamento urbano orientado pelo projeto, que apenas define o que tem possibilidades reais de

ser realizado, que seja livre, por sua natureza antiutópica, das previsões que sejam temporalmente e metodologicamente inalcançáveis” (p. 24). Essa abordagem foi aplicada em um amplo programa de intervenções em espaços públicos que despertou o interesse de setores acadêmicos e profissionais e levou a seu reconhecimento internacional.

Refletindo sobre o debate em torno do chamado Modelo Barcelona de urbanismo e sua aplicabilidade em outros locais, Bohigas argumentou em uma entrevista que apenas defendia

um método urbanístico que pode-se dizer que seja bastante típico de Barcelona, em particular no anos 1980, e que creio que siga sendo o único método urbanístico válido, aplicável em praticamente todas as cidades [...] A ideia se resume em que o processo tradicional, que é passar dos planos compreensivos aos planos locais e ao urbanismo, é um processo equivocado. O processo adequado para controlar e desenvolver ou para transformar ou reconstruir uma cidade é exatamente o inverso (tradução nossa, Cortí, 2008).

A abordagem de Bohigas reflete os pensamentos de arquitetos e urbanistas que o precederam na valorização do patrimônio arquitetônico, o espaço público e para uma integração entre a arquitetura e o planejamento urbano (Monclús, 2003). Seu discurso sublinha uma dicotomia entre o projeto, sensível às variações dos contextos locais; e o plano regulador, associado com visões abstratas que se impõem e ignoram as preexistências localizadas. Essas questões alimentavam o debate entre acadêmicos e profissionais latino-americanos nas décadas de 1970 e 1980, locais em que Bohigas circulou realizando palestras e desenvolvendo projetos (Jajamovich, 2012). Após deixar a prefeitura em 1984, Bohigas e seus sócios viriam a assessorar projetos em cidades europeias e latino-americanas, assim como também fizeram outros arquitetos, engenheiros, administradores e profissionais de *marketing*, personagens das políticas públicas de Barcelona.

Se a circulação destes profissionais se deve em parte as “infraestruturas informacionais” (McCann, 2011), acadêmicas e

profissionais nos quais seus conceitos e métodos foram difundidos, cabe também ressaltar os esforços institucionais de projeção internacional pela prefeitura de Barcelona (Barcelona, 1994). O *marketing* urbano, de acordo com alguns dos atores políticos de Barcelona, deveria ser visto como uma das funções básicas de governo, orientado a assegurar e promover o desenvolvimento econômico e estabelecer conexões das quais informações pudessem circular para auxiliar os tomadores de decisão (Borja, 1992; Forn, 1992). “Para uma moderna cidade europeia”, resumiu Borja (1992, p. 23), “a projeção internacional é uma questão de vida ou morte”.

Numerosas iniciativas foram feitas com a intenção de “pôr a cidade no mapa”, incluindo a formação de redes transnacionais, a organização de eventos e conferências, e o desenvolvimento de relações com instituições internacionais (Barcelona, 1994; Sánchez, 2010). Dentre essas últimas estão incluídas uma importante presença na organização da conferência ONU-Habitat II em Istambul em 1996 e o encargo pelo Banco Mundial em um material sobre políticas de desenvolvimento urbano (Borja, 2012). O livro resultante, *Barcelona, um modelo de transformação urbana 1980-1995* (Borja, 1996) tornou-se material de referência no programa de gestão urbana promovido pelo Banco Mundial no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento da região da América Latina e o Caribe. A América Latina, como apontado em um documento de governo (Barcelona, 2004), era identificado como a “região onde a prefeitura de Barcelona obteve maior projeção e na qual se estabeleceu um maior número de intercâmbios e relações” (p. 41). A promoção do planejamento estratégico foi um dos principais veículos para facilitar o estabelecimento dessas relações e a razão que trouxe os atores políticos de Barcelona em contato com seus pares no Rio de Janeiro.

## *A promoção do planejamento estratégico na América Latina*

A promoção das experiências de políticas urbanas de Barcelona na América Latina está relacionada com redes profissionais, identidades políticas e objetivos pragmáticos. As primeiras missões diplomáticas no início dos anos 1980 foram motivadas por um discurso de solidariedade com governos locais de esquerda em regiões em desenvolvimento; pelo apoio na candidatura olímpica; e pelas redes pessoais do secretário de Relações Exteriores, o acadêmico Jordi Borja, como explica:

Inicialmente ao início dos anos 1980 houve uma atitude, pode-se chamar de apoio político, uma ideia que se aplica no caso do Brasil, Argentina e Chile em relação à suas ditaduras. Eu era a pessoa no governo de Barcelona que, além de sua própria área de governo, tinha uma projeção e um interesse a respeito da América Latina. Assim, me interessava esse aspecto eminentemente político. O prefeito estava de acordo, me disse “Claro, muito bem, muito bem... o mais importante é que utilizemos toda nossa relação com a América Latina para se conheça Barcelona. Se queremos ser candidato aos Jogos Olímpicos nos convém que tenhamos amigos” (entrevista ao autor, em 20 de novembro de 2012).

Este relacionamento estruturou-se institucionalmente na segunda metade da década de 1980 com a criação de um Departamento Municipal de Relações Internacionais e perspectivas que a América Latina pudesse “representar um mercado significativo no médio prazo, previsto que sejam feitas ofertas generosas de transferência de tecnologia, treinamento de capital humano e infraestruturas modernas” (Borja 1992, pp. 23-4). Uma das maneiras encontradas para articular esta agenda foi a criação de uma *holding* de empresas públicas e privadas presididas por Borja para oferecer serviços de consultoria aos governos locais. Constituída em 1989, a *Tecnologies Urbanes Barcelona*

S.A. (Tubsa), compreendia 12 empresas públicas e privadas com diferentes especializações, tais como engenharia de tráfico, saneamento básico, geoprocessamento e consultoria em administração pública. Prestava-se a oferecer “transferência de *know-how*” e assistência na preparação de pedidos de financiamento ao Banco Mundial, ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, à União Europeia e à Agência Espanhola de Cooperação Internacional. Com a iniciativa, proclamou-se que “a prefeitura de Barcelona é a única instituição europeia que, mediante suas empresas, empreendeu a aventura de abrir mercados externos” e que assim, “por meio da Tubsa, Barcelona se «exporta»” (tradução nossa, Farreras, 1989, p. 47).

Os relatórios anuais da Tubsa documentam um progresso lento tanto no desenvolvimento de mercados domésticos, como na América Latina (Tubsa, 1990; 1991; 1992). Entretanto, identificam um interesse crescente pelos planos estratégicos, particularmente na Espanha, em que se oferecia assistência para articular “a projeção internacional da cidade; a definição de um modelo e estratégia da cidade” e “a melhora da qualidade de serviços públicos” (Tubsa, 1990, p. 14). Conseqüentemente, procurou-se padronizar uma metodologia e o serviço passou a ser promovido também na América Latina. Nos anos que se seguiram, uma nova instituição foi criada, o Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (Cideu), orientado a “exportar o «Modelo Barcelona»” e “tecer uma rede de conexões entre cidades que tenha Barcelona como eixo central” (Apeb, 1999, p. 97). À proporção que o instrumento se popularizou nos anos 1990, o Cideu desempenhou um papel importante na elaboração dos planos estratégicos de cidades como Buenos Aires, Bogotá, Córdoba e Rosário (Steinberg, 2005). Essa nova fase adquiriu maturidade quando Tubsa conseguiu o contrato de consultoria no Rio de Janeiro em 1993, como explica Borja:

A elaboração do plano estratégico do Rio por parte das Tecnologias Urbanas de Barcelona reveste um interesse especial, não somente como efeito demonstração de prestígio, como também de abertura ao exterior [...] O plano do Rio representa sem dúvida uma nova dimensão [...] Neste

contexto a oportunidade de uma presença espetacular e continuada no Rio de Janeiro, como resulta a realização de um plano estratégico, por parte das empresas públicas e privadas agrupadas em Tubsá, é um instrumento privilegiado de promoção econômica e tecnológica de Barcelona (tradução nossa, Borja, 1993, p. 18).

Estas iniciativas que prestigiam as políticas e práticas implementadas em Barcelona podem ser entendidas como formas de *policy boosterism* (McCann, 2013) com a intenção de gerar capital simbólico dentre certa comunidade de *expertise* em políticas, tanto para os atores envolvidos em sua implementação como para conferir ao local na qual foram desenvolvidas uma imagem de pioneirismo. McCann (2013, p. 9) reconhece também a convicção pelos promotores que, “ao transmitir histórias de seu sucesso, eles contribuem para uma melhor governança e planejamento de cidades e regiões no mundo”. Assim, o reconhecimento obtido com as políticas de desenvolvimento urbano de Barcelona geraram um importante ativo tanto político como profissional-acadêmico, mobilizado por seus atores em sua circulação em diversas redes de relacionamento. A plasticidade do Modelo Barcelona facilita leituras parciais a respeito do mérito de suas políticas públicas de acordo com a conveniência tanto por seus promotores como daqueles que a demandam. A mobilização de políticas públicas, como apontam Peck & Theodore (2010), raramente transitam como “soluções completas”, mas sim de forma seletiva e fragmentada por discursos, ideias e modelos sintetizados. As próximas seções avaliam a atuação desenvolvida no Rio e como dois discursos com referência ao Modelo Barcelona — o urbanismo orientado pelo projeto de Bohigas e o planejamento estratégico promovido pela Tubsá — se encontraram e foram mobilizados por atores políticos cariocas.



## A receptividade ao Modelo no Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro do início da década de 1990, encontram-se duas condições particularmente favoráveis à mobilização do Modelo Barcelona. Em ambos os casos, é central a emergência de novos atores políticos na gestão municipal que encontram na referência à cidade catalã elementos que dão subsídios e coerência para suas ideias.

Em primeiro lugar cabe frisar a eleição para prefeito de Cesar Maia, candidato de centro-direita inicialmente afiliado ao PMDB e posteriormente ao PFL (atual DEM). Maia venceu as eleições municipais em 1992 com um discurso que ressaltava o combate à desordem urbana e a modernização da gestão pública. Como assinala Lima Júnior (2010), uma importante matriz para as ideias defendidas pelo prefeito teve origem em sua participação continuada em cursos no exterior. Foi em cursos voltados ao treinamento de político locais realizados na Europa, que Maia assimilou conceitos como o refortalecimento das cidades na dinâmica da globalização e o papel da governança urbana (Maia, 2004). Como desdobramento dessa experiência, Lima Júnior (2010) identifica o interesse nos planos estratégicos municipais, no qual o futuro prefeito teve conhecimento ao visitar a cidade de Madri, em que extraiu bases teóricas articuladas durante sua campanha eleitoral (Maia, 1998). Um reflexo direto da introdução do plano estratégico na pauta política carioca foi o esvaziamento do Plano Diretor participativo aprovado na gestão anterior, após a retirada do processo de regulamentação de seus instrumentos na câmara municipal a pedido do prefeito.

O treinamento de Maia enfatizava ainda a necessidade de aproximação com os atores envolvidos com a produção da cidade, o que o levou ao contato com a classe de arquitetos e urbanistas cariocas. É nesse contexto que se encontra o segundo elemento da futura articulação entre os atores de Barcelona e do Rio: o convite feito ao arquiteto e acadêmico Luiz Paulo Conde, diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, para assumir a pasta de Pla-

nejamento Urbano (depois renomeada Secretaria de Urbanismo). Assim como Bohigas, Conde era crítico ao planejamento com base em planos diretores e propunha sua descentralização e intervenções orientadas pelo projeto. Na opinião do arquiteto, planos diretores seriam uma “ideia acadêmica, que não dá resultado. O plano é estático [...] Quanto mais novos planos a cidade tiver, mais chances terá de se deteriorar” (Thys, 1990, p. 6). Ao assumir a secretaria, Conde reestruturou institucionalmente a ação urbanística municipal dando prioridade à formulação de projetos, como exemplificada pelo programa Rio-Cidade, principal política de sua gestão como secretário. O programa priorizou a intervenção em 15 eixos comerciais e de circulação em bairros, ou “corredores estruturais da imagem da cidade” (Iplanrio, 1996, p. 5), com fortes afinidades com as linhas de atuação elaboradas por Bohigas no início da década de 1980. Ainda que a ação urbanística orientada pelo projeto estivessem inseridas em um debate profissional mais amplo, Conde era explícito quanto a sua inspiração, como viria a declarar quanto eleito sucessor de Maia em 1996:

Barcelona me inspira [...] Barcelona era como o Rio. Tinha perdido identidade e estava decadente, mas mostrou capacidade para se reerguer. Não copiamos toda a realidade daqui porque as duas são diferentes, então copiamos a atitude. Barcelona superou-se e o Rio fará o mesmo (Infante, 1996, p. 2).

Conde possuía uma rede de relações sociais com a classe de arquitetos de Barcelona, cidade que visitou regularmente durante o período pré-olímpico. Com base em seu conhecimento sobre a transformação da cidade e da aproximação de Jordi Borja quando ele visitou a cidade e foi apresentado ao arquiteto em 1992, Conde convenceu Maia a trazer os consultores da Tubsa para apresentar sua metodologia de planejamento estratégico e posteriormente a contratação de seus serviços (Maia, 1998, p. 64; Lima Júnior, 2010, p. 153).

A mobilização do Modelo Barcelona no Rio de Janeiro revela tanto um esforço ativo na oferta do *expertise* catalão na

América Latina como uma demanda informada pelos novos atores políticos do Rio de Janeiro, interessados tanto em políticas de gestão (no caso do planejamento estratégico) como nos aspectos formais de intervenção urbana (presentes na reestruturação institucional e em novas políticas urbanas). Desse modo, a seleção de Barcelona como referência para políticas públicas, não surgiu de critérios analíticos sobre sua aplicabilidade ao contexto carioca, mas sim de aspectos subjetivos que incluem o prestígio adquirido pela cidade, as relações profissionais do secretário de urbanismo e a possibilidade de ganho de capital político pelo prefeito. A próxima sessão aprofunda esses pontos ao analisar a institucionalização do plano estratégico no Rio de Janeiro considerando também o papel das ideias e interesses alinhados.

### **A territorialização do plano estratégico no Rio de Janeiro**

As seções anteriores ressaltaram o processo social na circulação e mobilização de políticas públicas, com resultado no estabelecimento ocasional de uma rede transnacional. Nesta seção analisa-se o processo de transferência de ideias e instrumentos de gestão urbana de Barcelona ao Rio de Janeiro. Para este propósito recorreremos ao marco analítico sobre o papel das ideias na formulação de políticas (Gofas & Hay, 2010; Béland & Cox, 2011). Utilizando-se a ideia política pretendida como ponto de partida, são analisadas suas diferentes dimensões normativas e cognitivas que identificam o reforço ou contestação de práticas existentes. Assim sendo, procura-se interrogar como as ideias promovidas dão sentido aos interesses dos grupos envolvidos e de que forma são institucionalizadas no contexto político existente.

O primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro “Rio Sempre Rio” foi realizado ao longo de 21 meses (PCRJ, 1996). Como ressaltado por Forn & Pascual (1995), a etapa inicial para a elaboração do plano deveria ser dedicada para definir arranjos

institucionais, financiamento, seleção de participantes, estrutura operacional, questões críticas da cidade e elaboração de uma estratégia de comunicação. A tabela 2 resume a linha do tempo da elaboração do plano. Um memorando de entendimento foi assinado entre o município, a Associação Comercial (ACRJ) e a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e formalizado em abril de 1994. Ele previa que os custos da consultoria e os salários da equipe executiva seriam cobertos pela ACRJ e Firjan — dividida entre 40 empresas e instituições que constituíram o consórcio mantenedor do plano — e bens em espécie a serem concedidos pelo município na forma de concessão de pessoal e estrutura operacional. O serviço de consultoria foi providenciado por uma parceria entre Tubsa e a InterB consulting, uma empresa local que possibilitou as operações da empresa catalã no Rio (PCRJ, 1993).

Tabela 2. Linha do tempo do plano estratégico do Rio de Janeiro.

Data	Eventos
Mai. 1993	Seminário Rio-Barcelona: Estratégias Urbanas.
Ago. 1993	Tubsa apresenta o plano estratégico de Barcelona e as possibilidades de cooperação com o Rio.
Out. 1993	Reuniões entre Conde (PCRJ), Mota (ACRJ) e Donato (Firjan). Carlos Lessa é selecionado como diretor do comitê executivo.
Nov. 1993	Tubsa realiza <i>workshops</i> sobre conceitos, métodos e competências. Assinatura de acordo entre PCRJ, ACRJ e Firjan.
Dez. 1993 Jul. 1994	Primeira rodada de entrevistas com cerca de 200 pessoas.
Fev. 1994	Criação de um consórcio de empresas com 40 companhias responsáveis pelo financiamento da elaboração do plano.
Abr. 1994	Cooperação público-provada e serviços de consultoria formalizados.
Ago./Dez. 1994	Fase do diagnóstico da cidade. Comitê executivo oficializado.
Out. 1994	O Conselho da Cidade é formalmente institucionalizado em cerimônia no Palácio do Itamaray.
Jan. 1995	Aprovado o diagnóstico, objetivos e linhas estratégicas.
Fev./Jul. 1995	Análise de projetos e propostas com a formação de 14 grupos de discussão.
Set. 1995	Aprovado o relatório final no Palácio da Cidade.
Abr. 1996	Publicado o Plano Estratégico “Rio Sempre Rio”.

Fonte: PCRJ, 1993; 1995; 1996.

### *As dimensões ideacionais*

Após uma exposição das diversas políticas urbanas realizadas em Barcelona a uma plateia de secretários, funcionários públicos e convidados, a consultoria da Tubsá foi confirmada no segundo semestre de 1993 para a realização do plano estratégico. Analisando os documentos relacionados ao plano, verifica-se como certa leitura de mudanças atribuídas à globalização é articulada em relação ao planejamento urbano, há um novo papel a ser desempenhado pelo poder local e as possibilidades do plano estratégico.

O contexto global é apresentado como um cenário de mudanças rápidas e profundas com atenção à globalização da economia, a descentralização da produção e a revolução na tecnologia de informação (PCRJ, 1995, p. 16-8; 1996, p. 18-9). Fluxos transnacionais de capital e de informação desafiam o poder dos estados nacionais, cabendo às cidades, aumentarem o escopo de suas iniciativas para se adaptarem a esse cenário. O nível local é apresentado como uma escala importante no desenvolvimento capitalista contemporâneo, particularmente nas grandes metrópoles providas de amplos serviços e infraestrutura.

A globalização da economia apresenta novos desafios de desenvolvimento para as cidades ao mudar as condições de atração de capital, investimentos e pessoal qualificado. No mundo de hoje a cidade tem de ser competitiva (PCRJ, 1996, p. 11).

A economia local deve assim ser reorganizada de maneira que seja “coerente com o processo de globalização, baseada na descentralização da economia e na especialização de atividades com alto grau de flexibilidade” (PCRJ, 1996, p. 16). Argumenta-se que esta nova complexidade expõe os limites das formas tradicionais de planejamento urbano. A parceria entre atores público e privados é então apresentada como condição indispensável e o planejamento estratégico um recurso eficaz para atingir consensos.

A complexidade dos problemas que afetam as cidades e as incertezas geradas pela intensidade das transformações evidenciaram as limitações das formas tradicionais de planejamento urbano.

Surgiu então o enfoque estratégico para o planejamento urbano, só possível com a união dos esforços público e privado e a mobilização responsável da cidadania. Só assim, criam-se canais e procedimentos de participação que garantem ao planejamento a possibilidade de concretização de suas propostas e continuidade de ações, a exemplo do que se faz na área empresarial. (PCRJ, 1995, p. 8).

Estas observações gerais são trazidas ao contexto local por meio da percepção de uma crise urbana. Consequências visíveis desses fenômenos estão presentes nas cidades mediante os efeitos da desindustrialização, do desemprego, da violência e da informalidade. No caso do Rio de Janeiro esses temas são articulados com a perda da condição de capital federal.

O Rio apresenta um quadro de estagnação relativa, auto-estima em baixa e uma postura indefinida em relação ao seu futuro e seu papel na economia nacional. [...] O Rio já teve muito clara a sua identidade e vocação enquanto Capital da República, guarda resíduos preciosos deste período; também algumas dificuldades. Hoje precisa se repensar e se definir regionalmente, estando consciente de que, no mundo deste final de século, as cidades estarão cada vez mais próximas e integradas numa rede mundial (PCRJ, 1994, p. 1).

O plano se apresenta como o meio pelo qual a cooperação entre os setores público e privados são articulados e um “pacto” estabelecido com a sociedade.

O plano deve ser entendido como um conjunto de projetos e processo reforçadores de tendências positivas da cidade ou reveladores de desequilíbrios pactuados entre o Setor

Público e a Sociedade Civil. Este pacto começa com a cooperação público-privada e pretende o aprofundamento do verdadeiro exercício da cidadania (PCRJ, 1994, p. 1).

Como observado acima, o discurso de promoção do planejamento estratégico procura estabelecer contrastes com o “planejamento tradicional”, particularmente em relação aos atores envolvidos em sua elaboração, apoio e participação. Todavia, existe ainda uma possível sobreposição em termos territoriais, econômicos e o caráter social de programas comuns nos dois instrumentos. Desse modo é feito um esforço para contrastar as diferenças entre as duas abordagens (tabela 3).

Tabela 3. Contrastes entre o plano estratégico e o plano diretor.

Plano Estratégico	Plano Diretor
Plano integral com alguns objetivos de uso do solo.	Ordenação do espaço urbano.
Prioriza projetos, mas não os localiza necessariamente no espaço.	Determina os usos do solo no seu conjunto e localiza com precisão os sistemas gerais e as grandes atuações públicas.
Baseado no consenso na participação em todas as suas fases.	Responsabilidade da administração pública e de participação <i>a posteriori</i> .
Utilização de análises qualitativas e de fatores críticos.	Utilização de estudos territoriais e de meios físicos.
Plano de compromissos e acordos entre agentes para a ação imediata ou de curto prazo.	Plano normativo para regulamentar a ação privada futura e possível.
É um plano de ação.	É um plano para regulamentar a ação.

Fonte: Lopes, 1998, p. 96.

A promoção do planejamento estratégico articula uma leitura de mundo com uma proposição de mudança no paradigma da ação pública urbana e de seus instrumentos de execução, com destaque ao efeito catalizador para a cooperação público e privada. Como aponta Baumgartner (2013), ideias ilustrativas de um novo paradigma são normalmente articuladas para o descrédito daquelas que sustentam o *statu quo*. Ao contrastar o plano diretor e o estratégico expõe-se as bases da mudança de paradigma. O plano diretor é apontado como um instrumento incapaz

de responder à nova realidade no contexto da globalização e em seu lugar é proposto o plano estratégico como um instrumento dinâmico e conciliador dos interesses de diversos atores. Como visto acima, predisposições contrárias ao plano diretor do Rio já se encontravam em curso, tanto no ato de suspensão de sua regulamentação pelo prefeito como pela crítica do secretário. A elaboração do plano se vale assim dessas precondições como também lhes dá suporte.

Há no entanto, o risco de atribuir grande influência ao novo paradigma como uma força que determina a política. Ideias servem também como recursos na formação de coalizões e instrumento de ação coletiva (Blyth, 2002). Um exame dos interesses presentes e como o planejamento estratégico foi institucionalizado auxiliam uma análise mais detalhada.

### *O alinhamento de interesses*

A assinatura do contrato com a consultoria dos catalães foi feita pela prefeitura com as associações patronais ACRJ e Firjan. Como descrito por Forn & Pascual (1995) a cooperação entre os setores público e privados é fundamental para a elaboração do plano, ao passo que facilita a criação de um espaço para o estreitamento das relações entre ambos. Esse foi um importante resultado da elaboração do plano estratégico do Rio.

As razões que motivaram Cesar Maia a escolher entre o método apresentado por Barcelona e o de Madrid foram analisadas por Lima Júnior (2010), ao argumentar que cada um exercia apelos diferentes à personalidade técnico-política do prefeito. Conforme a experiência de Madrid se apresentava como um exercício tecnocrático desenvolvido internamente e coerente com as ferramentas de gestão multi-setoriais apreciada por Maia, ele foi convencido por Conde a procurar os serviços dos consultores catalães, identificando possivelmente ganhos de capital político:

O modo como foi composto o Conselho Diretor do Plano apenas deixa claro o peso da questão política e o sentido



da ideia de participação mencionada por Maia. Por contar com pouco capital de relações sociais no âmbito dos partidos nos quais esteve filiado, o convite à participação tinha um caráter instrumental, suprindo a necessidade de uma maior articulação do **político** na sociedade (Lima Júnior, 2010, p.157, grifo nosso)

A elaboração do plano contribuiu no estreitamento da relação entre Maia e a ACRJ mais especificamente. Ao final de seu mandato, uma publicação institucional da ACRJ foi elogiosa a sua administração e descreveu Maia como “determinista, perfeccionista, obcecado” e um político com “dimensões de estadista” (ACRJ, 1996, pp. 4-7).

A proximidade entre a prefeitura e a ACRJ iniciada por meio do plano levaria o convite para os indivíduos assumirem instituições municipais. Na gestão Conde, por exemplo, o presidente da ACRJ foi convidado a assumir uma agência de desenvolvimento urbano com o propósito de identificar oportunidades estratégicas. A correspondência mútua evidencia a afirmação de Lima Júnior quanto à necessidade dos atores em desenvolverem redes sociais que promovam seus interesses.

Pela ACRJ, uma instituição de 211 anos representante dos interesses das empresas da cidade, a participação abria um espaço direto de participação política em um período de dificuldades para os negócios locais, principalmente pela crescente criminalidade que resultou no sequestro de diversos empresários. Ao assumir a presidência da Instituição em junho de 1993, o empresário Humberto Mota ressaltou que sua gestão tinha como objetivo revitalizar a imagem da cidade e recuperar a estima da população, contando em sua cerimônia de posse com a presença de diversos políticos. Como consequência, relata ter sido procurado pelo prefeito e o secretário

As duas primeiras visitas que recebi foram exatamente do prefeito Cesar Maia e do secretário de urbanismo Luiz Paulo Conde [...] os dois fizeram simultaneamente a mesma pergunta [...] “O seu discurso foi um discurso ou é um programa de ação?” Eu falei: “Foi um discurso que é um

programa de ação, evidentemente tudo aquilo que eu falei é o que eu pretendo fazer”. Aí eles disseram assim: “Vamos trabalhar juntos?”, “É tudo que eu quero”. Daí nasce a ideia do plano estratégico (entrevista ao autor, em 19 de novembro de 2013).

Mota angariou o apoio da Firjan estabelecendo assim as principais instituições promotoras do plano. Esse núcleo, responsável por elaborar o plano estratégico — o conselho diretor, o comitê executivo e os consultores — reuniu atores com interesses distintos e pertencentes a diferentes áreas de relacionamento institucional. Como verificou Lima Júnior ao entrevistar Carlos Lessa, primeiro diretor executivo do plano que reconheceu na composição dos grupos atores com diferentes escalas de interesse e atuação:

A perspectiva espacial foi explicitamente assumida por Lessa, ao distinguir entre os responsáveis pelo plano estratégico do Rio de Janeiro, três grupos, de acordo com três modos de representação do espaço; a saber, os “globalistas”, no qual via Cesar Maia e os próprios catalães que, disse, “vendem a ideia da globalização”; os “localistas” entre os quais classificava Luiz Paulo Conde; e os “nacionalistas” no qual se incluiu” (Lima Júnior, 2010, p. 148).

Esta diferenciação é particularmente interessante para analisar alguns dos projetos elencados pelo plano. Algumas ações não estavam restritas àquelas nas quais o poder municipal e o setor privado exerciam controle, como também se referiam à competências do estado do Rio de Janeiro e ao Governo Federal. No grupo dos “nacionalistas” estavam também representantes nacionais do PMDB envolvidos em projetos como o Porto de Sepetiba, a criação de um Teleporto e a exploração de gás na Bacia de Campos. Tais projetos figuraram como urgentes e estratégicos no plano. Pode-se argumentar que os interesses dos empresários estariam entre os “localistas” e os “nacionalistas” por suas participações em áreas específicas, particularmente na região central do Rio, e em projetos que articulavam diversas

instâncias governamentais como o Teleporto, a requalificação da zona portuária ou o planejamento de transportes. Por fim, na esfera dos localistas, encontra-se a classe profissional de arquitetos e urbanistas locais encabeçada por Conde, interessados nos projetos de intervenção urbana.

O plano estratégico finalmente concebido conciliava assim, os interesses e programas destes grupos que influenciaram e definiram os debates e o produto final. A lista de projetos detalhada como passíveis de execução incluíram políticas e projetos já em andamento, como os programas Rio-Cidade e o Favela-Bairro, ratificando-os assim como estratégicos para o futuro da cidade. O plano estratégico pode assim ser entendido como um “ímã de coalizão” (Béland & Cox, 2016), uma ideia com um apelo flexível que possibilita diversos atores a identificarem seus interesses. Cabe-nos ainda verificar o processo através do qual essa ideia se institucionaliza e em que medida acaba por influenciar o desenho de políticas futuras.

### *O processo de institucionalização*

Sikkink apud Berman, 2001, reconhece que “novas ideias não são inscritas em um vazio ideológico. Elas são inseridas em um espaço político previamente ocupado por ideologias historicamente formadas” (p. 236). Nesse sentido, ressalta-se a criação de uma estrutura nova e externa à prefeitura para a elaboração do plano estratégico. Essa era uma condição defendida pelos consultores, a fim de garantir certa isenção de influência política e capaz de continuar além do ciclo eleitoral. A supervisão geral do projeto foi atribuída ao conselho diretor presidido por Luiz Paulo Conde e compreendido por 25 representantes institucionais “representativos dos setores econômicos e sociais da cidade” (PCRJ, 1996, p. 59), mas “diretamente relacionados com os financiadores do plano” (PCRJ, 1993, p. 8). A gestão executiva foi delegada a Carlos Lessa, reconhecido economista próximo da direção nacional do PMDB com quem Maia se aliou ao afiliar-se ao partido (Lima Júnior, 2010). Lessa foi pos-

teriormente substituído pelo engenheiro Rodrigo Lopes, antigo secretário de Maia e vice-presidente da ACRJ. Por fim, o Conselho da Cidade foi criado e presidido pelo prefeito com a participação de 305 representantes institucionais e “figuras relevantes da cidade” (PCRJ, 1996, p. 59) responsáveis por referendar as propostas do plano.

Inicialmente era necessário, de acordo com os consultores, desenvolver uma mentalidade estratégica em todos os participantes na coordenação do plano. Para tanto, foi realizado um seminário intenso ao longo de oito dias em que foram formadas equipes e definidas responsabilidades. Na fase inicial o comitê executivo e os consultores realizaram 200 entrevistas com “atores sociais chave” (PCRJ, 1995), organizaram debates e identificaram tópicos críticos (PCRJ, 1996, p. 59). Esses tópicos foram organizados em cinco temas-chave usados pelos grupos de discussão no estágio seguinte. Cada tópico foi comissionado a um grupo formado por servidores públicos e representantes institucionais e chefiado por “uma pessoa de reconhecida capacidade crítica e com visibilidade no Rio de Janeiro” (PCRJ, 1994, p. 11), responsável por produzir um relatório aplicando o método de Análise Swot, derivado da literatura de administração empresarial (pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças). As atividades dos grupos de discussão não progrediram como esperado e exigiram uma abordagem mais direta como explicou um dos consultores:

Demos três meses, pois tínhamos o compromisso de terminar o diagnóstico. O primeiro chegou seis meses depois, assim que... tivemos que nos trancar por três dias, Carlos Lessa e eu, para fazer o diagnóstico. Carlos Lessa tinha muito conhecimento, e eu, o que tinha de fazer, era organizar um modo de pensamento para ele recolher as ideias de uma maneira ordenada. O que acontece é que Carlos não podia ser o diretor em uma etapa mais operativa, que foi a passagem do diagnóstico aos projetos, que foi quando entrou o Rodrigo (tradução nossa, entrevista ao autor, em 13 de junho de 2012).

O terceiro estágio foi dedicado a detalhar as linhas estratégicas e traduzi-las em projetos. Novos grupos de discussão foram formados para elaborar objetivos e identificar projetos. A fase final culminou na elaboração do plano estratégico aprovado pelo Conselho Diretor e ratificado pelo Conselho da Cidade e oficialmente apresentado em cerimônia especial em setembro de 1995.

A participação do público foi constantemente ressaltada como a principal virtude do planejamento estratégico ao elencar linhas e projetos de natureza consensual. Entretanto, alguns participantes frisaram o caráter simbólico do processo de consulta que assim serviriam para legitimar políticas predefinidas.

Dividiram em grupos de trabalho, mas... essas coisas assim no Brasil são muito marcadas né?... você acaba desistindo, você se sente pouco escutada... foi o que aconteceu comigo, eu acabei desistindo (acadêmico participante, entrevista ao autor em 21 de outubro de 2013).

As reuniões do plano estratégico, eram reuniões de grandes almoços, 100 pessoas, conversando futilidades e banalidades e dando algumas opiniões. Na verdade a equipe que elabora o plano estratégico é que vai buscar, através de entrevista uma coisa direcionada para um fim. Não é uma discussão no sentido democrático (arquiteto participante, entrevista ao autor em 14 de novembro de 2013).

No início até parecia uma coisa do governo tentar fazer um planejamento que ele achava participativo De fato não era... não tinha grandes debates. A prefeitura vinha, apresentava seus projetos, dizia “vou fazer isso, vou fazer aquilo”, mas ela faria de qualquer maneira. Foi uma tentativa de angariar apoio aos projetos da prefeitura (servidor público participante, entrevista ao autor em 18 de novembro de 2013).

O plano estratégico do Rio de Janeiro foi apresentado como “a ferramenta básica guiando ação na cidade” e que se tornaria na

“referência obrigatória do futuro” (PCRJ, 1996, p. 9). No entanto, a capacidade do plano em direcionar a produção de políticas públicas não era clara. Ao refletir sobre a influência do plano nas atividades da Secretaria de Urbanismo, por exemplo, uma antiga secretária reconheceu que o plano estratégico “não interferiu, não, nós nem dávamos atenção” (entrevista ao autor em 4 de novembro de 2013). De fato, outro funcionário público apresentou parecer semelhante, acrescentando que maior influência viria da mudança de paradigma no planejamento urbano.

Eu realmente achei que ele foi meio inócuo... eu acho que não teve grandes consequências... agora, a ideia dos projetos, ela continua cada vez mais forte às vezes até sem maiores conexões com o plano diretor, com o planejamento mais amplo da cidade (entrevista ao autor em 31 de outubro de 2013).

As declarações dos atores envolvidos com as políticas de planejamento acima tendem a apontar o plano estratégico como um limitado exercício de *marketing*. No entanto, longe de tornar-se um documento “obrigatório” para a definição de políticas futuras, foi o próprio processo de elaboração que propiciou resultados mais práticos. O plano deu suporte à institucionalização de paradigmas e linhas de ação em curso, proporcionando coerência discursiva às abordagens de Maia e Conde ao passo que naturalizava o estreitamento do relacionamento entre o setor público e privado. A restrita capacidade dos consultados em influenciar o conteúdo final demonstra o caráter simbólico da participação com setores mais amplos. Finalmente, a atenção ao plano estratégico teve como efeito a marginalização do Plano Diretor como instrumento base na definição de políticas de desenvolvimento urbano, alijando determinados grupos sociais de posições de influência.

## Conclusão

Este capítulo analisou a mobilização do Modelo Barcelona no Rio de Janeiro no contexto do plano estratégico e na emergência de novos atores políticos no município carioca a partir de 1993. A conexão entre as duas cidades foi estabelecida pelas trajetórias pessoais de seus atores principais por meio de suas posições institucionais e oficializada na elaboração do plano. Se esse foi o aspecto mais visível de intercâmbio entre as duas cidades, ele representa apenas parte de uma mobilização mais abrangente que incluiu a mudança de paradigma e programas de ação pública na áreas de planejamento urbano.

Alguns aspectos verificados na literatura de circulação de políticas públicas são evidentes no caso da conexão Rio-Barcelona. As transformações urbanas da cidade catalã foram ressignificadas e promovidas a símbolo tanto de uma abordagem urbanística como de gestão pública. Sua circulação na América Latina ocorreu por redes profissionais e também respondeu às oportunidades de consultoria. Sua promoção ocorre em um momento de crescente discussão sobre paradigmas de planejamento urbano e no contexto da globalização, o que a torna um marco de referência para governos locais latino-americanos. Assim, políticas desenvolvidas em outras cidades com alusão ao Modelo Barcelona se justificam pelos resultados alcançados por essa cidade, tidos como “políticas que dão resultado”, e que dispensam critérios racionais na seleção de referências (Peck & Theodore, 2010). Para Maia e Conde, o modelo Barcelona representava uma fonte de novas ideias que auxiliaram suas articulações como novos atores políticos.

O processo de institucionalização do Modelo Barcelona no Rio é ilustrativo tanto da emergência de novas ideias como da criação de espaços políticos. As novas linhas de atuação e instrumentos promovidos refletiam mudanças de paradigma na gestão e ação urbana, e para tanto foram acompanhadas de reformulações institucionais que desqualificaram o paradigma anterior representado pelo Plano Diretor e legitimou novos atores

na discussão de políticas de planejamento. O plano estratégico tornou-se um ponto focal que aglutinou interesses diversos e produziu uma nova coalizão política sustentada durante dois governos municipais. Embora o discurso oficial desse ênfase à cidadania e participação social, sua presença ocorreu mais como consulta simbólica do que na definição de prioridades. Entretanto, sua mobilização foi importante para conferir legitimidade às propostas.

A mobilização do plano estratégico no Rio de Janeiro é tanto representativa como formadora do processo de circulação do Modelo Barcelona na América Latina. Ainda que o plano estratégico elaborado com a consultoria catalã tenha tido desdobramentos diretos limitados, referências ao modelo ainda viriam a ter uma importante influência em outras políticas locais, que inclui-se a candidatura da cidade do Rio de Janeiro aos Jogos Olímpicos e a requalificação da zona portuária, o que reforça a necessidade de se analisar criticamente os processos dos quais ideias em circulação são territorializadas e traduzidas em políticas públicas.

### Anexo Lista de entrevistas

Entrevistado	Cargo	Filiação	Data
Jordi Borja	Consultor e ex-secretário de Relações Exteriores	Tubsa, <i>ajuntament</i> de Barcelona	20-11-2012
Humberto Mota	Ex-presidente	Associação Comercial do Rio de Janeiro	19-11-2013
Anônimo	Consultor	Tubsa	13-6-2012
Anônimo	Acadêmico	Universidade Estadual do Rio de Janeiro	21-10-2013
Anônimo	Arquiteto	Anônima	14-11-2013
Anônimo	Servidor público	Secretaria de Urbanismo, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro	18-11-2013
Anônimo	Ex-secretária de Urbanismo	Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro	4-11-2013
Anônimo	Servidor Público	Instituto Pereira Passos, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro	31-11-2013



## Referências

- ACRJ – ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO. *Revista da ACRJ*, ano 57, n.º 1313, dez. 1996.
- APEB – ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC DE BARCELONA 2000. *III Plan Estratégico Económico y Social de Barcelona*. Barcelona: Associació Pla Estratégic de Barcelona, 1999.
- BALIBREA, M. P. Urbanism, culture and the post-industrial city: Challenging the “Barcelona model”. *Journal of Spanish Cultural Studies*. vol. 2, n.º 2, 2001.
- BARCELONA (Ajuntament de Barcelona). *Barcelona in the World*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1994.
- BARCELONA (Ajuntament de Barcelona) BCN INTL. *Barcelona en el mundo 1995-2004*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2004.
- BAUMGARTNER, F. R. Ideas and policy change. *Governance*, vol. 26, n.º 2, 2013.
- BÉLAND, D. Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy*, vol.16, n.º 5, 2009.
- BÉLAND, D. & COX, R. H. (orgs.). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- BÉLAND, D. & COX, R. H. Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations. *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n.º3, 2016.
- BERMAN, S. Ideas, norms, and culture in political analysis. *Comparative Politics*. vol. 33, n.º 2, 2001.
- BLANCO, I. Does a ‘Barcelona model’ really exist? Periods, territories and actors in the process of urban transformation. *Local Government Studies*, vol. 35, n.º 3, 2009.
- BLYTH, M. *Great Transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- BOHIGAS, O. *Reconstrucció de Barcelona*. Barcelona: Edicions 62, 1985.
- BORJA, J. Eurocities – A system of Major Urban Centers in Europe. *Ekitics*, n.ºs 352-353, 1992.
- BORJA, J. Barcelona y el Plan Estratégico de Río. *La Vanguardia*, p. 18, 13 dezembro 1993.
- BORJA, J. (org.). *Barcelona: Un Modelo de Transformación Urbana 1980-1995*. Quito: PGU, UNCHS/PNUD/World Bank/GTZ, 1996.

- CAMPBELL, J. *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- CAPEL, H. El Debate Sobre la Construcción de la Ciudad y el Llamado “Modelo Barcelona”. *Scripta Nova*. vol. XI, n.º 233, fev. 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-233.htm>>. Acesso em 25 de março de 2015.
- COMPANS, R. *Empreendedorismo Urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Unesp, 2004.
- CORTÍ, M. Método y modelo de Barcelona: entrevista a Oriol Bohigas. *Café de las Ciudades*, vol. 7, n.º 65, mar. 2008.
- FARRERAS, C. Tübsa: Doce motores impulsan la exportación de las tecnologías urbanas de Barcelon. *La Vanguardia*, p. 47, 15 julho 1989.
- FORN I FOXÀ, M. Barcelona: Development and internationalization strategies. *Ekistics*, vol. 59, n.º 352-3, 1992.
- FORN I FOXÀ, M. & PASCUAL I ESTEVE, J. M. *La Planificació Estratègica Territorial – Aplicació als municipis*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1995.
- GOFAS, A. & HAY, C. (org.). *The Role of Ideas in Political Analysis: a portrait of contemporary debates*. Abingdon: Routledge, 2010.
- HALL, P. A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, vol. 25, n.º 3, 1993.
- INFANTE, A. Conde quer Rio como Barcelona. *Jornal do Brasil*, p. 2, 30 de novembro 1996.
- IPLANRIO. *Rio Cidade – linhas gerais do projeto urbanístico*. Rio de Janeiro: PCRJ, 1996.
- JAJAMOVICH, G. Del Parque España a Puerto Madero: circulación del “urbanismo de los arquitectos” y la planificación estratégica entre Argentina y España (1979-1993). *Cuaderno Urbano*, vol. 12, n.º 12, 2012.
- LIMA JÚNIOR, P. N. *Uma Estratégia Chamada “Planejamento Estratégico”: Deslocamentos espaciais e a atribuição de sentidos da teoria do planejamento urbano*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2010.
- LOPES, R. *A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- MAIA, C. *Política é Ciência*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- MAIA, C. *A Cidade do Rio e a Globalização*. São Paulo: Scriptus, 2004.
- MARSHALL, T. Urban Planning and Governance: Is there a Barcelona Model?. *International Planning Studies*, vol.5, n.º 3, 2000.
- McCANN, E. Urban policy mobilities and global circuits of knowledge:

- Toward a research agenda.” *Annals of the Association of American Geographers*, v.101, v.1, 2011.
- McCANN, E. Policy boosterism, policy mobilities, and the extrospective city. *Urban Geography*, vol. 34, n.º 1, 2013.
- MONCLÚS, F. J. The Barcelona Model: an original formula? From “re-construction” to strategic urban projects (1979-2004). *Planning Perspectives*, vol. 18, n.º 4, 2003.
- MONTANER, J. M. La evolución del modelo Barcelona (1979-2002). In: BORJA, J. & MUXÍ, Z. (orgs.) *Urbanismo en el siglo XXI: Una visión crítica*. Barcelona: Edicions UPC, 2004.
- OLIVEIRA, F. L. *Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século*. Doutorado em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.
- PALIER, B. & SUREL, Y. Les “trois I” et l’analyse de l’État en action. *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n.º 1, 2005.
- PCRJ – PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Estratégico para a Cidade do Rio de Janeiro – conceituação e proposta para execução*. Rio de Janeiro: PCRJ, 1993.
- PCRJ – PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – Boletim n. 0*. Rio de Janeiro: PCRJ, mai. 1994.
- PCRJ – PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Diagnóstico da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: PCRJ, 1995.
- PCRJ – PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – Rio Sempre Rio*. Rio de Janeiro: Iplan, 1996.
- PECK, J. & THEODORE, N. Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *Geoforum*. vol. 41, n.º 2, 2010.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. *Embaixadores da Participação: a difusão internacional do orçamento participativo*. São Paulo: Annablume, 2016.
- SÁNCHEZ, F. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*, 2.<sup>a</sup> edição. Chapecó: Argos, 2010.
- STEINBERG, F. Strategic urban planning in Latin America: Experiences of building and managing the future. *Habitat International*, vol. 29, n.º 1, 2005.
- THYS, B. O Rio merece arquitetos especiais. Entrevista Luiz Paulo Conde. *Jornal do Brasil*, p. 6, 23 de janeiro 1990.

- TUBSA – TECNOLOGIES URBANES BARCELONA S. A. *Memoria Anual 1990*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1990.
- TUBSA – TECNOLOGIES URBANES BARCELONA S. A. *Memoria Anual 1991*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1991.
- TUBSA – TECNOLOGIES URBANES BARCELONA S. A. *Memoria Anual 1992*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1992.
- VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O., VAINER, C. & MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

## Capítulo 7

# MUNDIALIZANDO A CICLOVÍA DE BOGOTÁ: DE EXPERIÊNCIA URBANA A “BOA PRÁTICA” INTERNACIONAL

SERGIO MONTERO

**Resumo:** As “melhores práticas” costumam ser apresentadas como exemplos inspiradores e criativos capazes de impulsar mudanças políticas em outros lugares, ou então ser criticadas por representar modelos “universais” que não têm em consideração a complexidade dos contextos locais. No entanto, sabe-se relativamente pouco sobre as formas de poder, governabilidade e legitimidade que estão inseridas na construção e mobilização de certos programas como modelos de política mundial. O texto apresenta uma revisão crítica do conceito de “melhores práticas” por meio da análise de caso da Ciclovía de Bogotá — um programa semanal no qual são fechadas algumas ruas da cidade que visa promover o ciclismo urbano e o exercício físico. A análise põe em relevo as mudanças nas racionalidades e constelações de atores, redes e agendas locais e transnacionais que moldaram o programa desde os seus começos experimentais na década de 1970, até à sua construção como uma *best practice* internacional na década de 2000.

**Palavras-chave:** *Best practice*, política urbana, bicicletas, Ciclovía, Bogotá.

## Introdução

Nas últimas décadas, várias cidades latino-americanas tornaram-se modelos de políticas para planejadores e militantes progressistas em todo o mundo. À medida que os acadêmicos analisavam as formas como estas inovações de política urbana e planejamento surgiam, havia uma nova ênfase nas possibilidades transformadoras de um planejamento urbano inovador. As análises variavam entre aquelas que relacionavam as mudanças na política urbana com outras forças maiores na região tais como o neoliberalismo (Portes & Roberts, 2005), a globalização (Castells & Borja, 1997) e as reformas de democratização e descentralização (Campbell, 2003; Grindle, 2007), e as que associaram a grupos emergentes de esquerda nas cidades latino-americanas (Carrión, 2007), ou a regimes socialistas de política urbana (Goldfrank & Schrank, 2009); ou ainda aquelas que estudaram casos particulares latino-americanos nos quais tiveram lugar políticas urbanas progressistas. Essa última vertente da literatura tem sido particularmente frutífera nos últimos 15 anos, e muitos artigos e monografias têm analisado os principais atores, os contextos sociopolíticos e os fatores institucionais que permitiram, por exemplo, o surgimento de inovações no planejamento ambiental e no transporte em Curitiba, no Brasil nos anos 1970 (Irazábal, 2005; Rabinovitch, 1996), o Orçamento Participativo em Porto Alegre (Abers, 2000; Baiocchi, 2005; Oliveira, 2016), o Estatuto da Cidade no Brasil (Fernandes, 2007; Holston & Caldeira, 2005), as mudanças no espaço público e nas políticas de transporte em Bogotá (Berney, 2017; Gilbert, 2006; Martin & Ceballos, 2004), e o chamado “urbanismo social” de Medellín (Brand & Dávila, 2011; Sotomayor, 2017).

Apesar de apresentar algumas cidades específicas, corro o risco de negligenciar casos de política pública menos reconhecidos internacionalmente, e quizá dos mais importantes que ocorreram na América Latina. Neste capítulo estou particularmente interessado na relação entre planejamento urbano e reconhecimento mundial. O reconhecimento mundial é importante

no contexto da política urbana e do planejamento, pois permite legitimar certos modelos como formas apropriadas de governar, organizar e administrar o espaço urbano, tanto nas cidades em que surgiram como naquelas que as adotaram (Bulkeley, 2006; Davis, 2013; Roy, 2011). Além disso, muitos dos modelos latino-americanos de urbanismo atualmente célebres não são necessariamente novos, e estão frequentemente inspirados em décadas de experiências e em ideias urbanas originadas na América Latina e em outros lugares. Se a novidade ou a efetividade da política não é suficiente para explicar o reconhecimento e a divulgação mundiais, o que torna uma experiência particular de política urbana ou um mecanismo de planejamento um modelo mundial? Sugiro que, para além da eficácia política ou das circunstâncias sociopolíticas únicas em que surjam os novos modelos de política urbana, um caminho revelador de investigação está em analisar a forma como esses modelos são legitimados e mobilizados. Argumento que uma maneira por meio da qual esse processo de mundialização (Ong & Roy, 2011) acontece é por elevação de uma determinada política urbana ou mecanismo de planejamento à categoria de *best practice* internacional.

### **Bogotá: de distopia urbana a modelo de política mundial**

Tradicionalmente retratada como uma distopia urbana e uma cidade de medo no início dos anos 1990, Bogotá tornou-se um modelo mundial de planejamento urbano em menos de uma década. Em 2007, a Associação Americana de Planejamento dedicou o seu discurso à capital da Colômbia sob o título “O Milagre de Bogotá”. Um ano antes, a Bienal de Arquitetura de Veneza concedeu à cidade o seu prestigiado Prêmio Leão de Ouro. A página oficial da Bienal (2006) menciona: “A cidade oferece um modelo para ruas que são agradáveis aos olhos, bem como economicamente viáveis e socialmente inclusivas. Bogotá é, em suma, um farol de esperança para outras cidades, sejam ricas ou

pobres”. A transformação de Bogotá durante a década de 1990 e no início de 2000, baseada na promoção do espaço público, de alternativas de transporte não motorizado e numa cultura cidadã, tem sido celebrada internacionalmente e tornou-se um ponto de referência para muitas cidades do Norte e do Sul. Imagens de bicicletas e ônibus rápidos vermelhos com vias exclusivas são as que agora vêm à mente de planejadores urbanos, promotores da bicicleta e prefeitos de todo o mundo ao pensar em Bogotá, embora os bogotanos sejam céticos quanto às maravilhas da cidade (Ardila, 2007; Bassett & Marpillero-Colomino, 2013; Gilbert, 2008).

Apesar de, na década passada, muito material ter sido escrito sobre Bogotá como modelo de transformação urbana, desde uma perspectiva positiva (Cervero, 2005; Gilbert & Dávila, 2002; Martin & Ceballos, 2004; Montezuma, 2005) como de uma perspectiva crítica (Berney, 2017; Galvis 2017; Duque Franco, 2008; Gilbert, 2008; Pérez, 2010; Salcedo & Zeiderman, 2008), pouco se conhece sobre os mecanismos e circuitos políticos que permitiram que certas intervenções urbanas levadas a cabo em Bogotá se tornassem *best practices* internacionais e fossem disseminadas ao redor do mundo. Desenvolvo aqui, uma análise crítica sobre uma das *best practices* em Bogotá de referência internacional: a Ciclovía. Esse é um programa semanal no qual são fechadas algumas ruas da cidade para promover o ciclismo urbano e o exercício físico. Durante o evento, são fechadas mais de 112 quilômetros de ruas na capital da Colômbia à circulação de automóveis, entre 7h e 14h, e reservadas exclusivamente para o uso de ciclistas e pedestres (Figura 1). Cerca de um milhão de pessoas participam na Ciclovía todos os domingos, o que representa um número superior a toda a população de Amsterdã. Desde 2001, cidades tão diversas como Guadalajara, Jacarta e Los Angeles, entre mais de outras 200 cidades, fizeram referência a Bogotá para também implementar programas similares de fechamento de ruas. No entanto, apesar da sua descoberta e boa recepção nos circuitos internacionais de política e de *advocacy* na última década, a Ciclovía tem uma história que se estende por mais de 40 anos, durante a maior parte dos quais permaneceu desconhecida para o resto do mundo.



Figura 1. Ciclovía na Carrera Séptima, Bogotá.



Fonte: Fotografia do autor (2008).

A motivação para a produção deste capítulo surge de um paradoxo: enquanto a Ciclovía vem acontecendo em Bogotá desde a década de 1970, foi só no início dos anos 2000, que essa política se tornou amplamente conhecida nos círculos de planejamento urbano internacional. No entanto, o objetivo aqui, não é propor uma história abrangente da Ciclovía, nem um relato detalhado das mudanças nas leis e códigos urbanísticos que permitiram o lançamento e a melhoria do programa ao longo dos anos (ver Del Castillo et al., 2011; Gomescásseres, 2003; IDR, 2005; Montezuma, 2011; Ortiz, 1985). Partindo do pressuposto do construtivismo social de que a efetividade da política não explica necessariamente o reconhecimento e a divulgação das políticas internacionais, procuro, em vez disso, responder a duas questões relacionadas à Ciclovía: (1) Como os atores, redes e agendas, dentro e fora de Bogotá, adequaram o surgimento e as reinvenções da Ciclovía ao longo do tempo?; (2) Como e quando a Ciclovía emergiu como uma boa prática internacional em planejamento urbano? Embora o recente trabalho de Montezuma (2011) tenha quantificado e criado uma interessante tipologia das centenas de cidades que adotaram a Ciclovía de Bogotá ao redor do mundo, procuro ir além da quantificação e das tipologias para fornecer novas ferramentas conceituais e

metodológicas, e analisar criticamente as articulações específicas de atores, redes e agendas locais e transnacionais que permitiram à Ciclovía — e, portanto, a Bogotá — emergir como um modelo de política mundial para as cidades do Norte e do Sul. Nas seções seguintes, exploro diferentes debates acadêmicos e marcos teóricos que podem nos ajudar a responder a estas duas perguntas.

### *Uma análise crítica sobre a difusão de políticas urbanas*

A difusão de políticas urbanas e dos mecanismos de planejamento não é um fenômeno novo, pelo menos, não na América Latina, já no século XVI, o Direito das Índias constituiu um modelo de planejamento urbano abrangente e codificado que os colonizadores espanhóis seguiram para localizar, construir e povoar assentamentos humanos no Novo Mundo (Socolow & Johnson, 1981; Solano, 1996). Os historiadores urbanos demonstraram que, mesmo antes disso, as sociedades pré-hispânicas na América Latina, como os Incas, Azteca e Maya, usaram e mobilizaram modelos particulares de planejamento urbano na fundação e construção de cidades (Hardoy, 1968). Embora nos nossos dias seja amplamente reconhecido que a divulgação e a mobilidade das políticas de planejamento urbano não são novas (Harris & Moore, 2013), muitos estudiosos urbanos também observaram que a divulgação de políticas se acelerou nas últimas décadas (Healey, 2013, McFarlane, 2011; Peck & Theodore, 2015). Nesse contexto, alguns modelos latino-americanos de política urbana também começaram a ser divulgados amplamente nas últimas décadas. Por exemplo, o orçamento participativo de Porto Alegre tem sido referenciado por mais de mil cidades em todo o mundo (Goldfrank, 2011), enquanto muitas cidades do Norte e do Sul referiram Curitiba ou Bogotá na criação de mudanças no planejamento do transporte (Hidalgo & Gutiérrez, 2012).

Os estudiosos urbanos em uma variedade de disciplinas têm tentado dar sentido a essas trocas de políticas aceleradas entre cidades, desenvolvendo novas abordagens críticas para a

formação e divulgação de políticas urbanas. Por exemplo, Peck & Theodore (2010) procuraram ir além da abordagem de difusão/transferência de políticas (Dolowitz & Marsh, 2000; Rose, 1993; Simmons, Dobbin & Garrett, 2008), as quais são vistas por esses autores como atadas a pressupostos de escolha racional, e à ideia de que as boas políticas acabam por eliminar políticas ruins “em um processo de otimização da difusão” (Peck & Theodore, 2010, p. 169). Em vez disso, e falando de “mobilidades políticas”, os autores exploram a divulgação e a transformação de políticas como um processo politizado, repleto de poder e socialmente construído, que pode acontecer em diferentes níveis de governo. Os atores políticos são também mais amplamente definidos, em comparação com as elites políticas que frequentemente fazem parte dos estudos de ciência política, e que incluem organizações não-governamentais, consultores, meios de comunicação, planejadores, advogados e associações de vizinhos, entre muitos outros. Olhando especificamente para as mobilidades em política urbana, McCann & Ward (2011) propõem concentrar-se na forma como as políticas urbanas são constituídas conjuntamente tanto pelas conexões que mantêm com outros lugares, como pelas contestações políticas situadas. Da mesma forma, os estudiosos do planejamento têm defendido as abordagens críticas como uma maneira de compreender melhor o aumento do fluxo transnacional de ideias sobre planejamento (Healey, 2013; Healey & Upton, 2010). Para Healey (2013), olhar para esses fluxos com base em uma perspectiva evolucionária e baseada nos atores, focalizada na dinâmica complexa, nas contingências situadas e nas micro-práticas de atores envolvidos política urbana, em vez de analisar se um mecanismo de política ou planejamento é bom por si só, pode ajudar a afastar-se da perspectiva modernista que tem prevalecido na disciplina. O trabalho de Aihwa Ong & Ananya Roy (2011) em “mundializando cidades” também é relevante, dada a ênfase do artigo sobre a relação entre planejamento urbano e reconhecimento mundial. Olhando especificamente para as estratégias de construção de cidades na Ásia contemporânea, Ong & Roy (2011) têm procurado deslocar o debate sobre o urbanismo global contemporâneo das cidades e dos sistemas mundiais para “práticas mundializadas” particula-

res. Nesse contexto, os autores veem a divulgação de modelos e referências intermunicipais entre as cidades asiáticas, aspirantes a “classe mundial”, como práticas controversas utilizadas por diferentes atores, e “que vão além das melhorias locais para participar, ainda que implicitamente, em um jogo maior para ganhar algum tipo de reconhecimento mundial” (Ong, 2011, p. 13).

Enquanto provenientes de diferentes tradições acadêmicas, essas três abordagens críticas compartilham uma preocupação sobre a importância de examinar o intercâmbio de políticas urbanas como um processo socialmente construído, desigual, e repleto de poder, em vez de uma transferência racional das “melhores” políticas entre o contexto A e o contexto B. Para tal, defendem métodos qualitativos e etnográficos de investigação que permanecem próximos às práticas quotidianas dos atores da política urbana, sem perder de vista os atores, as redes e agendas em que as políticas e esses atores estão inseridos (Cochrane & Ward, 2012; Healey, 2013; Peck & Theodore, 2010; Roy, 2012).

### *Abordagens críticas das best practices*

A ideia de *best practices* pode ser rastreada até a década de 1980, quando o *benchmarking* se tornou uma prática de gestão popular entre as empresas que procuram melhorar seus processos de produção. Como observado por Francis & Holloway (2007, p. 172), o “*benchmarking* das melhores práticas” consistia em “identificar aspectos da atividade de uma organização que pudessem ser mais eficientes ou efetivos em comparação com o desempenho de outras organizações relevantes”. Com a ascensão da “nova administração pública” no final da década de 1980, a ideia do “*benchmarking* das melhores práticas” foi adotada por agências governamentais em muitos países (Aguilar, 2006). Enquanto muitos volumes, bancos de dados e *sites* sobre as melhores práticas para a administração pública têm aparecido nas últimas décadas, Francis & Holloway (2007) argumentaram que os estudos críticos das melhores práticas têm sido lentos no momento de se instaurar entre os estudiosos interessados em políticas públicas. Como observou Bulkeley (2006), os participantes

nos debates sobre lições aprendidas e a transferência de políticas estavam entre os primeiros a criticar o conceito de melhores práticas no contexto da política pública, frisando a dificuldade de replicar uma política bem-sucedida em outro contexto político. Por exemplo, Radaelli (2004) criticou as melhores práticas como descontextualizadas, e defendeu a aprendizagem valendo-se de ações baseadas em evidências (Rose, 2002). Os praticantes e os planejadores também apontam frequentemente para a impossibilidade de nomear uma política como a “melhor” ou simplesmente melhor do que outras, dado que descobrir se uma política é ou não melhor do que outra, dependeria sempre do contexto em que a mesma toma forma. Embora essas críticas sejam válidas e poderosas, elas não podem explicar a crescente popularidade das melhores práticas entre prefeitos, planejadores, defensores e outros tomadores de decisão, ou a razão pela qual organizações internacionais e filantrópicas continuam criando guias de melhores práticas e financiando viagens de estudo para influenciar mudanças de políticas ao redor do mundo. Parece, então, que há algo poderoso sobre as melhores práticas que a crítica contextual é incapaz de capturar.

Usando uma abordagem foucaultiana, em vez de as ferramentas conceituais de *lesson drawing* e transferência de políticas, Harriet Bulkeley (2006) argumentou que as melhores práticas na área da sustentabilidade urbana podem ser entendidas como uma “tecnologia de governo” da qual o problema político da sustentabilidade urbana é enquadrado, definido e eventualmente territorializado. Baseando-se em exemplos de cidades britânicas, a autora vê a “prática de melhores práticas” como um processo discursivo inerentemente instável que “serve como um meio através do qual os atores buscam tanto a compreensão da política confusa de formulação de políticas, como dar legitimidade às suas interpretações de sustentabilidade urbana” (Bulkeley, 2006, p. 1030). Com base na crítica de Bulkeley, Vettoretto (2009, p. 1078) ressaltou que o processo de fazer das práticas as melhores práticas “não só constrói um repertório de modelos como uma guia para ações locais, como também demonstra a possibilidade empírica (e a retidão) de certos princípios”,

como a ideia de competitividade internacional, a abordagem da “boa governança” ou o conceito de coesão territorial da União Europeia. Mais recentemente, Susan Moore (2013, p. 3) mostrou que o Novo Urbanismo proliferou em Toronto porque várias redes de atores reconheceram que, ao convergir em torno da ideia do Novo Urbanismo como uma *best practice*, poderiam “constituir uma força sociopolítica para alcançar fins”. Em outras palavras, à proporção que os atores de políticas locais reconheceram o poder e a legitimidade que uma boa prática oferece, novas redes de colaborações de atores e interesses foram criadas em torno dela.

No contexto latino-americano, diversos atores mostraram como o uso do caso de Barcelona como *best practice* permitiu a articulação de diversos, e às vezes aparentemente contraditórios, atores e interesses locais para a implementação de políticas de renovação urbana, como o caso de Puerto Madero em Buenos Aires (Jajamovich, 2016) e o processo de renovação urbana do Rio de Janeiro em função das Olimpíadas de 2016 (como apresenta Gabriel Silvestre nesta obra). Para além da influência Norte-Sul, trabalhos comparativos sobre a formação de agendas de políticas de mobilidade urbana sustentável na América do Sul demonstram como os paradigmas de políticas urbanas circulam entre redes nacionais e transnacionais de atores, configurando um amplo processo de formação de consensos, redes e coalizões em torno das adaptações necessárias para ver lograr uma política pública inovadora (Rosin, 2018).

Outros apontaram recentemente as *best practices* como um importante mecanismo de governança para identificar a missão conjunta das redes de governança. Por exemplo, Sorensen & Torfing (2009) argumentaram que a narrativa por meio da disseminação de *best practices* pode ser um instrumento eficaz para alinhar os objetivos de diversos atores e convencê-los da necessidade urgente de coordenação e ação conjunta. Essas críticas sobre as melhores práticas partilham o foco na “prática das melhores práticas” (*the practice of best practice*) como o principal objeto de análise, e não sobre as possibilidades e limitações das *best practices* para uma transferência de políticas bem-sucedida.

Ao fazê-lo, eles vão além da crítica contextual tradicional e apontam para novas formas de poder, legitimidade e governança na divulgação de conhecimentos e modelos de políticas.

O restante deste capítulo está dividido em duas partes de acordo com as duas questões principais que o organizam. Para responder à primeira questão, a primeira parte examina o surgimento e as transformações da Ciclovía em Bogotá como resultado de uma tensão entre ideias, forças e agendas globais difundidas, assim como lutas políticas localizadas. Para responder à segunda questão, a segunda parte examina a constelação de atores, redes e agendas locais e transnacionais que se alinharam, em um momento particular, à Ciclovía mundial como uma melhor prática internacional. Para reconstruir a forma como o programa foi constituído e reinventado com o passar do tempo, utilizou-se pesquisas documental, entrevistas com atores políticos chave envolvidos no lançamento e expansão da Ciclovía em Bogotá, bem como entrevistas com defensores do uso da bicicleta, planejadores de transportes e consultores em outras cidades que contribuíram para a mobilização da Ciclovía fora da Colômbia.

## **O surgimento e as reinvenções da Ciclovía**

*1974: “A grande demonstração do pedal”*

As origens da Ciclovía remontam a um experimento organizado em Bogotá em 15 de dezembro de 1974 pela Pro-Cicla, uma organização de bicicletas liderada por três jovens entusiastas da bicicleta — Jaime Ortiz Mariño, Fernando Caro Restrepo e Rodrigo Castaño Valência. Eles queriam fazer algo sobre o crescimento rápido e alastrado que a cidade estava experimentando na época (Ortiz, 1985). Usando suas influências familiares e políticas, eles conseguiram obter permissão dos departamentos de transporte e planejamento de Bogotá para fechar o trânsito motorizado de 80 quarteirões das duas principais artérias da

cidade, a Avenida 7 e a Avenida 11. Eles chamaram o evento “A Grande Manifestação do Pedal” e cerca de 5 mil pessoas participaram do ato.

Figura 2. A grande Manifestação do Pedal, Bogotá, 15 de dezembro de 1974.



Fonte: Arquivo pessoal de Jaime Ortiz.

Ortiz (1985) e Montezuma (2011) argumentam que a popularidade do ciclismo na Colômbia, e o fato de que os ciclistas colombianos ganharam importantes competições internacionais, criaram uma disposição favorável à iniciativa entre os políticos locais e potenciais usuários de bicicletas. Entretanto, enquanto outros fechamentos de vias e passeios organizados em bicicleta tinham ocorrido em Bogotá antes desse evento (Gomescásseres, 2003; Montezuma, 2011), a novidade do experimento de Pro-Cicla foi o fato de que buscou mudar o significado do uso da bicicleta com base em uma noção de esporte, de competição e de recreação, para uma compreensão da mesma como uma maneira legítima de se movimentar pela cidade. Ao fazê-lo, a bicicleta tornou-se um instrumento político para fazer reivindicações sobre a organização do espaço urbano (*El Tiempo*, 14 de dezembro de 1974):



A Grande Demonstração do Pedal “com o propósito de que todos andem de bicicleta”... não beneficiará nenhuma instituição de caridade, e você não precisa se registrar para participar. Não haverá uma partida, uma linha de chegada ou troféus... A Fundação Pro-Cicla, que com este evento faz sua primeira aparição pública como organizadora da grande demonstração do pedal, está convencida de que Bogotá é uma cidade que precisa de vias para bicicletas.

No mesmo dia, os membros da Pro-Cicla anunciaram a criação de *O Poder do Pedal*, uma revista para manter os bogotanos informados sobre futuras demonstrações de bicicletas. No entanto, a próxima demonstração de bicicleta não teria lugar até quase um ano depois, em 14 de dezembro de 1975.

Enquanto a maioria dos relatos históricos da Ciclovía descrevem brevemente estes dois eventos experimentais, e passam rapidamente para a institucionalização da Ciclovía em 1976 e sua expansão nas décadas de 1980 e 1990, vale a pena parar aqui e analisar com mais detalhes o contexto em que essa politização precoce da bicicleta aconteceu, assim como os atores, as conexões políticas e os discursos circulantes que foram reunidos para legitimar essa nova maneira de usar o espaço urbano em Bogotá. Jaime Ortiz, era um jovem professor de arquitetura da Pontifícia Universidade Javeriana dos Jesuítas, um dos fundadores da Pro-Cicla, e um dos donos da Almacenes Ciclopedia, uma famosa loja de bicicletas em Bogotá. Ortiz, um bogotano de classe média alta, estudou arquitetura na Case Western Reserve University em Cleveland, Ohio, de 1966 até 1970, graças a uma bolsa do Programa de Bolsas Latino-Americanas da American Universities, um programa estabelecido pela Universidade de Harvard, a Fundação Ford, e o Instituto Colombiano de Estudos Técnicos e de Crédito no Exterior para promover a educação universitária de estudantes colombianos nos Estados Unidos. Durante seu tempo nos Estados Unidos, Ortiz foi influenciado pelas críticas dos programas da suburbanização e da renovação urbana que estavam na moda nas escolas da arquitetura e de planejamento

dos Estados Unidos naquele tempo. Quando em Cleveland viu o rio Cuyahoga travar o incêndio em 1969 (um evento principal anterior surgimento do movimento ambiental nos Estados Unidos), com os numerosos distúrbios raciais e por conta da guerra de Vietnã (Jaime Ortiz, entrevista, Bogotá, setembro 2012):

Minha primeira aproximação à cultura americana foi a crise da cidade americana, o processo de suburbanização, a deterioração do centro da cidade, a criação de guetos e os contra-movimentos que aconteciam ali... Minha estadia e estudos nos Estados Unidos me radicalizaram e, quando voltei à Colômbia em 1970, percebi que os padrões de urbanização colombianos seguiam as mesmas características da urbanização americana... Encontrei na bicicleta um símbolo para discutir esse padrão de urbanização. Porquê a bicicleta? Devido à importância da dimensão ambiental e também à história e popularidade da bicicleta na Colômbia naquela época.

Embora a grande demonstração do pedal tenha sido uma das primeiras tentativas de politizar a bicicleta na Colômbia, essa não foi uma iniciativa de “base”. Os bogotanos de baixos rendimentos estavam usando a bicicleta para se deslocar por Bogotá já fazia décadas, antes dessa manifestação acontecer e, embora não fossem excluídos da participação, a Ciclovía foi implementada por meio das conexões pessoais e políticas dos membros da Pro-Cicla. Seus laços com burocratas de alto nível em agências governamentais locais tornaram o evento possível, embora os planejadores de Bogotá estivessem céticos desde o início. Portanto, mais do que uma iniciativa de base ou um movimento de bicicleta, o surgimento da Ciclovía pode ser melhor compreendido como um experimento urbano, influenciado por condições urbanas locais, e por ideias transnacionais que começaram a vincular ambientalismo e urbanização. Isso, no entanto, não deve minar a relevância histórica do evento que atraiu 5 mil pessoas para as ruas e, numa Bogotá altamente segregada, conseguiu congrega pessoas de diversos grupos sociais.

*1976-1983: Urbanização rápida, falta de espaço recreativo e crise do petróleo*

Em 1976, a cidade de Bogotá contratou Jaime Ortiz para assessorar o departamento de transporte sobre a institucionalização dos experimentos de bicicleta Pro-Cicla de 1974 e 1975. O estabelecimento oficial da Ciclovía marcou, por um lado, o fim de Pro-Cicla como um grupo de defesa de bicicletas e, por outro, o início da carreira política de Ortiz como conselheiro de uma série de prefeitos, governadores e presidentes da Colômbia. Também representou, de maneira significativa, um fim da politização da bicicleta iniciada pela Pro-Cicla: nas mãos do governo local, a Ciclovía logo se tornou um projeto que enfatizou o aspecto recreativo da bicicleta sobre seu potencial de transporte urbano. Embora a Ciclovía tenha sido oficialmente institucionalizada em 1976 com o prefeito Luis Prieto Ocampo, o programa carecia de regularidade no final da década de 1970, e chegou a desaparecer por alguns anos. Foi só em 1983 que o recém-nomeado prefeito Augusto Ramírez Ocampo mostrou o firme apoio do governo local à Ciclovía, expandindo-a a 54 quilômetros de ruas da cidade. Mas por que o governo local de Bogotá estava interessado em institucionalizar e expandir esses experimentos de bicicleta, e como essa decisão foi moldada pelo contexto maior de paradigmas de planejamento local, nacional e transnacional nos anos 1970 e 1980?

Até 1930, Bogotá preservou os padrões de organização urbana de uma pequena cidade colonial (Jaramillo, 1979). Em menos de 50 anos, a população da cidade experimentou um aumento de dez vezes, passando de 218.116, em 1928, para 2.718.546, em 1973. As taxas de crescimento urbano foram particularmente altas durante as décadas de 1950, 1960 e 1970, quando Bogotá viu um afluxo de pessoas rurais à procura de melhores oportunidades de emprego, e também de refúgio por causa da crescente atividade violenta dos grupos guerrilheiros e paramilitares nas áreas rurais do país. Em 1970, a população urbana era um 70% da população total da Colômbia. Nem o Estado nem o setor privado foram capazes de atender essa rápida urbanização. Por

exemplo, entre 1964 e 1973, período em que Bogotá acrescentou um milhão de novos habitantes, o Estado produziu apenas 35 mil unidades de moradia social, enquanto o setor privado continuou servindo a classe média e alta no norte da cidade (Jaramillo, 1979). A falta de habitação a preços acessíveis fez que a maioria dos novos migrantes construíssem suas próprias casas no sul e no sudoeste da cidade, nos quais os preços dos terrenos eram baixos, em virtude da falta de serviços públicos e da ausência de espaços recreativos. Em 1970, as habitações construídas pelos moradores em áreas pobres da cidade representavam 42% do parque habitacional de Bogotá (Vernez, 1974).

Quando Augusto Ramírez Ocampo assumiu o cargo em 1982, pensou que “um dos principais problemas da cidade estava relacionado com uso do tempo livre e com a enorme diferença entre pessoas com altos e baixos níveis de rendimento” (Ramírez Ocampo, entrevista de Adriana Díaz e Olga Lucia Sarmiento, Bogotá, 2009). Enquanto os ricos bogotanos tinham clubes privados e carros, os pobres estavam presos em uma cidade que não oferecia opções recreativas além de “algum campo [de esportes] fechado ou bebendo cerveja”. Depois de retornar de uma viagem de Nova York, em que ficou impressionado com os fechamentos de ruas do Central Park, Ramírez Ocampo tornou-se um firme defensor da Ciclovía, e em outubro de 1983 Bogotá organizou o primeiro seminário nacional sobre Ciclovías, para o qual o prefeito convidou representantes políticos locais e nacionais. Em uma introdução a um livro publicado para a ocasião, Ramírez Ocampo promoveu os benefícios da Ciclovía e explicou que o exemplo já se espalhara para outras cidades colombianas (Alcaldía de Bogotá, 1983).

Com a rápida urbanização e a falta de espaços recreativos para os pobres que caracterizaram Bogotá nos anos 1970 e início dos anos 1980, houve também uma mudança de paradigma no planejamento urbano da Colômbia. Tratou-se de uma mudança que foi desde um planejamento modernista das décadas de 1940 e 1950, que privilegiava as divisões funcionalistas da cidade, o urbanismo modernista e a construção de estradas de alta capacidade; a um paradigma de planejamento integrado que entendia a urbanização em termos da economia nacional e de metas de

desenvolvimento social (Salazar, 2007). Enquanto os arquitetos europeus, como Karl Brunner e Le Corbusier, foram referências influentes em Bogotá durante a primeira metade do século XX (Tarchópulos, 2006), desde os anos 1960 e particularmente os anos 1970, eles foram ofuscados por economistas e planejadores norte-americanos e anglo-saxões. Os planejadores treinados nos EUA trouxeram consigo novas ideias, como o desenvolvimento econômico e comunitário, e, ao contrário dos arquitetos modernistas, estavam preocupados com o impacto do automóvel na sua forma urbana, uma vez que a crise do petróleo lhes dava uma percepção negativa dos padrões de suburbanização dos EUA.

A influência do economista Lauchlin Currie sobre o planejamento urbano na década de 1970 foi notável. Currie, ex-conselheiro de Franklin D. Roosevelt, chegou à Colômbia em 1949 como parte de uma missão do Banco Mundial e, eventualmente, tornou-se diretor do Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia (Sandilands, 1990). Seus muitos escritos sobre planejamento urbano frequentemente se baseiam em três modelos de cidades: a suburbanização dos EUA e a expansão desordenada dos carros, como um modelo a ser evitado, os programas de habitação pública de Singapura e as Cidades Novas Britânicas como modelos a seguir (Currie, 1976; United Nations, 1973). Currie via a suburbanização como um modo de vida, cuja impropriedade e extravagância, a crise do petróleo de 1973 acabara por tornar evidente (Currie, 1976, p. 21). Dessa forma, a expansão da Ciclovía durante esse período tornou-se uma alternativa barata e conveniente, da qual o governo local poderia fornecer espaços recreativos em áreas pobres da cidade, numa tentativa de prevenir o mal-estar social em uma cidade cada vez mais segregada. Ao mesmo tempo, foi visto favoravelmente por especialistas colombianos de alto nível em temas de planejamento, como Currie, que, diante da crise do petróleo, incentivou um projeto urbano denso e amigável para as bicicletas.

### *1995-1996: Violência urbana e espaço público*

Durante a década de 1980, à proporção que os preços do petróleo diminuíram e as preocupações com a crise do petróleo desapareceram, a mobilidade automóvel e a suburbanização deixaram de ser uma preocupação principal para os planejadores urbanos em Bogotá. Durante essa década, a Ciclovía perdeu o impulso, e já bem adiantados os anos 1990, seu comprimento tinha diminuído a somente 20 quilômetros. No entanto, em meados da década de 1990, seu significado e prática sofreram uma mudança substancial ante outro tipo de preocupação local e nacional: a violência urbana. No início dos anos 1990, Bogotá e a Colômbia registaram a maior taxa de homicídios em sua história moderna. Isso foi desencadeado por um aumento significativo no comércio de drogas que alimentou a atividade guerrilheira e paramilitar em todo o país. Nesse período, a alta taxa de homicídios, o desaparecimento e o assassinato massivo de crianças e prostitutas de rua concederam a Bogotá o título de “cidade do medo”, de tal maneira que evitar o espaço público urbano se tornou uma prática comum (Martín-Barbero, 2003). Ao mesmo tempo, no país foram realizadas importantes reformas de descentralização, democratização e neoliberalização. Após a democratização dos governos locais no final da década de 1980 e a descentralização das responsabilidades de planejamento urbano para o nível local na década de 1990, surgiu em Bogotá uma nova geração de prefeitos eleitos, ambiciosos e carismáticos, que optaram por promover o espaço público como uma estratégia chave para restabelecer a cidade, recuperando a confiança dos cidadãos nas instituições locais e reduzindo a violência urbana. Para os prefeitos Antanas Mockus (1995-1997, 2001-2003) e Enrique Peñalosa (1998-2000), o espaço público tornou-se um instrumento central para o ensino e moldagem dos cidadãos em um esforço para transformar a cidade (Berney, 2011).

Antanas Mockus assumiu o poder em 1995 e se tornou o primeiro prefeito eleito de Bogotá que não era afiliado a nenhum dos dois principais partidos políticos. Filósofo, matemático e

professor universitário, preocupava-se com a noção de cultura cidadã. Sua abordagem para reduzir a alta taxa de homicídios de Bogotá, o medo da violência e a falta de esperança de seus cidadãos era por meio do ensino de valores cívicos. Seu objetivo era “alcançar a autorregulação no comportamento dos cidadãos” (Mockus, 2001, p. 3), e deu especial ênfase aos encontros de cidadãos no espaço público. A Ciclovía, entre outras intervenções do espaço público, recebeu muita atenção e quantias significativas de fundos públicos do governo local. De fato, a Ciclovía tornou-se um dos componentes centrais da implementação da cultura cidadã do prefeito Mockus (Paul Bromberg, entrevista, Bogotá, 2012). Em 1995, Mockus nomeou a Guillermo Peñalosa como comissário de parques e recreação. Guillermo Peñalosa trouxe sua experiência prévia no setor privado para o governo local de Bogotá, e introduziu três inovações importantes para a Ciclovía. Primeiro, mudou a direção do programa do departamento de transporte para o Instituto de Recreação e Esportes, uma unidade descentralizada do Gabinete do prefeito de Bogotá. Nesse ambiente menos burocrático e mais profissional, ele teve a flexibilidade de fazer parcerias com várias agências, organizações sem fins lucrativos e o setor privado para complementar o orçamento limitado da agência e, a partir de 1997, a Ciclovía recebeu aproximadamente 25% de seu financiamento de fontes privadas (Del Castillo, Sarmiento, Reis, & Brownson, 2011). Em segundo lugar, em colaboração com diferentes instituições locais e organizações sem fins lucrativos, sua equipe foi capaz de aumentar a atratividade da Ciclovía para o público em geral através da introdução da Recreovía, programa que oferece atividades gratuitas como aulas de aeróbica e oficinas de dança durante os eventos da Ciclovía. Terceiro, ele introduziu um programa de voluntariado que permitiu a expansão da Ciclovía sem ter que aumentar o número de funcionários. No final dos anos 90, a Ciclovía atingiu 121 quilômetros de comprimento, e tinha um milhão de usuários todos os domingos.

Em 1998, Enrique Peñalosa (irmão de Guillermo Peñalosa) assumiu o cargo de prefeito de Bogotá. Embora ele tenha continuado algumas das políticas de cultura cidadã de Mockus, ele deu um papel mais central para a melhoria física do espa-

ção público e a infraestrutura de transporte. Considerando que Mockus tinha se concentrado em ensinar valores cívicos aos cidadãos como um meio de transformar seu comportamento e reduzir a violência, Peñalosa se concentrou na construção de parques e infraestrutura de transporte alternativa ao automóvel. Com base nas inovações em planejamento de transportes de Curitiba, no modelo de espaço público de Barcelona e nas redes de bicicletas holandesas, construiu o TransMilenio, o maior sistema de trânsito rápido de ônibus do mundo, assim como 131 quilômetros de vias para bicicletas e reconstruiu mais de mil parques públicos (Berney, 2011). Desde 1995, os prefeitos de Bogotá mantiveram o comprimento da Ciclovía, embora esta tenha perdido alguns quilômetros nos últimos anos devido à construção e operação de novas linhas de ônibus. A partir de 2010, o comprimento total da Ciclovía era de 97 quilômetros, os custos anuais eram de cerca de 1,7 milhão de dólares (75% provenientes de fundos públicos), e a frequência variou de 600 mil a 1,4 bilhão de usuários por evento ((Del Castillo, Sarmiento, Reis, & Brownson, 2011).

## **Mundializando a Ciclovía**

### *2003-2005: Transporte sustentável e advocacia da saúde pública*

De 1974 até 2003, algumas cidades da Colômbia e da América Latina iniciaram um programa de Ciclovía baseado no exemplo de Bogotá (Montezuma, 2011). No entanto, só em meados dos anos 2000 é que a Ciclovía surgiu como uma *best practice* internacional e começou a propagar-se em todo o mundo. Nesta seção, argumento que quatro atores e redes chave foram fundamentais no mundo da Ciclovía: (1) ex-prefeitos de Bogotá e autoridades locais que viajaram pelo mundo para falar sobre a transformação urbana de Bogotá; (2) uma rede transnacional de defensores do transporte sustentável e da saúde pública,



financiada por organizações de desenvolvimento internacional e filantrópicas que procuraram reduzir as emissões e aumentar o exercício físico em cidades de todo o mundo; (3) uma rede de especialistas em Ciclovía que implementaram iniciativas da Ciclovía em suas cidades de origem, e compartilharam os detalhes técnicos e administrativos necessários para organizar tais eventos; e (4) as tecnologias digitais que possibilitaram a divulgação instantânea e a disseminação viral de fotos e vídeos de Bogotá, que constituíram um ator-chave, na terminologia da teoria *ator-rede* (Latour, 2005), o que contribuiu para a difusão global da Ciclovía. No restante desta seção, analisa-se o papel desses quatro tipos de atores na mundialização da Ciclovía como uma “melhor prática” internacional.

Enrique Peñalosa é a chave para o surgimento do novo imaginário mundial de Bogotá. Depois de deixar o cargo em 2000, mudou-se para Nova York para se preparar para a sua candidatura presidencial e também, como acadêmico visitante no Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Nova York (NYU), para refletir sobre a sua experiência e escrever um livro sobre estratégias alternativas de urbanização nos países em desenvolvimento. Graças a uma bolsa Eisenhower, durante os primeiros meses de 2001 Peñalosa visitou várias cidades dos Estados Unidos para aprender e ampliar sua rede de contatos na área de planejamento urbano e espaço público. Mais tarde naquele ano, ele foi convidado a dar um discurso para um evento patrocinado pelo Instituto para o Transporte e Desenvolvimento (ITDP), uma organização sem fins lucrativos de Nova York que promove o desenvolvimento de transporte sustentável nos países em desenvolvimento. Embora os diretores da ITDP tivessem ouvido falar dele e de Bogotá antes, durante sua apresentação ficaram impressionados com seu carisma, sua capacidade retórica em inglês e a poderosa história de transformação urbana que contou com a ajuda de fotos, estatísticas e aforismos como seu famoso “uma cidade de qualidade não é uma cidade que tem grandes estradas, mas uma onde uma criança pode ir a qualquer lugar em uma bicicleta”. A ITDP, que estava crescendo na época graças à crescente disponibilidade de financiamento da Usaid e de organizações filantrópicas como a Hewlett Foundation,

viu em Peñalosa um mensageiro perfeito para sua mensagem de transporte sustentável. Este tipo de mensageiro costuma ser uma peça indispensável para a transmissão das políticas públicas, algo que Porto de Oliveira (2016) denominou “embaixador de políticas públicas” e Montero (2017b) “profissionais persuasivos”. Assim, tal como Peñalosa se tornou o embaixador de Bogotá em todo o mundo, tornou-se também o embaixador da ITDP, que financiou muitas de suas viagens para cidades em desenvolvimento, particularmente na Ásia e na África. Nessas viagens, ele trabalhou para convencer prefeitos e autoridades locais sobre os benefícios da construção de sistemas de transporte rápido de ônibus, e de infraestrutura para ciclistas e pedestres. Ao mesmo tempo que Peñalosa se inseria nos circuitos de política de transporte internacional, a história de transformação de Bogotá se abstraiu das muitas reformas culturais legais, orçamentárias e cidadãs empreendidas na década de 1990, para a história simplificada de que a infraestrutura física não-motorizada havia transformado a cidade nos três anos que Peñalosa foi prefeito (Montero, 2017b). No entanto, essa história de transformação urbana teve sucesso entre os muitos prefeitos e planejadores das cidades em desenvolvimento que procuravam mudar e construir uma infraestrutura icônica durante seu tempo limitado no governo.

Muitas cidades de todo o mundo enviaram delegações para aprenderem em Bogotá depois de que Enrique Peñalosa conversou com seus líderes políticos, e vários construíram um sistema de ônibus rápido ou estabeleceram uma iniciativa como a Ciclovía, usando Bogotá como referência (Hidalgo & Gutiérrez, 2012). No entanto, a ITDP estava consciente de que as variáveis culturais, políticas e jurídicas eram importantes na replicação das políticas. Portanto, procurou construir pelo menos um sistema de transporte rápido de ônibus em cada continente, e eles se tornassem melhores práticas para cidades pequenas e culturalmente próximas. Por exemplo, para inspirar os funcionários de Guangzhou para construir um sistema de transporte rápido de ônibus, eles pagaram para enviar Peñalosa lá várias vezes, ao mesmo tempo que enviaram funcionários de Guangzhou a Bogotá para ver o sistema *TransMilenio*. Com a eventual construção de um de sistema de transporte rápido de ônibus, Guangzhou

estabeleceu o cenário para a construção de dezenas de outros na China. Agora, em vez de patrocinar visitas e viagens de estudo a Bogotá, a ITDP enviaria autoridades chinesas para Guangzhou.

A eficácia e o sucesso desta estratégia de boas práticas para promover sistemas de transporte rápido de ônibus em todo o mundo ressoaram entre seus financiadores e, alguns anos mais tarde, a Hewlett Foundation adotou uma estratégia similar para promover seus objetivos ambientais de redução de emissões de carbono, com base nas mudanças da política urbana na China e nas maiores cidades do México (Hal Harvey, entrevista, 2013). Em breve, outras instituições internacionais interessadas em transporte e desenvolvimento internacional, incluindo o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e organizações filantrópicas e sem fins lucrativos, como a Fundação Rockefeller e o Instituto de Recursos Mundiais/Embarq, também começaram a usar a história de Bogotá e as apresentações de Peñalosa para promover mudanças na política de transporte em muitas cidades em desenvolvimento (Sosa López & Montero, 2018).

Em 2003, a ITDP com a organização local sem fins lucrativos “Ciudad Humana”, organizaram um seminário internacional de quatro dias em Bogotá, que reuniu centenas de planejadores urbanos, funcionários eleitos, acadêmicos, consultores de planejamento de transportes, e representantes de organizações cívicas de mais de 30 países do Norte e do Sul. O objetivo era que outras cidades “testemunhassem os sucessos de [Bogotá] em primeira mão” (ITDP, 2003). Um comunicado de imprensa do ITDP de 2003 intitulado “Bogotá compartilha a revolução urbana com o mundo”, mostra o tipo de sucessos de Bogotá que a ITDP estava interessada em compartilhar com outras cidades:

A maior rede de ciclovias da América Latina, com extensão de 250 quilômetros, um sistema de transporte rápido de classe mundial chamado TransMilenio com vias exclusivas para ônibus, a maior rua pedestre do mundo, com extensão de 17 quilômetros e centenas de quilômetros de calçadas, muitas através dos bairros mais pobres da cidade; *Car-Free* aos domingos, quando muitas ruas são fechadas

para o tráfego motorizado, de maneira a permitir a livre circulação para milhares de ciclistas e pedestres.

Com as viagens de Enrique Peñalosa ao redor do mundo, este seminário internacional de 2003 da *ITDP-Ciudad Humana* foi um passo importante no dimensionamento das infraestruturas e políticas não-motorizadas de Bogotá, como referências internacionais no planejamento de transportes sustentáveis e no design urbano. Enquanto a Ciclovía foi apenas uma das *best practices* de Bogotá que a ITDP estava interessada em promover, e era certamente secundária ao transporte rápido de ônibus, esse seminário ajudou a plantar sementes importantes que espalharam a Ciclovía pelo mundo. Em particular, a participação de Enrique Jacoby, da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), levou à construção de uma colaboração transnacional de defensores do transporte sustentável e da saúde pública em torno da Ciclovía. Desde a conferência de Ottawa, em 1986, as estratégias internacionais de saúde pública vêm mudando para uma nova estratégia centrada na promoção da saúde (Kickbusch, 2003). Esta nova estratégia procurou afastar-se de uma abordagem de fatores de risco — baseada em estratégias pedagógicas para modificar comportamentos de risco para a saúde —, e orientar-se a uma perspectiva mais renovada e assente nos contextos ou “cenários da vida cotidiana” que determinam os hábitos de saúde (Kickbusch, 2003, p. 385). Simultaneamente, a Organização Mundial da Saúde (OMS) lançou a iniciativa Cidades Saudáveis, que buscou localizar essa estratégia de promoção da saúde e criar um “*lobby* forte para a saúde pública no nível local” (Kickbusch, 2003). Os elementos-chave da estratégia das Cidades Saudáveis incluíram a criação de comitês participativos intersetoriais no nível local com ênfase na mudança de política urbana.

Esta nova estratégia fez os defensores da saúde pública se preocuparem mais com a dinâmica do planejamento urbano e com as políticas urbanas que consideravam adequadas para a promoção da saúde. Diante das crescentes preocupações sobre obesidade e estilos de vida sedentários em todo o mundo, e das novas descobertas científicas que recomendavam pelo menos 150 minutos de exercício moderado ou 75 minutos de atividade

física vigorosa por semana (WHO, 2010a), a Ciclovía estava perfeitamente alinhada com essa nova agenda de promoção da saúde pública orientada às cidades (Cervero, Sarmiento, Jacoby, Gomes & Neiman, 2009; Sarmiento, Torres, Jacoby, Pratt, Schmid & Stierling, 2010).

Em 2005, em parceria com Ciudad Humana, a Opas e os Centros de Controle de Doenças dos Estados Unidos (CDC) realizaram um seminário sobre a Ciclovía em Bogotá. Essa colaboração entre defensores do transporte sustentável e da saúde pública foi frutífera e resultou na criação da Rede de Ciclovias Recreativas das Américas (Rede de Ciclovias Recreativas das Américas – CRA), uma rede de cidades que realizam eventos regulares da Ciclovía. A rede tem um congresso anual e dispõe de um *site* com um manual “oficial” da Ciclovía em espanhol e inglês para *download* gratuito. Ilustrado com estudos de caso de Bogotá e Guadalajara, o manual contém detalhes administrativos e logísticos para persuadir os políticos a implementar a Ciclovía, obter financiamento e recrutar e gerenciar voluntários. Um conferencista regular em eventos e conferências da CRA, dirigidos a defensores de bicicletas, como os encontros anuais da *Towards Car-Free Cities*, é Guillermo Peñalosa. Desde que deixou seu emprego em Bogotá, também viajou pelo mundo promovendo os benefícios da Ciclovía, enfatizando as mudanças em meados da década de 1990 sob sua gestão, e marcando Bogotá como um modelo de sucesso urbano. Ele deu palestras em mais de 150 cidades e, em 2006, criou uma consultoria da qual assessorou executivos e planejadores de todo o mundo interessados em criar iniciativas da Ciclovía.

Outro conjunto de atores que tem influenciado na construção da Ciclovía como uma prática recomendada em todo o mundo consiste nos líderes locais que instituíram iniciativas como a Ciclovía em suas cidades de origem. Por exemplo, em 2010, Susan King, ex-diretora da Ciclovía de São Francisco, disse que tinha uma lista com 32 cidades que ela aconselhou desde que San Francisco iniciou seu programa em 2008 (King, entrevista, San Francisco, 2010). No verão de 2013 sua lista incluía 72 cidades (King, entrevista, San Francisco, 2013). Embora a maioria dos líderes locais em outras cidades da área da Baía de São Francisco,

que tentaram replicar o programa, não tenham visitado Bogotá, eles viram vídeos da Ciclovía da cidade e puderam experimentar o programa em São Francisco em primeira mão. Algumas cidades da região implementaram um programa e mantiveram a referência de Bogotá, como a Oaklavia de Oakland, enquanto outras, como Berkeley, chamaram-no “Rua do Domingo” em uma clara referência ao programa de São Francisco. Randy Neufeld, da Aliança de Chicago para Caminhar e Andar de Bicicleta, também foi um importante promotor da Ciclovía nos Estados Unidos. Depois de participar do seminário ITDP de 2003 em Bogotá, ele voltou e reuniu vários líderes comunitários para pressionar o governo local a estabelecer um programa similar em Chicago. Considerando que o programa de Chicago se deparou com muitos obstáculos, a Aliança para Caminhar e Andar de Bicicleta foi a chave para difundir a ideia da Ciclovía para outras organizações de defesa de bicicletas dos EUA, por meio da organização de conferências e encontros. Mais recentemente, esta organização ajudou a lançar o *Open Street Project*, uma rede de cidades específicas dos EUA, que busca promover os programas da Ciclovía, abordando sua maior barreira nos Estados Unidos: seu alto custo. Em contraste com Bogotá e a maioria das cidades latino-americanas, as cidades americanas têm que pagar pela polícia durante o tempo do evento, e também um seguro privado por causa do risco de os cidadãos processarem a cidade no caso de haver algum acidente.

Finalmente, em virtude do uso crescente das tecnologias digitais na última década, não há apenas uma infraestrutura móvel de redes de cidades, conferências, consultores itinerantes e visitas de estudo que ajudam a mobilizar políticas, mas também uma infraestrutura virtual na forma de *blogs* e redes sociais, nos quais as políticas são cada vez mais mobilizadas por defensores e outros atores políticos. De particular importância para a Ciclovía é o *Streetsblog*, um *blog* muito influente entre os defensores do transporte sustentável e da bicicleta (Montero, 2018; Stehlin, 2014).

A Estratégia *Streetsblog* para a promoção de políticas de transporte sustentável nos Estados Unidos toma a forma de *posts* provocativos em *blogs*, e vídeos curtos de cidades com políticas

inovadoras de transporte sustentável. Seu vídeo de nove minutos sobre a Ciclovía, publicado em 2007 em seu *site* irmão chamado *Streetfilms*, tem o registro do site de visitas com mais de meio milhão de acessos desde a publicação. Um coletivo de ativistas de bicicleta e transporte de Nova York de *Streetsblog* e a influente organização de defesa de *Nova York Transportation Alternatives*, filmaram o vídeo em Bogotá em 2007. Defensores do transporte sustentável em cidades de todo o mundo usaram esse vídeo para explicar o conceito de Ciclovía para suas comunidades, e para convencer os prefeitos e importantes decisores urbanos de seu valor potencial.

*Streetsblog* ilustra uma nova e bem-sucedida forma de *advocacy* transnacional baseada na disseminação viral de melhores práticas de transporte sustentável. Da mesma forma, a OMS também fez uso de material *on-line* e vídeos curtos para efetivar a mudança de política em muitas cidades ao mesmo tempo. Por exemplo, em 2010 a OMS contratou Guillermo Peñalosa para a campanha “1.000 Cidades, 1.000 Vidas”. Usando vídeos e materiais visuais de Bogotá e de outras cidades com eventos do tipo da Ciclovía, buscou “abrir espaços públicos para a saúde” (WHO, 2010b) e convencer os tomadores de decisão urbanos em todo o mundo, dos benefícios para a saúde que advêm do fechamento de ruas e das políticas que promovem o exercício físico em ambientes urbanos.

## Conclusão

No artigo intitulado “A Global Sense of Place”, a geógrafa Doreen Massey (1991) argumentou que estudar como as relações econômicas, políticas e culturais de um lugar com o resto do mundo variam ao longo do tempo, era uma área frutífera de investigação que poderia dar-nos um sentido mais progressivo desses lugares, em vez de pensar neles como tendo um caráter único, uma identidade, e uma história. O argumento de Massey pode abrir novos caminhos de investigação nos estudos urbanos

latino-americanos. Embora muito tenha sido escrito nas últimas duas décadas sobre certas cidades latino-americanas como exemplos inovadores de planejamento urbano transformador, menos atenção tem sido dada aos atores, agendas e redes locais e transnacionais que permitiram legitimar certos experimentos e políticas urbanas como modelos de políticas mundiais capazes de ser difundidos; ao mesmo tempo que outros se tornam imóveis, apesar da sua eficácia comprovada. Uma abordagem crítica, além de se concentrar nas dificuldades de uma transferência de políticas bem-sucedida — a crítica contextual das melhores práticas —, pode ajudar pesquisadores urbanos latino-americanos a revelar formas menos evidentes de poder, governança e legitimidade incorporadas, não só na inovação política, mas também na construção e difusão de melhores práticas urbanas.

Usando a Ciclovía de Bogotá como estudo de caso, este artigo examinou a formação, a transformação e a mobilização de políticas como um processo dinâmico e relacional constituído por atores, redes e agendas que são não só locais, mas também transnacionais. Supondo que a novidade ou a eficácia das políticas não é suficiente para o reconhecimento e a difusão mundiais, argumentei que uma maneira pela qual uma determinada política ou mecanismo de planejamento é desenvolvido, sucede por sua elevação para a categoria de melhores práticas internacionais. Embora os defensores da abordagem das “mobilidades políticas” reconheçam há muito tempo que a mutação e a transformação das políticas são fundamentais para sua mobilidade, esse artigo também explorou a mutação política no local original de experimentação dessas iniciativas. Demonstrou que as mudanças nas principais racionalidades por trás da Ciclovía ao longo do tempo permitiram que a política sobrevivesse em Bogotá e, eventualmente, chegasse a emergir como uma melhor prática internacional no início do ano 2000. Por conseguinte, a mutação de políticas facilita não só a mobilização delas, mas também o seu alinhamento com a mudança das agendas transnacionais. Quando esse alinhamento ocorre, certas políticas se tornam modelos internacionais de planejamento num determinado momento da história. O alinhamento da Ciclovía, em meados da década de 2000, com uma rede transnacional de defensores do



transporte sustentável e da saúde pública, com o intuito de buscar políticas para materializar suas agendas globais de redução de emissões, assim como promover o uso de transporte não motorizado e a prática de exercício físico em ambientes urbanos, é o núcleo que permitiu à Ciclovía, depois de 30 anos de uma existência praticamente anônima, estabelecer-se como uma boa prática internacional e ser amplamente difundida.

Finalmente, enquanto a adoção da Ciclovía de Bogotá em outras cidades do Sul global tem sido frequentemente celebrada como um intercâmbio de políticas Sul-Sul, este artigo mostrou que a construção e a difusão da Ciclovía como uma boa prática tem sido frequentemente mediada por organizações do Nortes tais como a ITDP, os grupos de defesa de bicicletas dos EUA, a OMS, a Opas e os CDC. Isso sugere que as políticas do Sul que alcançam o reconhecimento mundial também estão profundamente enredadas com as redes e as agendas políticas do Norte. Jennifer Robinson (2006) argumentou que a teoria urbana precisa ir além das conceitualizações duais de cidades como pertencentes a um Norte moderno ou a um Sul em desenvolvimento. A análise dos atores e redes que construíram e mobilizaram a Ciclovía como uma melhor prática internacional, sugere que também é preciso ir além das ideias de redes de políticas do Norte *versus* do Sul, e começar a considerar a existência de um tráfego multidirecional de modelos de políticas, assim como de colaborações entre atores políticos situados no Norte e no Sul. Essa conceitualização de políticas e melhores práticas pode ajudar-nos a revelar relações de poder, assim como colaborações locais e transnacionais menos evidentes, que moldam a política urbana e que ligam cidades de formas complexas mas não incoerentes.

## Anexo

### Lista de entrevistas

	Nome e função exercida	Filiação	Data	Lugar
1	Paul Bromberg, ex-prefeito de Bogoá	Prefeitura de Bogotá	dez. 2012	Bogotá, Colômbia
2	Hal Harvey, ex-diretor de programas de meio ambiente, Hewlett Foundation	Hewlett Foundation	ago. 2013	Via Skype
3	Susan King, ex-diretora “San Francisco’s Sunday Streets”	San Francisco Sunday Streets	2013	São Francisco, EUA
4	Susan King, ex-diretora of San Francisco’s Sunday Streets	San Francisco Sunday Streets	2010	São Francisco, EUA
5	Jaime Ortiz, membro fundador do Pro-Cicla	Pro-Cicla	set. 2012	Bogotá, Colômbia
6	Guillermo Peñalosa, ex-membro 8-80 Cities	8-80 Cities	nov. 2012	Via Skype
7	Ramírez Ocampo, ex-prefeito de Bogotá (entrevista realizada por Adriana Díaz Del Castillo e Olga Lucía Sarmiento)	Alcaldía de Bogotá	2009	Bogotá, Colômbia

## Referências

- ABERS, R. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner, 2000.
- ALCALDÍA DE BOGOTÁ. *Ciclovía: Bogotá para el Ciudadano*. Bogotá: Villegas & Asociados, 1983.
- ARDILA, A. How Public Transportation’s Past Is Haunting Its Future in Bogotá, Colombia. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, n.º 2038, pp. 9-15, 2007.
- BAIOCCHI, G. *Militants and Citizens: The Politics of Participation in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press, 2005.
- BASSETT, T. & MARPILLERO-COLOMINO, A. Sustaining mobility: Bus rapid transit and the role of local politics in Bogotá. *Latin American Perspectives*, 40(2), pp. 135-45, 2013.
- BERNEY, R. Pedagogical Urbanism: Creating Citizen Space in Bogotá, Colombia. *Planning Theory*, 10 (1), pp. 16-34, 2011.

- BERNEY, R. *Learning from Bogotá*. Austin: University of Texas Press, 2017.
- BIENNALE DI VENEZIA. 2006. Disponível em: <<http://www.labiennale.org/en/news/architecture/en/67078.1.html>>. Acesso em nov. 25, 2008.
- BRAND, P. & DÁVILA, J. Mobility Innovations at the Urban Margins: Medellín's Metrocables. *City*, 15 (6), pp. 647-60, 2011.
- BULKELEY, H. Urban Sustainability: Learning from Best Practice? *Environment and Planning A*, vol. 38, pp. 1029-44, 2006.
- CAMPBELL, T. *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2003.
- CARRIÓN, F. El Desafío Político de Gobernar la Ciudad. *Nueva Sociedad*, n.º 212, pp. 36-52, 2007.
- CASTELLS, M. & BORJA, J. *Local y Global: La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*. Madrid: Taurus, 1997.
- CERVERO, R. Progressive transport and the poor: Bogotá's bold steps forward. *Access*, (27), pp. 24-30, 2005.
- CERVERO, R., SARMIENTO, O. L., JACOBY, E., Gomez, L. F. & Neiman, A. Influences of built environments on walking and cycling: lessons from Bogotá. *International Journal of Sustainable Transportation*, 3, pp. 203-26, 2009.
- COCHRANE, A. & WARD, K. Researching the Geographies of Policy Mobility: Confronting the Methodological Challenges. *Environment and Planning A*, 44 (1) pp. 5-12, 2012.
- CURRIE, L. *Taming the Megalopolis: A Design For Urban Growth*. Oxford: Pergamon, 1976.
- DAVIS, D. Zero-tolerance Policing, Stealth Real Estate Development, and the Transformation of Public Space: Evidence from Mexico City. *Latin American Perspectives*, 40 (2), pp. 53-76, 2013.
- DEL CASTILLO, A., SARMIENTO, O. L., REIS, R. S. & BROWNSON, R. C. Translating evidence to policy: Urban interventions and physical activity promotion in Bogotá, Colombia and Curitiba, Brazil. *Translational Behavioral Medicine*, 1(2), pp. 350-60, 2011.
- DÍAZ, A., SARMIENTO, O. L., REIS, R. S. & Brownsong, R. C. Translating Evidence to Policy: Urban Interventions and Physical Activity Promotion in Bogotá, Colombia and Curitiba, Brazil. *Translational Behavioral Medicine*, vol. 1, n.º 2, pp. 350-60, 2011.
- DOLOWITZ, D. P. & MARSH, D. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), pp. 5-23, 2000.

- DUQUE FRANCO, I. Planeamiento urbano en Bogotá 1994–2007. La construcción de un modelo. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12(270) (57), 2008.
- EL TIEMPO, 1974. *Circuito Ciclistico de la Tranquilidad*, dec. 14, 1974.
- FERNANDES, E. Constructing the “Right to the City” in Brazil, *Social Legal Studies*, vol. 17 (2), pp. 201-19, 2007.
- FRANCIS, G. & Holloway, J. What Have We Learned? Themes from the Literature on Best Practice Benchmarking. *International Journal of Management Reviews*, vol. 9 (3), pp. 171-89, 2007.
- GALVIS, J. P. Planning for Urban Life: Equality, Order, and Exclusion in Bogotá’s Lively Public Spaces. *Journal of Latin American Geography*, 16 (3), pp. 83-105, 2017.
- GILBERT, A. Good urban governance: evidence from a model city? *Bulletin of Latin American Research*, 25 (3), pp. 392-419, 2006.
- GILBERT, A. Bus Rapid Transit: Is Transmilenio a Miracle Cure? *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, vol. 28 (4), pp. 439-67, 2008.
- GILBERT, A. & DÁVILA, J. D. Bogotá: progress within a hostile environment. *Capital city politics in Latin America: democratization and empowerment*, pp. 29-63, 2002.
- GOLDFRANK, B. *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, decentralization and the Left*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2011.
- GOLDFRANK, B. & SCHRANK, A. Municipal Neoliberalism and Municipal Socialism: Urban Political Economy in Latin America, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (2), pp. 443-62, 2009.
- GOMESCÁSSERES, T. *Deporte, Juego y Paseo Dominical: La Recreación en los Espacios Públicos Urbanos: el Caso de la Ciclovía de Bogotá*. Master’s thesis, Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- GRINDLE, M. S. *Going local: Decentralization, democratization and the promise of good governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.
- HARDOY, J. E. *Urban Planning in Pre-Columbian America*. New York: George Braziller, 1968.
- HARRIS, A. & MOORE, S. Planning histories and practices of circulating urban knowledge. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5), pp. 1499-509, 2013.
- HEALEY, P. Circuits of Knowledge and Techniques: The Transnational Flow of Planning Ideas and Practices, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37 (5), pp. 1510-26, 2013.

- HEALEY, P. & UPTON, R. *Crossing Borders: International Exchange and Planning Practices*. London: Routledge, 2010.
- HIDALGO, D. & GUTIÉRREZ, L. BRT and BHLS around the world: Explosive Growth, Large Positive Impacts and Many Issues Outstanding, *Research in Transportation Economics*, vol. 39 (1), pp. 8-13, 2012.
- HOLSTON, J. & CALDEIRA, T. State and Urban Space in Brazil: From Modernist Planning to Democratic Interventions. In: ONG, A. & COLLIER, S. (eds.). *Global Assemblages*. London: Blackwell, 2005.
- IDRD – INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE. *La Ciclovía: Laboratorio para el Futuro*. Bogotá: Instituto Distrital de Recreación y Deporte, 2005.
- IRAZÁBAL, C. *City making and urban governance in the Americas: Curitiba and Portland*. Aldershot: Ashgate, 2005.
- ITDP – INSTITUTE FOR TRANSPORTATION AND DEVELOPMENT POLICY. 2003. *Bogotá Shares Urban Revolution with the World*. Press Release, disponible em: <<http://www.itdp.org/news/bogota-urban-revolution>>. Acceso em 20 de setembro de 2013.
- JAJAMOVICH, G. Puerto Madero en movimiento: movilidad de políticas y modelos urbanos en América Latina (1999-2012). *Revista INVI*, 31 (87), pp. 59-84, 2016.
- JARAMILLO, S. *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: El caso de Bogotá*. Bogotá: Cede, Universidad de los Andes, 1979.
- KICKBUSCH, I. The Contribution of the World Health Organization to a New Public Health and Health Promotion. *American Journal of Public Health*, 93, pp. 383-8, 2003.
- LATOURET, B. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- SOSA LÓPEZ, O. S. & MONTERO, S. Expert-citizens: Producing and contesting sustainable mobility policy in Mexican cities. *Journal of Transport Geography*, 67, pp. 137-44, 2018.
- MACMILLEN, J. “Best Practice” and Sustainable Mobility: A Critical Realist Account. Master’s Thesis, University of Southampton, 2010.
- MARTIN-BARBERO, J. Los Laberintos Urbanos del Miedo. *Universitas Humanística*, 56, pp. 69-79, 2003.
- MARTIN, G. & CEBALLOS, M. *Bogotá: Anatomía de una transformación, políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004.
- MASSEY, D. A Global Sense of Place. *Marxism Today*, pp. 24-9, jun. 1991.

- MCCANN, E. J. & WARD, K. (eds.). *Mobile Urbanism: Cities and Policy-Making in the Global Age*. Minnesota: University of Minnesota Press, 2011.
- MCFARLANE, C. *Learning the City: Knowledge and Translocal Assemblage*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2011.
- MOCKUS, A. *Cultura Ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fé de Bogotá, 1995-1997*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- MONTERO, S. Worlding Bogotá's Ciclovía: From Urban Experiment to International "Best Practice". *Latin American Perspectives*, 44 (2), pp. 111-31, 2017a.
- MONTERO, S. Persuasive Practitioners and the Art of Simplification: Mobilizing the "Bogotá Model" through Storytelling. *Novos Estudos Cebrap*, 36 (1), pp. 59-75, 2017b.
- MONTERO, S. San Francisco Through Bogotá's Eyes: Leveraging Urban Policy Change through the Circulation of Media Objects. *International Journal of Urban and Regional Research*, 42 (5), pp. 751-68, 2018.
- MONTEZUMA, R. The Transformation of Bogotá, Colombia 1995-2000. Investing in Citizenship and Urban Mobility, *Global Urban Development*, 1, pp. 1-10, 2005.
- MONTEZUMA, R. *Ciudadanos, Calles y Ciudades: las Américas Unidas por una Ciclovía*. Bogotá: Fundación Ciudad Humana, 2011.
- MOORE, S. What's Wrong with Best Practice? Questioning the Typification of New Urbanism, *Urban Studies*, 50 (11), pp. 2371-87, 2013.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo*. São Paulo: Annablume, 2016.
- ONG, A. Worlding cities or the art of being global. In: ONG, A. & ROY, A. (eds.). *Worlding Cities: Asian Experiments and the Art of Being Global*. Malden: Wiley-Blackwell, 2011.
- ONG, A. & ROY, A. (eds.). *Worlding Cities: Asian Experiments and the Art of Being Global*. Malden: Wiley-Blackwell, 2011.
- ORTIZ, J. Urbanismo Informal, Urbanismo Espontáneo, Urbanismo Apropiado. La Ciclovía de Bogotá. In: *Alternativas de Transporte en América Latina: La Bicicleta y los Triciclos*. St. Gallen, Switzerland: Cesta/Skat, 1985.
- PECK, J. & THEODORE, N. Mobilizing Policy: Models, Methods, and Mutations. *Geoforum*, 41, pp. 169-74, 2010.
- PECK, J., & THEODORE, N. 2015. *Fast policy: Experimental statecraft*

- at the thresholds of neoliberalism*. University of Minnesota Press.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, F. Laboratorios de reconstrucción urbana: hacia una antropología de la política urbana en Colombia. *Antípoda*, (10), pp. 51-84, 2010.
- PORTES, A. & ROBERTS, B. R. The Free Market City: Latin American Urbanization in the Years of the Neoliberal Experiment, *Studies in Comparative International Development*, vol. 40 (1), pp. 43-82, 2005.
- RABINOVITCH, J. Innovative land use and public transport policy: the case of Curitiba, Brazil. *Land Use Policy*, 13 (1), pp. 51-67, 1996.
- RADAELLI, C. The Diffusion of Regulatory Impact Analysis: Best Practice or Lesson-Drawing? *European Journal of Political Research*, vol. 43 (5), pp. 723-47, 2004.
- ROBINSON, J. *Ordinary Cities: Between Modernity and Development*. London: Blackwell, 2006.
- ROSE, R. *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. Chatham, NJ: Chatham House, 1993.
- ROSE, R. When all other conditions are not equal: The context for drawing lessons. In: FINER, C. J. (ed.). *Social policy reform in socialist market China: Lessons for and from abroad*. Aldershot: Ashgate, 2002.
- ROSIN, L. R. 2018. A formação das agendas de políticas ciclovárias em Bogotá, Buenos Aires e São Paulo: uma análise exploratória sobre arranjos interacionais e atores estratégicos. *Agenda Política*. São Carlos, vol. 6, pp. 240-73.
- ROY, A. Ethnographic Circulations: Space-Time Relations in the World of Poverty Management. *Environment and Planning A*, vol. 44 (1), pp. 31-41, 2012.
- ROY, A. Urbanisms, Worlding Practices and the Theory of Planning. *Planning Theory* 10 (1), pp. 6-15, 2011.
- SALAZAR, J. La Planeación de Bogotá: Un Sistema Híbrido de Desarrollo Progresivo, *Bitácora Urbano-Territorial*, n.º 11, pp. 208-19, 2007.
- SALCEDO FIDALGO, A., & ZEIDERMAN, A. Antropología y ciudad: hacia un análisis crítico e histórico. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (7), pp. 64-97, 2008.
- SANDILANDS, R. J. 1990. *The Life and Political Economy of Lauchlin Currie*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- SARMIENTO, O. L., TORRES, A., JACOBY, E., PRATT, M., SCHMID, T. & STIERLING, G. The Ciclovía-recreativa: a mass recreational program with public health potential. *Journal of Physical Activity*

- and Health*, 7, pp. S163–S180, 2010.
- SIMMONS, B. A., DOBBIN, F. & GARRETT, G (eds.). *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- SOCOLOW, S. M. & JOHNSON, L. L. Urbanization in colonial Latin America. *Journal of Urban History*, 8(1), pp. 27-59, 1981.
- SOLANO, F. *Normas y Leyes de la Ciudad Hispanoamericana, 1492-1600*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1996.
- SORENSEN, E. & TORFING, J. Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration*, 87, pp. 234-58, 2009.
- SOTOMAYOR, L. Dealing with dangerous spaces: The construction of urban policy in Medellín. *Latin American Perspectives*, 44(2), pp. 71-90, 2017.
- STEHLIN, J. Regulating inclusion: Spatial form, social process, and the normalization of cycling practice in the USA. *Mobilities*, 9 (1), pp. 21-41, 2014.
- TARCHÓPULOS, D. El Plan de Bogotá de Le Corbusier, Sert y Wiener: la Impronta de la Nueva Habitabilidad. *Scripta Nova*, n.º 10, pp. 218, 2006.
- UNITED NATIONS. *Interregional Seminar on New Towns London*, pp. 4-19, 1973. Archivo Currie, Biblioteca Luis Ángel Arango, Bogotá (RM0040).
- VERNEZ, G. Residential Movements of Low-Income Families: The Case of Bogotá, Colombia, *Land Economics*, vol. 50, n.º 4, pp. 421-8, 1974.
- VETTORETTO, L. A preliminary critique of the best and good practices approach in European spatial planning and policy-making, *European Planning Studies*, 17 (7), pp. 1067-83, 2009.
- WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Global Recommendations on Physical Activity for Health*. Geneva, Switzerland: World Health Organization, 2010a.
- WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2010b. *1000 Cities, 1000 Lives*. Disponível em: <[http://www.who.int/world-health-day/2010/1000cities\\_1000lives\\_brochure\\_blue.pdf](http://www.who.int/world-health-day/2010/1000cities_1000lives_brochure_blue.pdf)>. Acesso em 24 de setembro de 2013.



## Capítulo 8

# A DIFUSÃO DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS BRASILEIRAS: DA INOVAÇÃO À INTERNACIONALIZAÇÃO<sup>1</sup>

OSMANY PORTO DE OLIVEIRA

**Resumo:** O Brasil foi um caso de participação social emblemático, que despertou interesse no exterior. As instituições participativas foram introduzidas e ampliadas com base no processo de redemocratização e da Constituição Federal de 1988, que tornaram o Brasil um laboratório de experiências de participação social institucionalizadas. O destaque internacional das políticas de participação social brasileiras, foram em virtude dos efeitos de suas experiências, à sua capacidade de reinventar a forma de produzir políticas — por meio da inclusão dos cidadãos e da sociedade em geral nos assuntos públicos —, ao ativismo internacional de “embaixadores da participação” e o reconhecimento por organismos e outros atores internacionais. Este capítulo tem por objetivo apresentar um panorama histórico das inovações participativas no Brasil e sua difusão até o ano de 2014, aprofundando algumas instituições específicas, como os Orçamentos Participativos, os Conselhos e as Conferências.

**Palavras-Chave:** Instituições participativas, democracia, políticas públicas, difusão de políticas, sociedade civil.

<sup>1</sup> Este capítulo é uma versão adaptada da apresentação realizada no Seminário Internacional sobre Difusão de Políticas. Agradeço à Ana Luiza de Araújo Carrança pela leitura da versão final do artigo.

## Introdução

I believe that the model of participation, which has been developed here in Brazil, is important not only for you, but it is a model that has to be used all around the world. So your future also affects the future of people who are fighting for participation around the world. What you do is very, very important for the rest of all.

— John Gaventa<sup>1</sup>

Cities need to be proactive in establishing formal but friendly institutional mechanisms to encourage partnerships that will bring dynamism to development. The much appraised experience of Porto Alegre, Brazil, offers an example of how such a process can be initiated [...] The key institutional innovation in Porto Alegre is the municipal budget forum, where the council of representatives sets the agenda for municipal spending based on district priorities.

— World Bank<sup>2</sup>

O Brasil foi um caso de participação social reconhecido internacionalmente. As instituições participativas foram introduzidas e ampliadas com base no processo de redemocratização e da Constituição Federal de 1988. O conjunto de instituições participativas implementado no país é vasto. Ressaltam-se, especialmente, os Conselhos, as Conferências Nacionais, os Planos Diretores e os Orçamentos Participativos (OP). São instituições que operam nos diferentes níveis da federação (municipal, estadual e federal) e nos diversos setores das políticas públicas.

As inovações democráticas fizeram do Brasil um laboratório de experiências de participação social institucionalizadas. Esse laboratório ganhou a atenção do mundo pelos efeitos que eram divulgados dos resultados de suas experiências e

1 Intervenção durante o I Seminário da Política Nacional de Participação Social. Gravação áudio, arquivo original do autor.

2 World Bank. *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*. Oxford, Oxford University Press. 2000.

pela capacidade que se teve de reinventar a forma de produzir políticas públicas, por meio da inclusão dos cidadãos e da sociedade em geral nos assuntos públicos. Todavia, antes das experiências terem sido postas em prática, a participação social foi objeto de lutas e reivindicações populares, que ocorreram durante o período da ditadura. Aspirava-se, com a transição para a democracia, que a participação social no Brasil viesse a se afirmar dentro do Estado.

Este capítulo tem por objetivo apresentar um panorama histórico das inovações participativas no Brasil e sua difusão até o ano de 2014 — aprofundando algumas instituições específicas do Brasil, como os OPs, os Conselhos e as Conferências — e apontar para elementos que fizeram que o país se tornasse um caso reconhecido por suas experiências de participação social.<sup>1</sup> Duas perguntas específicas guiam o texto: como surgiram as inovações institucionais de participação social no Brasil? De que forma as experiências se difundiram no país e se tornaram referências internacionais?

O fio condutor deste capítulo segue o argumento de que o Brasil se transformou em um caso emblemático de participação social, sobretudo pelo fato de que foi capaz de criar uma variedade de mecanismos de participação social institucionalizados inovadores. Dois termos foram adotados para tratar do objeto central, primeiro a ideia de política de participação social, que consiste na iniciativa do governo de criar e definir uma ou mais instituições participativas no seu nível de jurisdição e, segundo a noção de instituição participativa, que corresponde à instituição *per se*.

A estratégia utilizada para a elaboração deste capítulo foi desenvolvida sobretudo, baseada em dados coletados nos últimos anos de experiência com pesquisa na área da participação social. Procurei combinar fontes primárias coletadas no âmbito da pesquisa sobre o OP, em diferentes municípios brasileiros (Porto de Oliveira, 2016), uma missão de pesquisa de campo

<sup>1</sup> Este capítulo não trata dos desdobramentos das instituições participativas e da democracia no Brasil no período posterior a 2015, pelo fato da situação política do país ter sido alterada de forma substantiva e não ter sido realizada pesquisa em profundidade sobre o tema após esta data.

realizada em Brasília durante o primeiro Seminário Nacional de Participação Social, além de complementar com a literatura secundária e documentação técnica e legislativa.

O capítulo está dividido em três partes. A primeira traça brevemente a trajetória dos movimentos sociais antes da Constituição de 1988, enfatizando algumas características da sociedade civil brasileira desse período e as reivindicações em relação à participação social. A segunda parte apresenta as experiências de inovação democrática que surgiram a partir da Constituição Federal de 1988, atribuindo ênfase em particular a três casos emblemáticos de OP, os Conselhos e Conferências municipais e nacionais. A terceira parte considera a difusão das instituições participativas valendo-se de três movimentos: a difusão horizontal, entre os municípios; as transferências em escala, do municipal ao estadual e federal; e a internacionalização.

### **Movimentos sociais organizados e associativismo ao final do período militar**

Alguns elementos preliminares enfatizados pela literatura sobre a sociedade civil precisam ser mencionados para apresentar a genealogia da participação social institucionalizada no Brasil contemporâneo. Em primeiro lugar, é conhecido que a sociedade brasileira foi historicamente marcada por práticas de coronelismo, clientelismo e dinâmicas de “trocas de favores” fundamentadas em relações verticais. As produções de políticas públicas durante o período militar eram centralizadoras e também eram marcadas por relações como as mencionadas acima.

Em seguida, vale frisar que a partir de fins dos anos 1970, quando iniciou o processo de abertura política ainda sob a ditadura, um conjunto de movimentos orientados por discursos de matrizes heterogêneas passou exercer certo grau de influência política no país. Tratava-se de movimentos que tinham como ideários o discurso da teologia da libertação, os militantes de esquerda e o novo sindicalismo, descritos por Eder Sader (1988)

em *Quando novos personagens entram em cena*. Neste período, entre 1984 e 1985, ocorreu, por exemplo, a maior expressão de massa da sociedade brasileira até então, as manifestações pelas eleições diretas, a chamada “Diretas Já”.

Em terceiro lugar, é preciso colocar que foi também durante os anos 1970 e 1980 que se proliferaram associações de diversas naturezas no Brasil, desde movimentos em torno das questões agrárias, como o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), dos sindicalistas, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e, outros, orientados pelas iniciativas municipais, como as Sociedades de Amigos de Bairro (SAB). O associativismo passou a desempenhar um papel social ativo, por exemplo, para promover a garantia de direitos (Avritzer, 2004, p. 13).

Em quarto lugar, os movimentos desde o período da ditadura reivindicavam a participação social nos assuntos públicos, sua extensão e positividade em forma de instituições de Estado. Além disso, as associações lutavam pela obtenção de maior autonomia em relação ao Estado. No plano nacional, durante a Constituinte, um conjunto de grupos distintos esteve envolvido no processo de elaboração da Carta Constitucional em 1988 e fez que a participação ingressasse no texto final (Souza, 2001; 2005). No plano local, em Porto Alegre, as associações como a União de Associações dos Moradores de Porto Alegre (Uampa) e a Federação Rio-Grandense de Associações de Amigos de Bairro (Fracab) foram determinantes para a produção do OP. Antes de ser um programa idealizado pelo governo, a ideia de incluir a sociedade no processo orçamentário provinha de grupos sociais (Fedozzi, 2000).

Por fim, experiências prévias de participação social já estavam em curso ou experimentação no Brasil (Souza, 2005; Marquetti & Campos, 2008). Formas pioneiras de participação social surgiram em Recife nos anos 1980 com o prefeito Jarbas Vasconcelos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) com o Programa Prefeitura nos Bairros (PPB), como veremos adiante. Além disso, experiências embrionárias de participação social na alocação do orçamento foram iniciadas em Pelotas (Rio Grande do Sul) pelo prefeito Bernardo de Souza (PMDB), nos anos 1980 (Schneider & Goldfrank, 2005 p. 228), e

também em Lages (Santa Catarina), Vila Velha (Espírito Santo) (Teixeira & Albuquerque, 2006, p. 179). O pioneirismo dessas experiências encorajou, incitou e inspirou a implementação de experiências participativas no Brasil.

### **Inovação: a Constituição Federal, Orçamentos Participativos, Conselhos e Conferências.**

#### *A Constituição Federal de 1988*

O grande marco da expansão das políticas de participação social no Brasil foi a redemocratização durante os anos 1980 e especialmente a Constituição Federal de 1988. Com a nova Constituição em 1988, um conjunto de propostas foram positivadas como direito e complementadas por meio de Emendas Constitucionais e leis durante as décadas seguintes. Trata-se de normas que não somente dizem respeito à participação social, mas também às formas de garantia da transparência da administração pública e de *accountability*. Além disso, a Constituição aumentou a autonomia dos entes subnacionais e sua capacidade de arrecadação. Isso contribuiu para que os municípios pudessem inovar em diversos âmbitos e sobretudo no que diz respeito às políticas de participação social, como foi o caso emblemático do OP (Souza, 2001, p. 86).

Na Constituição Federal os artigos 194 (Seguridade Social), 198 (Saúde), 204 (Assistência Social), 206 (Educação) e 227 (Criança e Adolescente), instituíram a dimensão democrática e descentralizada na gestão de políticas setoriais no que diz respeito aos setores referidos. O artigo 79, que dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da pobreza também prevê um “Conselho Consultivo de Acompanhamento que conte com a participação da sociedade civil”. A Constituição reforçou ainda o papel do Ministério Público no controle horizontal das atividades da administração pública e trouxe mais transparência com o *habeas data*. Foi também na Carta Magna que se instituiu

o mecanismo de *impeachment* do chefe do executivo, o qual foi utilizado para retirar do poder o presidente Fernando Collor no início dos anos 1990 e a presidenta Dilma Rousseff em 2016.

O orçamento também foi objeto de inovação constitucional. A Constituição previu, no artigo 165, uma associação entre orçamento e planejamento por meio do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA), um tripé cujo objetivo é organizar as metas de políticas públicas do governo, permitindo maior controle social sobre as ações do governo. Nos últimos anos foram instituídos programas de PPA participativo em governos municipais e estaduais (Cf. Santo André e Rio Grande do Sul), como uma forma de aprofundar a participação social nos processos orçamentários, sobretudo após a criação do Estatuto da Cidade.

No que diz respeito às cidades, o artigo 29 da Constituição Federal prevê no inciso XII a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. Os artigos 182 e 183 normatizaram a política urbana, definindo como instrumento básico o Plano Diretor, obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Em 2001 a política urbana foi complementada pelo Estatuto da Cidade, por meio da Lei n.º 10.257, que estabeleceu, no artigo 2, Inciso II, a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

O Estatuto da Cidade ainda estipulou no inciso XIII a “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”. E sobretudo no Capítulo IV “Da gestão democrática da cidade” prevê um conjunto de dispositivos de participação social, com a presença de órgãos colegiados de política urbana nos diferentes níveis da federação, a realização de debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, as iniciativas populares de projetos de lei e de planos, programas e

projetos de desenvolvimento urbano, a gestão orçamentária participativa que inclui a realização de debates, audiências e consultas públicas para o PPA, LDO e LOA, como condição para sua aprovação na câmara.

Concomitantemente às inovações institucionais mencionadas é preciso enfatizar que havia no seio do programa do Partido dos Trabalhadores (PT) uma ideia forte de participação social, que se inseria em estratégias de administração dos diversos setores das políticas públicas. Tratava-se de uma forma de gestão pública identificada pelo “modo petista de governar” (Bittar, 1992, p. 210) que se traduz, em síntese, numa forma de gestão que

busca a participação política permanente dos cidadãos, sobretudo através de seus movimentos coletivos, como um caminho decisivo para a construção de uma sociedade efetivamente democrática, de bem-estar social e de homens livres,

sendo sua proposta de governo participativo “a transferência de poder real à maioria da população”, em que segue a “ênfase nas propostas de participação popular, quanto ao processo de formulação, decisão, execução e fiscalização de políticas públicas” (Bittar, 1992, p. 211).

Com base na redemocratização, o PT venceu eleições e esteve à frente de governos municipais em grandes cidades no Brasil. Municípios como Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, Belém, entre outros foram administrados por prefeitos petistas. Esse quadro foi progressivamente se ampliando e os prefeitos do PT respectivamente 32 em 1988, 53 em 1992, 115 em 1996 e 187 em 2000 (Souza, 2001, p. 87). Esses municípios se constituíram como campos férteis para instituir o projeto participativo, identificado com o “modo petista de governar”.

Nas capitais regidas pelo PT foram criados conselhos de políticas públicas, além daqueles previstos pela Constituição e, sobretudo, os Orçamentos Participativos se disseminaram pelo Brasil afora. Nos próximos parágrafos serão apresentados três casos emblemáticos de Orçamentos Participativos criados valendo-se da inspiração de Porto Alegre e que tiveram amplo



destaque internacional. Em seguida, trataremos dos conselhos municipais, dos conselhos federais e das conferências nacionais de políticas públicas.

### *Os Orçamentos participativos<sup>1</sup>*

A experiência mais emblemática de OP é aquela iniciada em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, em 1989, sob a gestão de Olívio Dutra como prefeito e Tarso Genro como vice-prefeito, numa coalizão chamada Frente Popular. A participação ativa dos cidadãos e a presença de associações é uma característica distintiva da sociedade de Porto Alegre (Abers, 2000; Fedozzi, 2000; Santos, 2003). A ideia inicial proposta pelo OP era de criar instituições que permitissem uma tomada de decisões de forma compartilhada. Inspirada em princípios da Comuna de Paris e nos Sovietes russos, mais do que “em experiências colhidas na realidade local” (Genro & Souza, 1997, p. 23) o OP de Porto Alegre foi idealizado seguindo as linhas gerais do PT.

O conceito de governar com as massas foi um elemento reiterado no mencionado “modo petista de governar”, que em Porto Alegre se traduziu especialmente com o OP. A ideia subjacente ao modelo era a de criar uma forma de cogestão na administração municipal, com uma proposta de “*democratizar radicalmente a democracia*, de criar mecanismos para que ela corresponda aos interesses da ampla maioria da população e de criar *instituições novas*” (Genro & Souza, 1997, p. 18).

O OP, em síntese, é uma instituição participativa, que tem por objetivo incluir o cidadão no processo de alocação orçamentária, no que corresponde aos recursos de investimento do município que, no caso de Porto Alegre, era de aproximadamente 10% do orçamento de investimento. O processo ocorria em um

<sup>1</sup> Esta seção reproduz, com adaptações, parte do terceiro capítulo da obra *Embaixadores da Participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo*, publicado pela Editora Annablume no Brasil e em inglês com o título *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: Ambassadors of Participation, International Organizations and Transnational Actors*, publicado pela Palgrave McMillan, 2017.

ciclo anual. Primeiro eram feitas assembleias locais, as chamadas “plenárias regionais”, nas quais a população dos bairros votava para prioridades de políticas, que gostaria que fossem implementadas. Em seguida, representantes das diferentes regiões das cidades, os Conselheiros, deliberavam sobre as políticas mais votadas nas assembleias regionais, em um fórum central, o Conselho do Orçamento Participativo (COP). As políticas públicas recebiam pesos em termos de prioridades, que eram proporcionais a um conjunto de critérios desenvolvidos de maneira que pode favorecer as regiões mais carentes. Uma vez selecionadas as demandas, o poder público avaliava sua viabilidade e passava à execução das obras, que eram acompanhadas pelos cidadãos.

Em seus primeiros anos o OP foi experimental e seu desenho institucional estava, progressivamente, preparado em diálogo com o movimento comunitário (Fedozzi, 2000). A primeira reunião contou com 200 participantes (Cidade, S/D).<sup>1</sup> Cerca de dez anos mais tarde, em 1998, o OP já contava com mais de 13 mil pessoas participando ao longo de seu processo (Avritzer, 2003, p. 584). Inicialmente, o município foi dividido em 16 regiões. O OP estava sob a responsabilidade da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC). Além disso, foi criado o Gabinete de Planejamento (Gaplan), responsável pelo planejamento orçamentário e ambos diretamente ligados ao Gabinete do prefeito (Cidade, s/d).

A despeito do esforço com o desenho inicial do OP, os gestores acentuaram a dificuldade de se incluir as classes médias no processo de participação.<sup>2</sup> Em 1993, quando Tarso Genro (PT) assumiu a prefeitura, sendo Raul Pont (PT) o vice-prefeito, o OP foi aprimorado. Uma das inovações institucionais foi criação das “Assembleias Temáticas”, na tentativa de ampliar o público participante do OP, sobretudo a classe média.<sup>3</sup> Genro pode contar

1 Cf. <<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/historico.pdf>>. Acesso em outubro de 2013.

2 Entrevista, ex-coordenador CRC, Porto Alegre, 2011.

3 Inicialmente foram criadas as seguintes Assembleias Temáticas: Circulação e Transporte, Saúde e Assistência Social, Educação, Cultura e Lazer, Desenvolvimento Econômico e Tributação e Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano.

com a ajuda do coordenador geral do Gaplan, Ubiratan de Souza, responsável parte técnica do OP.<sup>1</sup>

Os anos de experimentação foram fundamentais para desenvolver o modelo de participação de Porto Alegre. De fato, na capital gaúcha criou-se uma metodologia de participação no processo de alocação do orçamento público que não surgiu de uma teoria, mas que se constituiu com base na interação entre governo e comunidade.<sup>2</sup> A metodologia desenvolvida em Porto Alegre foi capaz de abarcar o município, levando em conta suas diversas regiões, e ainda incluir a participação de grupos sociais heterogêneos em temas específicos. Estas duas dimensões, regional e temática, foram inscritas num ciclo de participação anual, associando a participação direta do cidadão e a representação, por meio dos conselheiros e delegados.

A expansão dos OPs no Brasil iniciou após a experiência de Porto Alegre e aumentou progressivamente nos anos seguintes, sendo implementada não somente pelas administrações petistas e por partidos de esquerda, mas também por outros partidos, como o PFL, PMDB e o PSDB (Ribeiro & Grazia, 2003). O modelo de Porto Alegre era o que tinha maior visibilidade, mas outros municípios como Belo Horizonte e Ipatinga (Minas Gerais), Belém (Pará), Santo André (São Paulo) e Recife, também desenvolveram experiências notáveis.

### *Os Conselhos Municipais*

Os conselhos foram as instituições participativas mais difundidas no Brasil. Em nível municipal eram mais de 20.000, distribuídas em um universo de 5.565 municípios (Vitale, Lavallo, Porto de Oliveira & Serafim, 2014). Os conselhos são previstos pela Constituição Federal e regulamentados por diferentes leis sancionadas nos últimos anos. Essas instituições participativas foram asseguradas por dispositivos normativos em um grupo de setores de políticas públicas. A criação dos Conselhos acom-

1 Entrevista, ex-prefeito, Porto Alegre, 2011.

2 Entrevista, diretor de ONG, Porto Alegre, 2011.

panhou o processo de descentralização das políticas públicas. A esse respeito Soraya Côrtes afirmou que

uma característica comum a estes processos tem sido condicionar a transferência de recursos financeiros da esfera federal para as subnacionais de governo, visando à criação de fóruns participatórios em nível federal, estadual e municipal na administração pública (Côrtes, 2005, p. 145).

Em síntese, para que as transferências de recursos no nível federal para políticas setoriais serem executadas no plano local era prevista a existência de Conselhos como uma condição.

Nos anos 1990, os Conselhos tornaram-se obrigatórios, em certos setores, para a gestão de políticas públicas por meio de um conjunto de leis infraconstitucionais. O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê a criação de Conselhos de direitos da criança e adolescente e Conselhos tutelares. Na área da Saúde, a Lei Orgânica da Saúde definiu que é de competência dos conselhos formular estratégias e controlar a execução da política de saúde no que diz respeito aos recursos. Já a Lei Orgânica da Assistência Social define os Conselhos como instâncias deliberativas pertencentes ao sistema descentralizado da área (Brasil, 2014, p. 41).

Os conselhos são, em síntese, instituições participativas com composição paritária entre membros do governo e da sociedade civil, que têm a competência de controlar, acompanhar, fiscalizar e executar políticas públicas setoriais. Os conselhos municipais, de acordo com Tatagiba (2002), é possível distinguir três tipos de conselhos: os conselhos de programas, os conselhos temáticos e os conselhos de políticas. Os primeiros são aqueles associados aos programas do governo e articulam funções para sua execução. São os conselhos de programas como o de Habitação ou Alimentação Escolar.

O segundo tipo de conselho é o temático, que pode ser criado pelo município ou por incentivo do governo do Estado. São instituições que surgem em função de especificidades próprias ao contexto local do município, como demandas sociais específicas ou movimentos particulares. Entre os exemplos podem ser incluídos os conselhos de cultura, esporte, juventude, etc.

O terceiro tipo de conselho representa aqueles ligados às políticas que estão articuladas no âmbito do sistema federativo brasileiro, que são, muitas vezes, obrigatórios por lei como condição para a execução das políticas públicas pelo poder público municipal. De acordo com Tatagiba (2002, p. 50) estes conselhos “tornaram-se peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais”. São justamente os conselhos de Saúde, Assistência Social, Educação e Criança e Adolescente. Funcionam como espaços para captar as demandas da sociedade, negociar interesses de grupos sociais e incluir as vozes daqueles que têm menor acesso ao Estado. Operam também como instituição de acompanhamento e controle social das políticas públicas

A presença de Conselhos Municipais varia de acordo com a cidade e depende fortemente da situação política do município. Em levantamento realizado por Lavallo, Porto de Oliveira, Serafim & Voigt (2011) foram encontrados 35 Conselhos operando em Guarulhos na época do estudo. Já em Porto Alegre havia cerca de 25 Conselhos.<sup>1</sup> Esses números mostram como pode variar o número de Conselhos por município.

Outro instrumento de participação que surgiu no âmbito municipal paralelamente aos Conselhos foram as conferências, que serão descritas a seguir.

### *As Conferências Municipais*

Geralmente as conferências são convocadas pelo prefeito, mas não há uma periodicidade obrigatória. As Conferências Municipais têm o objetivo abrangente de promover um debate entre governo e sociedade, com atores envolvidos nos diversos setores de políticas públicas. Um de seus objetivos é de “estabelecer um pacto para alcançar determinadas metas e prioridades, além de abrir um espaço importante de troca de experiências” (Polis, 2005).

1 Cf. <[http://www.observapoa.com.br/default.php?p\\_secao=53](http://www.observapoa.com.br/default.php?p_secao=53)>. Acesso em 5 de janeiro de 2015.

De acordo com o Instituto Polis, tendo em vista a função “avaliação de políticas públicas”, as conferências devem ter periodicidade de dois anos, permitindo a continuidade ou revisão dos instrumentos de ação do governo para solucionar os problemas de natureza pública. Está previsto ainda, no Estatuto das Cidades, que as conferências devem ser realizadas nos três níveis de governo e o Ministério das Cidades convoca Conferências Nacionais das Cidades, que são produzidas com base em processos estaduais e municipais (Polis, 2005). Os Conselhos e as Conferências foram instrumentos que tiveram amplo espaço no âmbito federal nos últimos dez anos. Seu funcionamento será apresentado em detalhe nos próximos parágrafos.

### *Os Conselhos e as Conferências Nacionais*

Entre as inovações que foram criadas, recriadas e ampliadas no Brasil, ressaltam-se duas experiências que fizeram a participação social ganhar escala nacional: as conferências e os conselhos nacionais. Esse movimento desafiou teses clássicas da ciência política de que o aumento da participação social é inversamente proporcional à sua escala geográfica, ou seja, quanto menor a escala maior participação e vice-versa (Pogrebinschi, 2012). Muitas das políticas públicas produzidas pelo governo federal brasileiro foram canalizadas por estas duas instituições participativas, contando com a participação de milhões de pessoas em suas formulações e decisões. Entre 2003 e 2011 ocorreram 73 Conferências Nacionais temáticas, de um universo de 114 realizadas nos últimos sessenta anos, envolvendo cerca de 5 milhões de pessoas. No período mencionado também foram criados ou recriados 33 Conselhos, de um total de 61 (Ipea, 2011, p. 21).

As Conferências Nacionais são experiências de participação social que remontam ao período de Getúlio Vargas. Todavia, elas só foram revigoradas, ampliadas e mobilizadas a partir de 2003 com o ingresso de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) na Presidência da República. As Conferências Nacionais eram

[c]onvocadas pelo Poder Executivo através de seus ministérios, secretarias ou conselhos nacionais, e organizadas em parceria com a sociedade civil por meio de comissões, fóruns ou grupos de trabalho, as conferências nacionais se completam ao dirigir suas demandas aos poderes Executivo e Legislativo na forma de diretrizes de natureza administrativa e legislativa (Pogrebinski, 2012, p. 8).

De acordo com o Governo Federal nos últimos anos as Conferências Nacionais “foram realizadas a partir de um inovador formato congressual: começam nos municípios e, depois de encontros estaduais, finalmente convergem para o evento síntese, de caráter nacional” (Presidência da República).<sup>1</sup> O campo de abrangência das Conferências é setorial, e pode ser dividido em temas como a (1) saúde, (2) minorias (LGBT, povos indígenas, promoção da igualdade racial, etc.), (3) meio ambiente, (4) Estado, economia e desenvolvimento (economia solidária, segurança alimentar e nutricional, ciência, tecnologia e inovação), (5) educação, cultura, assistência social e esporte e (6) direitos humanos (Ipea, 2011, p. 24). Nas 73 Conferências Nacionais, foram contemplados mais de 40 temas diferentes, contando com a participação de mais de cinco milhões de cidadãos.

Os Conselhos nacionais também existem em diferentes setores de políticas públicas e têm caráter consultivo, deliberativo e normativo. Sua composição é paritária, assim como no caso dos conselhos municipais, envolvendo 45% de seus membros do governo e 55% da sociedade civil (Ipea, 2011, p. 21). Diversos programas do governo na área de habitação, assistência social e saúde passam pelos conselhos nacionais e até mesmo a política externa foi objeto de participação social, por meio do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo, instituído em 2007 (Ipea, 2011, p. 30).

Os Conselhos e Conferências Nacionais estão relacionados. As atividades das Conferências são pontuais, enquanto as

1 Cf. <<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/democracia-e-dialogo/1.-participacao-social>>. Acesso em 5 de janeiro de 2014.

dos Conselhos têm maior continuidade no tempo. Dessa forma o Conselho que se situa no mesmo setor político de uma determinada Conferência pode dar seguimento às suas ações. De acordo com Pogrebinschi, os

conselhos nacionais de políticas públicas são, portanto, instâncias que dão continuidade ao trabalho das conferências nacionais durante os seus interstícios, seja garantindo que as demandas nelas apresentadas convertam-se em políticas (por meio, por exemplo, de moções de apoio a projetos de lei), seja promovendo a execução destas (por meio, por exemplo, dos atos normativos que lhes são próprios, as resoluções), seja monitorando-as (por meio, por exemplo, de suas reuniões ordinárias e extraordinárias, bem como de seus grupos de trabalho e comissões internas) (Pogrebinschi, 2012, p. 27).

Assim, o vínculo entre Conselhos e Conferências reforça ainda a qualidade de suas atividades.

As inovações democráticas no Brasil foram amplas e diversas, estabelecendo-se em todos os níveis da federação. Isso fez que o país se tornasse um laboratório de experiências de participação social. Na próxima seção serão discutidos alguns dos movimentos da difusão das instituições participativas brasileiras.

### **Difusão: interna e internacional**

A difusão das políticas de participação social está associada a um conjunto de mecanismos sociais, político-partidários, individuais e institucionais. Três características merecem ser aprofundadas neste processo: a difusão horizontal, isto é, entre níveis do governo homogêneos, como os municípios, por exemplo; a transferência em escala, ou seja, de um nível inferior do governo a um nível superior, como os movimentos de transferência da



escala municipal para a escala estadual; e a internacionalização, que se resume na internacionalização de experiências brasileiras. O processo de difusão das políticas de participação social nos últimos trinta anos pode ser considerado como um fator que contribuiu para o enraizamento dessas práticas no Brasil contemporâneo, para a transformação da forma de produzir políticas públicas no país, e consolidação destas como referência.

### *A Difusão Horizontal*

A difusão horizontal em nível municipal pode ser observada em relação aos Conselhos e aos OPs. O Brasil possuía, de acordo com o IBGE, 5.570 municípios em 2013. Os Conselhos tiveram ampla difusão sobretudo pelo fato de que se institucionalizaram, primeiro na Constituição e, em seguida, no sistema das políticas universais descentralizadas. Com os mecanismos institucionais, que tornaram os conselhos obrigatórios, sua difusão passou a ser induzida massivamente nos municípios brasileiros. Em obra publicada pelo Governo Federal foi feita alusão ao estudo de Ivo de Carvalho, de acordo com o qual entre 1991 e 1993 mais de dois mil Conselhos de Saúde haviam sido criados no Brasil, compondo uma média de dois Conselhos implementados por dia e que, três anos mais tarde, os Conselhos já estavam presentes em cerca de 65% dos municípios do Brasil (Brasil, 2014, p. 42). Em 2001 havia, nas áreas em que eles são obrigatórios por lei, 5.426 Conselhos de Saúde, 5.178 Conselhos de Assistência Social, 4.036 Conselhos da Criança e Adolescente e 4.072 Conselhos de Educação, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Vitale, Lavalle, Porto de Oliveira & Serafim, 2014).

A institucionalização fez que o aumento dos conselhos fosse exponencial. É claro que não podemos transcurar o fato de que os movimentos sociais e partidos políticos tiveram um papel importante ao militarem em torno da bandeira da constitucionalização da participação, deliberação e controle social. Pode-se pensar em um mecanismo de difusão social e político nesse sentido. Parece que o ativismo precursor à institucionali-

zação pode ter sido uma forma de precondição para a difusão massiva. A dimensão partidária no caso da difusão dos conselhos pode interferir no campo daqueles que não são obrigatórios por lei. Por exemplo, no caso de Guarulhos, foi observado, em 2011, que a participação social fez parte da política da prefeitura com o ingresso do PT que criou 18 novos Conselhos Municipais, de um total de 34, entre 2005 a 2010 (Lavalle, Porto de Oliveira, Serafim & Voigt, 2011, p. 25).

O caso do OP é diverso porque não há mecanismo de indução institucional operando no processo de difusão como no caso dos conselhos. Trata-se de um movimento que é influenciado por mecanismos políticos e individuais. A natureza dos OPs o torna mais volátil e vulnerável às mudanças políticas. Isto ocorre porque os OPs não são previstos por lei, mas em geral consistem em um programa do governo, o qual deve ser implementado pelo prefeito e significa que em linhas gerais a implementação do OP depende da decisão do prefeito. Brian Wampler (2008, pp. 85-7), por exemplo, ao estudar o fenômeno da difusão do OP no Brasil identificou três tipos de atores no processo de adoção. São atores individuais, com diferente nível de engajamento, que auxiliam o processo de difusão do OP. Os empreendedores de políticas públicas são atores muito motivados a instituir o OP. Já os defensores de políticas oferecem um apoio parcial à implementação e não estão dispostos a colocar sua carreira em jogo por isso. Por fim, os adotantes formais são funcionários de governo que oferecem apoio mínimo, sendo pouco propensos a dedicar tempo e energia para o OP.

O OP foi uma das bandeiras do PT, tendo sido adotado em diferentes municípios em que o partido ganhou as eleições, como descrito no início do artigo. Todavia, a adoção do OP não está associada exclusivamente às prefeituras petistas. Se tomarmos como referência o estudo de Ribeiro & Grazia (2003), que fez o primeiro levantamento sobre os OPs no Brasil, nota-se que em 2000, quando o universo das experiências era de 103 municípios, somente 50% eram governados pelo PT. Metade das experiências eram administradas por outros partidos e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) — o principal oponente ao PT — geria 13%, o Partido Socialista Brasileiro 13% e o PMDB

9%. Em casos emblemáticos, por exemplo, como o de Recife e o de Guarulhos a implementação do OP não está vinculada ao PT.

É importante notar que há diferenças em termos de intensidade das experiências. Em Recife, por exemplo, como discutido, já havia o PPB como programa de participação social e uma forma primária de participação social no processo orçamentário. Isso significa que a participação já fazia parte do projeto do governo. Em Guarulhos, foi o Partido Verde (PV) o primeiro a implementar uma forma embrionária de OP. Em ambos os casos, o PT exerceu um papel relevante de investimento no enraizamento do OP na cidade, redefinindo a política, procurando aproximar a prefeitura dos bairros mais distantes, alcançando de forma mais direta o cidadão envolvendo-o nos debates públicos e atribuindo um papel mais central da política na gestão da cidade. Efetivamente, essa política deixou de ser um elemento periférico no governo e passou a ser uma instituição essencial na política municipal das administrações petistas.

### *A transferência em escala*

O mecanismo individual também está presente na transferência do OP em escala estadual, como foi o caso da experiência que passou da prefeitura de Porto Alegre ao governo do Rio Grande do Sul. Olívio Dutra, o fundador do OP, teve um papel crucial ao levá-lo para o governo do Estado quando foi eleito em 1998, e transformá-lo em seu “principal instrumento estratégico de gestão pública” (Farias, 2003, p. 217). O OP durou apenas um mandato, pois o PT perdeu as eleições e a política não foi considerada uma experiência de sucesso (Schneider & Goldfrank, 2005). Mais tarde, em 2010, Tarso Genro foi eleito governador do Rio Grande do Sul e em seu novo governo deu prioridade à agenda da participação social, incluindo formas de participação no processo orçamentário.

A participação social, em geral, e o OP, em particular, fazem parte do projeto político destes indivíduos. Ambos, Dutra e Genro, foram inicialmente prefeitos, profundamente comprometidos com o OP e que depois se tornaram governadores do

Estado. A trajetória desses homens políticos e, especialmente, a circulação deles, de uma instituição municipal para a outra, contribuiu para levar o OP do município ao Estado. Dutra e Genro atuaram como verdadeiros “embaixadores da participação”, isto é, ativistas da causa participativa, que independentemente das instituições em que estiveram (município ou estado) defenderam o OP em seus programas de governo (Porto de Oliveira, 2013). É importante notar que a despeito do OP ter sido a “estrela da participação” do PT (Porto de Oliveira, 2013), essa política não foi implementada no Governo Federal. Em certos momentos a proposta do OP nacional foi defendida e sua adoção estudada, mas não chegou a ser instituída.<sup>1</sup>

No nível nacional, o aumento das experiências de participação social também coincide com o ingresso do PT, que trouxe um novo elã participativo. A estratégia utilizada foi investir nas Conferências Federais e nos Conselhos Nacionais, além de estimular outra variedade de instituições participativas. A interação entre sociedade civil e Estado foi fortemente canalizada por essas instituições, que foram revigoradas desde 2003, como descrito anteriormente. Com a eleição de Dilma Rousseff em 2010, um novo grupo foi formado na Secretaria-Geral da Presidência da República.

Surgiu o projeto de criar um Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que iria definir a participação social como “método de governo”. A política foi decretada em 2014 pela presidenta Dilma Rousseff por meio do Decreto n.º 8.243. A proposta do Sistema Nacional de Participação (SNPS) social foi a mais ampla até o momento por ter escala federal. Na realidade, essa política reforçava um conjunto de espaços de participação, como Conselhos e Conferências Nacionais, que já estavam funcionando, conferindo maior institucionalização, organização e sistematização do processo participativo. Além disso, o projeto também tornava as regras da participação mais claras ao

1 Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/noticias/governo-estudo-implementar-o-orcamento>>. Acesso em 1.º de março de 2019.

cidadão. Todavia, o Decreto foi sustado no mesmo ano pela Câmara dos Deputados.<sup>1</sup>

### *A internacionalização: o caso do Orçamento Participativo*

O OP é uma das instituições participativas brasileiras que teve maior repercussão internacionais. Outras instituições, como os Conselhos Gestores por exemplo, a despeito da ampla difusão interna, carecem de evidências em matéria de internacionalização. Já o OP, no levantamento realizado por Sintomer, Herzberg & Allegretti (2013), foram encontrados cerca de 2.800 casos. Nem todas as experiências se inspiram diretamente de Porto Alegre ou dos modelos desenvolvidos no Brasil. Além disso, conteúdo técnico e político do OP foi adaptado e traduzido aos distintos contextos em que a adoção ocorreu, distanciando o OP de sua proposta inicial, de radicalização da democracia, apresentada em Porto Alegre. A difusão internacional do OP foi influenciada por um conjunto de fatores (Porto de Oliveira, 2016), dos quais colocaremos destaque nesta seção apenas à ação dos indivíduos e das instituições internacionais.

#### Embaixadores da Participação e arenas transnacionais

O trabalho de um grupo de indivíduos foi fundamental para inserir o OP na agenda internacional, bem como para difundir-lo de maneira pontual para diversas cidades e organizações internacionais. O processo de internacionalização tem seu início com a ação dos políticos de Porto Alegre que promoveram o OP durante os anos 1990. Prefeitos como Tarso Genro e Raul Pont, bem como gestores, como Ubiratan de Souza e outros, “viajaram o mundo” divulgando a experiência de Porto Alegre (os prefeitos e elites de Bogotá, como Peñalosa, também

1 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476677-DEPUTADOS-DERRUBAM-DECRETO-DOS-CONSELHOS-POPULARES.html>>. Acesso em 1.º de março de 2019.

realizaram ações dessa natureza no caso da Ciclovía, como apresentado por Sergio Montero, nesta obra). Esses “embaixadores do OP” de Porto Alegre foram cruciais para internacionalizar a política, estabelecendo relações com prefeitos de cidades na América Latina (como por exemplo Montevidéu e Rosário) e na Europa (Barcelona e Saint-Denis), com orientação progressistas, geralmente de partidos ligados à esquerda socialista ou comunista. Além da defesa e divulgação pessoal desses atores, nesta época também foram traduzidos livros e publicados estudos no exterior sobre a experiência de Porto Alegre.

A difusão do OP entre as cidades do Cone Sul ganhou força adicional com a construção da rede Mercocidades, a partir de meados dos anos 1990, que incluía prefeitos de cidades alinhadas ideologicamente com Porto Alegre e que compartilhavam um projeto político comum.<sup>1</sup> Este processo foi construído como um mecanismo de contraposição à integração regional, realizada no âmbito do Mercosul, que se consolidava como bloco econômico na região foi promovido pelos chefes de Estado do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Com o objetivo de incluir a “voz das cidades” no processo de integração regional, a rede também serviu como plataforma para promover intercâmbios de distintas práticas de gestão urbana, sobretudo o OP. Nesse sentido, a integração regional “por baixo” (como argumenta Eric Sabourin et al. no capítulo desta obra) também ajudou na difusão do OP na América latina.

Foi após a sucessão dos primeiros Fóruns Sociais Mundiais (FSM), a partir de 2001, durante as gestões de Tarso Genro e João Verle (PT) em Porto Alegre, que o OP passou a ser reconhecido por diversos municípios, políticos, gestores públicos, jornalistas e militantes de esquerda ao redor de todo o mundo. Os FSMs não somente deram visibilidade ao OP, mas também lançaram este dispositivo como a “esperança de outro mundo possível” (mote do evento), pela via da democracia, servindo como vitrine e espaço de encontro aqueles que estavam engajados com processos de aprofundamento democrático.

1 Entrevista realizada com ex-prefeito de Porto Alegre, 2011.

A partir deste momento começam a entrar em cena progressivamente um novo grupo de “Embaixadores do OP”, que se distinguia daqueles originários de Porto Alegre. Entre eles, destacavam-se os europeus, que haviam acompanhado o OP no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 em Porto Alegre e que atuavam entre a América Latina e Europa. Trata-se de um grupo mais cosmopolita, que vai substituir a geração anterior de “embaixadores” no momento em que o PT perde a prefeitura em Porto Alegre, nas eleições de 2004. Os novos “embaixadores” participaram do processo de implementação do OP nas cidades europeias a partir dos anos 2000 e acumularam grande *expertise* sobre o tema. O trabalho com o OP torna-se sua principal atividade profissional. Os “embaixadores” atuam em distintos lugares do mundo e distintas instituições (nacionais e internacionais, governamentais e não-governamentais), durante um longo período na promoção do OP, publicando material, oferecendo consultoria, realizando *advocacy* para sua implementação. Sua atuação acompanha o processo de difusão massiva do OP, que ultrapassa a região da América Latina e Europa e ganha escala planetária. Esses “embaixadores” são protagonistas desse processo.

Em seguida, surge um terceiro grupo de “embaixadores do OP”, que tem atuação regional. Trata-se de uma nova geração que vai se especializar com o OP em regiões específicas, como a África Subsaariana (francófona ou anglófona), a América do Norte e outros países. Esse grupo passa a atuar sobretudo a partir do final da primeira década dos anos 2000, quando emergem as experiências na África, nas quais os OPs crescem exponencialmente e também nos Estados Unidos.<sup>1</sup> A difusão internacional do OP é marcada pela presença de um grupo restrito de indivíduos, que o promovem ativa e constantemente em nível internacional. Esse grupo, além de assessorar governos, organizações internacionais e não-governamentais, na adoção e imple-

1 Entrevistas realizadas respectivamente com funcionário da ONG Enda Ecopop, Dacar, 2012 e funcionário da ONG Participatory Budgeting Project, 2012.

mentação do OP, organizam eventos, publicam material sobre o tema (artigos acadêmicos, livros, guias, relatórios, etc.).

É importante frisar o papel dos “embaixadores” na organização de eventos sobre o OP (como mesas redondas, painéis, oficinas, etc.), em arenas transnacionais de diálogo sobre gestão de políticas urbanas. Sua atuação ocorre em arenas globais, como por exemplo o Fórum Urbano Mundial, os encontros da Rede Metropólis e Cidades e Governos Locais Unidos, ou regionais como na Conferência da Rede Africités (encontro de autoridades locais da África) ou ainda em encontros nacionais de OPs (no Brasil, Estados Unidos, Portugal, etc.). Participar desses eventos é importante para entrar no círculo dos difusores do OP e conhecer as práticas mais recentes e inovadoras (como no caso de La Marsa, que recebeu o prêmio do Africités, descrito por Joseph Désirée Som -1, nesta obra). Há um grupo pequeno de “embaixadores”, que participa constantemente. São nestes espaços que as práticas são difundidas, contatos são estabelecidos, ideias são legitimadas, recursos são angariados para implementar o OP, etc. As arenas transnacionais são *locus* importantes da difusão de políticas. O papel das instituições internacionais e das redes transnacionais também desempenhou um papel significativo para a difusão massiva do OP.

### Organizações internacionais e redes de cidades

Assim como nos casos empíricos apresentados em capítulos anteriores (capítulos 2, 3 e 5), as organizações internacionais — como a ONU, a União Europeia e o Banco Mundial — também tiveram um papel importante na promoção do OP. A aproximação da ONU e do Banco Mundial ocorria desde meados dos anos 1990, mas se tornou mais direta e intensa, depois dos FSMs em 2000, com o financiamento de experiências e de projetos de transferências, a produção de conhecimento sobre o técnico, a organização de eventos, entre outras ações. As transferências de OP se multiplicaram, com a entrada em ação das organizações internacionais produzindo um movimento de difusão massiva do OP em escala global.



A ONU-Habitat, por meio do Programa de Gestão Urbana para a América Latina e Caribe, que operou desde Quito, no Equador, entre 1997 e 2004, foi um polo importante de difusão do OP na região. A União Europeia, por seu turno, implementou o Programa URB-AL, de cooperação descentralizada entre cidades da Europa e América Latina, incentivando o fluxo de intercâmbio de ideias, conhecimento e técnicas de OP entre as duas regiões. Já o Banco Mundial teve um papel importante na promoção de projetos de OP nos países em desenvolvimento, na América Latina, África Subsaariana e no Leste Europeu. O OP foi uma das políticas recomendadas de forma insistente pelo Banco Mundial às cidades de países em desenvolvimento (como mostra a citação da abertura deste capítulo) e a instituição esteve empenhada em projetos e cooperação para o desenvolvimento da implementação do OP em casos relevantes no contexto da África Subsaariana, como a República Democrática do Congo, o Moçambique e Madagascar (o Banco Mundial também tem um papel importante na difusão de políticas de Transferência de Renda Condicionada, como mostram o capítulo de Cecilia Osorio Gonnet, Melissa Pomeroy & Bianca Suyama, neste livro)

As redes transnacionais de cidades constituíram outro ator importante no processo. O Mercocidades foi uma das redes pioneiras com outras como o Fórum das Autoridades Locais e Inclusão Social e a CGLU. Esses espaços serviram para conectar pessoas interessadas na adoção de instituições participativas, como prefeitos e “embaixadores”, trocar conhecimento e ajudar a ampliar a inserção internacional do OP.

O resultado deste processo de difusão massiva é que ocorreram múltiplas traduções, seja em termos da metodologia da participação e do conteúdo político do OP. Cada adotante do OP (prefeito, “embaixador”, organização internacional, rede, etc.) transformou e ressignificou o dispositivo ao seu modo, de acordo com seus próprios interesses políticos e ideológicos (como é possível observar no caso de La Marsa, apresentado por Joseph Désirée Som-1, nesta obra). Isto fez que surgisse distintas ideias associadas ao OP (como radicalização da democracia, inclusão social, transparência, *accountability*, controle social, etc.) e mé-

todos de participação, que podem ser mais profundos e incluir o cidadão no debate público ou menos profundos, servindo apenas para consultá-los sobre suas preferências em matéria de investimento dos recursos públicos.

## Conclusão

Ao longo deste capítulo procurei percorrer a trajetória da participação social no Brasil até o ano de 2014, baseado em dois pontos: a inovação e a difusão das políticas. As instituições participativas introduziram uma inovação na forma de produzir as políticas públicas no Brasil. A participação passou a fazer parte da Carta Constitucional, sendo garantida como direito do cidadão. Foi assegurada maior transparência aos atos administrativos. Mecanismos de controle social verticais foram instituídos, bem como formas de responsabilização. Setores como os da saúde, assistência social, criança e adolescente, educação, planejamento urbano, combate à pobreza, orçamento público, entre outros, foram contemplados pelos direitos à participação na Constituição de 1988. Além disso, políticas municipais como o OP foram criadas ampliando a oferta de canais de participação da sociedade nos assuntos públicos.

A difusão das políticas de participação social no Brasil e de instituições participativas apresentam dinâmicas distintas. A primeira diz respeito ao processo político e social de incluir a ideia da participação na agenda do governo. No Brasil um conjunto de ideias para ampliar e aprofundar a participação social no governo ganharam força de lei, como no caso dos Conselhos. A segunda dinâmica, está relacionada à positividade em forma de lei, que criou de mecanismos de indução institucional do plano nacional em níveis inferiores de governo, produzindo a difusão massiva de Conselhos no Brasil. Já no que diz respeito ao OP, como sua adoção ou continuidade, não está vinculada a uma obrigação institucional, foram necessárias outras forças, como as relações políticas dos partidos, a ação de indivíduos, o

interesse do prefeito, processos de aprendizagem, etc. para que ocorresse a adoção.

Quando comparamos difusão interna e internacional, pode-se observar que a escala de adoção doméstica do OP é muito inferior à escala dos conselhos, enquanto no plano internacional o OP recebeu mais destaque em relação às demais políticas de participação social produzidas no país. A internacionalização segue outras dinâmicas. No caso do OP, a militância transnacional constante dos “embaixadores da participação” foi fundamental para a difusão internacional do OP, associada à promoção das organizações internacionais e das relações entre redes de cidades.

### **Anexo** **Lista de entrevistas**

	Cargo	Filiação Institucional <sup>1</sup>	Data
1	Ex-coordenador de Relações com a Comunidade	Prefeitura Municipal de Porto Alegre	2011
2	Ex-prefeito	Prefeitura Municipal de Porto Alegre	2011
3	Diretor da ONG	Anônima	2011
4	Funcionário da ONG	Enda Ecopop	2012
5	Funcionário da ONG	Participatory Budgeting Project	2012

1 A filiação institucional se refere ao momento da realização da entrevista ou ao cargo exercido durante a atuação com o OP.

### **Referências**

- ABERS, R. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner, Londres, 2000.
- ARLINDO, J. & GONDIM, L. *Novos Modelos de Gestão: lições que vêm do*

- poder local. In: ARLINDO, J. & CACCIA-BAVA, S. (orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*, p.192. São Paulo: Cortez, 1998.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: SANTOS, B. (dir.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*, pp. 561-98. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- AVRITZER, L. *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Texto para discussão n.º 1739. Brasília: Ipea, 2012.
- AVRITZER, L., RECAMÁN, M. & VENTURI, G. O associativismo na cidade de São Paulo. IN: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004.
- AZEVEDO, N. D. & GOMES, M. A. Um balanço das produções acadêmicas sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, S. & NABUCO, A. L. *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*, pp. 67-88. Belo Horizonte: Editora Leitura, 2009.
- AZEVEDO, S. & FERNANDES, R. B. *Orçamento Participativo: construindo a democracia*, 224 p. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- BITTAR, J. (org.). *O modo petista de governar*, 324p. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1992.
- BRASIL. Constituição Federal, 1988.
- BRASIL. Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios/Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, 2014.
- CAMPOS, G. A. Participação e representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. *Diálogos para o desenvolvimento*, vol. 7, pp. 53-64. Brasília: Ipea, 2011.
- CIDADE. *Histórico do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Disponível em: <<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/historico.pdf>> . Acesso em outubro de 2013.
- CÔRTEZ, S. M. V. “Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas”. *Educar em Revista*, n.º 25 (junho de 2005), pp. 143-74. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0104-4060.371>>.
- FARIAS, C. F. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. IN: AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, pp. 217-48. São Paulo: Cortez, 2003.

- FEDOZZI, L. *O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, 240 p. Porto Alegre: Tomo, 2000.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Relatório final: Projeto Conexão Local Orçamento Participativo (s/d). 20 p.
- GENRO, T. & SOUZA, U. *Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.
- IPEA. Democracia participativa. *Desafios do Desenvolvimento*, ano 8, n.º 65, 2011.
- LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. *Diálogos para o desenvolvimento*, vol. 7, pp. 33-42. Brasília: Ipea, 2011.
- LAVALLE, A. G., PORTO DE OLIVEIRA, O., SERAFIM, L. & VOIGT, J. *Guarulhos as Best Case: Mapping Participatory Governance Structure and Social Conflicts*. Relatório de pesquisa não publicado, 2011.
- LUBAMBO, C., COÊLHO, D. & MELO, M. A. (orgs.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.
- MARQUETTI, A. & CAMPOS, G. Democracia e Redistribuição: apontamentos iniciais. In: MARQUETTI, A., CAMPOS, G. A. & PIRES, R. (orgs.). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*, pp. 13-30. São Paulo: Xamã, 2008.
- PIRES, R. R. C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. *Diálogos para o desenvolvimento*, vol. 7. Brasília: Ipea, 2011.
- POGREBINSCHI, T. *Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários*. Texto para discussão, 1741. Brasília: Ipea, 2012.
- POLIS, I. Conferências Municipais. *Dicas*, n.º 230, 2005.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. *Le transfert d'un modèle de démocratie participative: Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*. Paris. Collection Chrysallides, IHEAL/Creda, 2010.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. *Embaixadores da Participação: a difusão do Orçamento Participativo a partir do Brasil*. Annablume, São Paulo. 2013.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: Ambassadors of Participation, International Organizations and Transnational Networks*. Palgrave MacMillan. 2017.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE RECIFE. *Lançado o Ciclo 2012-2014 do OP da Criança e do Adolescente*. Disponível em: <<http://www2.>

- recife.pe.gov.br/lancado-o-ciclo-2012-2014-do-op-da-crianca-e-do-adolescente/>. Acesso em maio de 2013.
- RIBEIRO, A. C. T., GRAZIA, G. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: Período de 1997 à 2000*. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.
- ROMÃO, W. M. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. *Lua Nova*, vol. 84, pp. 353-64, 2011.
- SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)*. Campinas: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, B. (dir.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SCHNEIDER, A. & GOLDFRANK, B. Construção institucional competitiva: o PT e o Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul. In: LUBAMBO, C., COELHO, D. & MELO, M. A. (orgs.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*, pp. 221-54. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.
- SILVA, E. B. *Das tensões às intenções: gestão do planejamento urbano, OP e participação popular no Recife (1997 a 2002)*. Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano e Regional. Recife, 2003.
- SINTOMER, Y., HERZBERG, C. & ALLEGRETTI, G. 2013. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation. *Engagement Global/ Service Agency Communities in One World*, n.º 25. Bonn.
- SINTOMER, Y., HERZBERG, C. & RÖCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do OP. In: DIAS, N. (org.). *Esperança Democrática: 25 anos de Orçamento Participativo no Mundo*, pp. 26-44. São Brás de Alportel: Editora In Loco, 2013.
- SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, vol. 44, n.º 3, pp. 513-60, 2001.
- SOUZA, C. Sistema brasileiro e governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In: LUBAMBO, C., COELHO, D. & MELO, M. A. (orgs.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*, pp. 108-30. Petrópolis: Editora Vozes, 2005
- TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, pp. 47-104. Campinas: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, A. C. & ALBUQUERQUE, M. C. Orçamentos Participativos:

- Projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, E., OLVERA, O. & ALDO, P. (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Campinas: Paz e Terra, 2006.
- VITALE, D., LAVALLE, A. G., PORTO DE OLIVEIRA, O. & SERAFIM, L. *Participatory democracy in Brazilian cities: challenges for urban governance*. Paper apresentado na 54.<sup>a</sup> Conferência da Association of Collegiate Schools of Planning. Filadélfia, 2014.
- WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública*, vol. 14, n.º 1, pp. 65-95, 2008.
- WORLD BANK. *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*. Oxford: Oxford University Press. 2000.

### **Sites consultados**

- <[http://www.observapoa.com.br/default.php?p\\_secao=53](http://www.observapoa.com.br/default.php?p_secao=53)>. Acesso em 5 de janeiro de 2015.
- <<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/democracia-e-dialogo/1.-participacao-social>>. Acesso em 5 de janeiro de 2015.
- <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/noticias/governo-estudo-implementar-o-orcamento>>. Acesso em 1.º de março de 2019.
- <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476677-DEPUTADOS-DERRUBAM-DECRETO-DOS-CONSELHOS-POPULARES.html>>. Acesso em 1.º de março de 2019.

### *(Footnotes)*

A filiação institucional se refere ao momento da realização da entrevista ou ao cargo exercido durante a atuação com o OP.

## Capítulo 9

# IMPORTAÇÃO DO MODELO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE PARA LA MARSA: CIRCULAÇÃO E APROPRIAÇÕES DE UM DISPOSITIVO DE POLÍTICA PÚBLICA<sup>1</sup>

JOSEPH-DÉSIRÉ SOM-1<sup>2</sup>

### Introdução

O orçamento participativo foi amplamente difundido no mundo desde o seu surgimento em 1989, na cidade de Porto Alegre. Atualmente, existem milhares de cidades no mundo que usufruem dos dispositivos do orçamento participativo, das quais mais de 350 são cidades africanas (Cabannes & Delgado, 2015 ; Kanouté, 2011; Porto de Oliveira, 2018). Diversos trabalhos tratam muito bem a circulação internacional desse dispositivo de democracia participativa (Porto de Oliveira, 2015; 2016; Mazeaud et al, 2016) e as variações que ocorrem em seu conteúdo durante sua

1 Traduzido do original em francês por Débora Oliveira Cardoso.

2 Pesquisador no Leibniz-Zentrum Moderner Orient (ZMO) – Berlim; professor temporário na Universidade Paris Sorbonne Nouvelle e na Universidade Paris Dauphine. Texto traduzido do original escrito em francês.



difusão (Sintomer et al., 2013). Entretanto, poucos artigos baseados em uma experiência empírica propõem uma análise sobre a maneira como o orçamento participativo se traduziu na África baseado em uma comparação com o modelo original idealizado em Porto Alegre. Mais escassos ainda são os trabalhos sobre a expansão e a forma como o OP se desdobrou nos países árabes.

As pesquisas de Yves Cabannes oferecem as primeiras perspectivas analíticas do orçamento participativo no continente africano (Cabannes, 2008; 2007), ao passo que as de Osmany Porto de Oliveira exploram o papel dos “embaixadores da participação” na circulação desse dispositivo em direção à África (Porto de Oliveira, 2016; 2017). Há pouco tempo, pesquisadores documentaram o processo de instalação do OP no Magrebe e, sobretudo, no Marrocos e na Tunísia. Esses artigos mostram, simultaneamente, o importante papel das conjunturas políticas, dos embaixadores e dos conselheiros da participação (Som-I & De Facci, 2017) na circulação e na apropriação do OP, assim como das lógicas concorrentes que regem o seu estabelecimento e perpetuação local (Goehrs, 2017). Outros estudos mostram, ainda, que a experiência tunisiana é única e portadora de uma dimensão emotiva importante, que deve ser levada em consideração para que se compreenda seu sucesso em relação às outras tentativas fracassadas do mundo árabe (Weyland, 2012).

O orçamento participativo permite aos cidadãos deliberar a respeito de uma porcentagem limitada da receita municipal e de participar coletivamente do processo das políticas públicas. Em um contexto de transição política e de incertezas jurídicas, sua consolidação progressiva desde 2012 significa, ao mesmo tempo, uma contestação à centralização autoritária do poder presente no regime anterior e um anseio de ir além da democracia representativa que parece se instalar. De fato, desde as primeiras horas da Tunísia pós-Ben Ali, assistiu-se às iniciativas de institucionalização da participação coletiva no rastro do movimento de democratização da sociedade. O orçamento participativo (OP) dos municípios tornou-se, rapidamente, uma das opções de escolha entre os dispositivos.

No momento atual, quase 20 municípios já adotaram o OP na Tunísia, entre esses, La Marsa. A cidade, que fica nos

arredores da capital de Túnis, estabeleceu progressivamente o OP a partir de 2013 e serve, hoje, de modelo para o Magrebe (3.º lugar no Prêmio de Excelência Africana do OP na 7.ª edição do Sommet Africités de Johannesburg em dezembro de 2015). Na Tunísia, esse dispositivo de participação local se inscreve na trajetória das políticas de descentralização (Som-1 et al., 2017) e participa do mito histórico de reforma do Estado (Hibou, 2009). Por qual razão o OP se insere na Tunísia? Qual é a sua trajetória de importação? De que maneira e qual fase da experiência de Porto Alegre é traduzida nesse contexto de transição política? O que resta das ambições de emancipação política e da justiça social do OP de Porto Alegre na experiência tunisiana? Com base nessas questões, pretendo contribuir para o detalhamento do processo de importação do OP na Tunísia. É importante, sobretudo, elucidar o papel desempenhado pelo Fórum Social Mundial (FSM), especialmente nas edições de Túnis de 2013 e 2015, assim como em edições anteriores, como a do Senegal de 2011, trata-se, igualmente, como e por qual escopo o OP foi elaborado e colocado em prática na Tunísia. A historicidade e a temporalidade próprias do OP nesse país permitem entender melhor as apropriações locais desse dispositivo internacionalizado.

Esta reflexão nasceu em fevereiro de 2013 durante a produção de um relatório em nome da ONG *Foundation for the Future* (FFF). O projeto de pesquisa trata sobre a democracia local na Tunísia e a necessidade fortalecer a capacidade de apropriação do poder local pela sociedade civil tunisiana, já que a FFF teve papel central na importação do orçamento participativo para o país em questão. Mais tarde, em março de 2014, trabalhei como sociólogo correspondente para a *Action Associative*, que iniciou a introdução do orçamento participativo nos municípios tunisianos. Esse trabalho é, então, o meu ponto de vista sobre a trajetória de importação do orçamento participativo de Porto Alegre para La Marsa e sobre as apropriações locais das quais ele é alvo.

No que concerne à metodologia, foi utilizado um banco de dados coletados por meio de observação ativa realizada por aproximadamente três anos, além da articulação com diferentes fontes e métodos. Contribuíram para a elaboração deste trabalho, também, as participações em diversas assembleias de

cidadãos nas prefeituras nas quais se debatem o orçamento participativo, em março de 2014. Foram analisados o treinamento dos mediadores, os fóruns cidadãos — nos quais participei de algumas atividades —, as reuniões dos representantes do OP e as reuniões dos conselhos municipais.

Por fim, o trabalho foi concluído com realização de entrevistas semiestruturadas com todas as partes envolvidas na co-produção desta política pública local. Foram conduzidas 40 entrevistas, das quais 20 na prefeitura de La Marsa. As entrevistas voltam-se para a história de vida de alguns cidadãos a respeito dos quais interessa conhecer como as trajetórias de engajamento e mobilização dizem das dinâmicas locais de participação popular. Foram entrevistados os responsáveis pela prefeitura (políticas e administração), os representantes eleitos do OP, os membros do comitê cidadão, os mediadores e as organizações de execução e financiamento do OP, os responsáveis pelas associações locais em nível nacional e os deputados da Assembleia Nacional Constituinte, membros da comissão constituinte sobre a autoridade local.

### **O orçamento participativo na Tunísia: uma revolução participacionista e democrática**

*A história da participação social na Tunísia:  
um caso de autoritarismo e imposição desenvolvimentista*

Não se pode afirmar que o processo de importação do OP para a Tunísia é linear e que ele se restringe ao período pós-Ben Ali. Existiram, durante a Era Ben Ali, diversos dispositivos no seio dos coletivos regionais que tinham como objetivo permitir a deliberação popular no processo de tomada de decisão local. É preciso, no entanto, lembrar que a formalização da participação cidadã em uma política de tomada de decisão local, mesmo orçamentária, não é suficiente para se falar em democracia local e/ou participativa.

Embora seja verdade que a Tunísia de Ben Ali tenha mecanismos formais de participação social, foi somente após a queda do regime autoritário de Zaïm que as primeiras experiências de orçamento participativo foram postas em prática. De fato, durante o reinado de Ben Ali (1987-2011), o Estado tunisiano, influenciado pelo doxa neoliberal — para o qual a participação é uma das modalidades do processo de democratização e, sobretudo, um instrumento de “bom governo” e uma das condições para a ajuda dos credores estrangeiros —, favoreceu o estabelecimento de diversos dispositivos em nível local, tanto para as políticas de desenvolvimento, quanto para a gestão municipal.

Os trabalhos documentam amplamente a forma como estes dispositivos participativos colocados como pauta das políticas de desenvolvimento na bacia do minério de Gafsa serviram ao desenho autoritário do regime vigente para supervisionar os movimentos sociais locais e para “converter” atores politizados, dissidentes e, assim, conter suas contestações, ou impor uma gramática de “boa participação” (Allal, 2016). Quanto a isso, Berry-Chikhaoui nos mostra como o estabelecimento e o desenvolvimento de comitês de vizinhança na Tunísia desde o final dos anos 1980 e seu desenvolvimento no início de 1990, após uma imposição do presidente Ben Ali, é resultado do desejo do Estado autoritário de estender seu controle sobre os cidadãos com aquilo que o autor chama de “conchas vazias”, disponibilizadas às elites rcdistas<sup>1</sup> locais (Berry-Chikhaoui, 2011).

Os comitês de bairro eram assim, um sistema implementado na era Ben Ali, tendo em vista as reformas liberais e democráticas exigidas pelos credores para envolver os cidadãos na gestão municipal. Tratava-se de estabelecer, dentro dos bairros, grupos de cidadãos que são consultados pelo município e, às vezes, pelas autoridades centrais a respeito de diversos aspectos da gestão dos territórios. É evidente que o serviço responsável pelo seu reconhecimento legal e por sua aplicação não está contido na lei municipal, mas sim do governado, isto é, em nível do Estado central.

1 Militante do RCD, Rassemblement Constitutionnel Démocratique, partido que estava no poder e que é presidido por Ben Ali.

Logo, parece que esses comitês de bairro são politizados pelo partido RCD de Ben Ali e são vistos como parasitas do partido no poder. Esses comitês funcionam, frequentemente, como um cinturão do clientelismo e da patronagem que caracteriza a gestão das políticas públicas durante todo esse período,<sup>1</sup> ao mesmo tempo que são um dos mecanismos do dispositivo de controle da proximidade com a população.<sup>2</sup> O âmbito local na Tunísia é marcado por uma prática de uma participação autoritária e clientelista nas vésperas da revolução.

A classificação proposta por Marie-Hélène Bacqué permite categorizar as diferentes experiências que se dizem participativas (Bacqué, Rey & Sintomer 2005). Essa classificação propõe cinco tipos ideais, em função dos critérios que consideram a vontade política, contextos sociopolíticos e causalidade processual. Distinguem-se, então, os modelos “gerencial”, “modernização participativa”, “democracia de proximidade/local”, “empoderamento” e “democracia participativa”. Esses “diferentes modelos participativos só fazem sentido em seu contexto de inserção dentro da evolução mundial que vai muito além deles, devendo-se levar em consideração, ao mesmo tempo, a dinâmica geral da globalização neoliberal e os contextos sociais e políticos particulares”.

Elas podem se anunciar e se articular em cinco cenários diferentes: o cenário neoliberal, autoritário, social-liberal, social-democrata ou de governança participativa. De acordo com este modelo, os dois casos citados acima estão na junção dos cenários neoliberal e autoritário, ao mesmo tempo em que são resultado tanto do modelo gerencial quanto da modernização participativa, que são as principais tendências no discurso reformador da Tunísia de Ben Ali (Hibou, 2006). Podemos, então,

1 Os trabalhos de Amin Allal exploram as diversas alçadas e modalidades dessa patronagem e clientelismo do Estado. Cf. Allal Amin, “Réformes néolibérales, clientélismes et protestations en situation autoritaire”; Les mouvements contestataires dans le bassin minier de Gafsa en Tunisie (2008); Allal Amin, “Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie: des policy transfers à portée limitée”, *Critique internationale*, 2010/3, n.º 48, pp. 97-116. DOI: 10.3917/crui.048.0097. Pode-se, utilmente, citar a obra de Béatrice Hibou, *La force de l'obéissance*, op. cité.

2 Isabelle Berry-Chikhaoui, “Les comités de quartier en Tunisie: une illusion démocratique”, *Mouvements* 2011/2, n.º 66, pp. 30-9.

dizer que a “gramática da participação” se espalhou na Tunísia desde o final da década de 1980, sob o duplo pretexto da boa governabilidade e das políticas de desenvolvimentistas. Estas são duas tendências que encontraremos nos regimes de apropriação do OP, instrumento de deliberação, na experiência de La Marsa.

*A introdução do orçamento participativo  
na Tunísia: uma revolução processual*

Desde a queda do regime de Ben Ali, a Tunísia tornou-se o terreno de experimentação favorito para a sociedade civil internacional e para as organizações internacionais, que se vangloriam por promover e defender este valor universal que é a democracia. A Tunísia, o primeiro país árabe a ter cassado seu ditador em 2011, viu seu destino lançado à sorte da Primavera Árabe. Entre as muitas ONGs que abrem seus escritórios em Túnis, uma delas se acentua na história da importação do OP na Tunísia: a Foundation for the Future (FFF).<sup>1</sup> Criada em 2005, com sede em Amã, a missão da FFF é “fomentar a democracia e a civilidade na região do amplo Oriente Médio e Norte da África (Mena)”.<sup>2</sup> A fundação estabeleceu seu escritório em Túnis em 2011 a favor da revolução e promoveu, em parceria com a organização VNG-I,<sup>3</sup> um encontro sobre “Governança Local e Sociedade Civil na Tunísia: questões em jogo, interações e perspectivas” em 14 e 15 de setembro de 2012.

1 A sigla vem do nome em inglês, Foundation for the Future. Possui base em Amã (Jordânia), foi fundada e é dirigida por uma tunisiana, Nabila Hamza, conhecida por ser especialista e ativista dos Direitos Humanos no Magrebe. Para saber mais sobre a organização e sua presidente. Disponível em: <<http://latunisiededina.blogspot.fr/2015/08/qui-est-nabila-hamza.html>>; <<http://foundationforfuture.org/en/WebPresence.aspx>>.

2 Disponível em: <<http://foundationforfuture.org/en/WebPresence/AboutUs/VisionMandate.aspx>>.

3 O Centro Internacional de Desenvolvimento para a Governança Local Inovadora, escritório regional da VNG Internacional na Tunísia, é uma agência de desenvolvimento e cooperação focada especialmente no desenvolvimento dos municípios e na administração local e regional de toda a região Mena.

Este encontro teve como objetivo definir as pautas e a agenda para a política pública de governança local. A ambição era promover um debate a respeito da governança local por meio de uma abordagem inclusiva e participativa e com ênfase em certos dispositivos. O desejo de promoção e implementação do orçamento participativo foi, então, reafirmado. Das quatro sessões que compõem a programação de dois dias, três são dedicadas às abordagens e aos processos de políticas públicas locais. A última seção é dedicada a um determinado dispositivo: o orçamento participativo das comunas. Três pessoas foram convidadas a apresentar sobre o tema “O orçamento participativo, ferramenta para a democracia participativa ainda pouco conhecida na Tunísia”.<sup>1</sup> Os palestrantes eram Daniely Votto Fontoura, da cidade de Porto Alegre (Brasil), Mamadou Bachir Kanoute, da organização Enda Ecopop (Senegal), e Bruno José Daniel Filho, da Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (Brasil). Um dos relatores desta sessão era membro da Associação de Urbanistas da Tunísia (ATU), enquanto o outro participa do Centro de Formação e Apoio à Descentralização (CFAD), que é uma agência estatal tunisina sob a supervisão do Ministério do Interior e Desenvolvimento Local. A experiência de Porto Alegre foi apresentada como modelo tipo-ideal no contexto de democratização do Brasil no início de 1990.

Bachir Kanouté é o autor principal de um manual de treinamento em dois volumes para países africanos francófonos sobre o orçamento participativo. Sua organização lidera o estabelecimento do OP no Senegal e está no centro da maioria das iniciativas e convergências dessa política pública na África. A apresentação do OP como ferramenta e vetor da democracia ocorre na presença de Mokhtar Hamami, diretor geral das associações públicas locais no Ministério do Interior e Desenvolvimento Local, de Imed Hammami, presidente da Comissão Constituinte das Associações Locais e Regionais na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), dos mais importantes profissionais de vários Ministérios e agências historicamente implicadas

<sup>1</sup>Roteiro de apresentação do evento formulado pela FFF.

no processo de descentralização na Tunísia, e, claro, dos credores que apoiam ou desejam apoiar esse processo na Tunísia.

Além dos responsáveis das duas organizações (FFF, VNG-I), a reunião de dois dias foi aberta por MehrziaLaabidi, vice-presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), e Mr. AbderrazkKilani, ministro adjunto do chefe de governo encarregado das relações com a ANC. O encerramento do trabalho foi feito pelo Sr. Moncef Marzouki, presidente da República da Tunísia. Assim, todo o poder (presidencial, legislativo, governamental) da Tunísia participou ativamente desse espaço de reflexão sobre a trajetória e as modalidades da governança local do país. Todos esses atores foram sensibilizados com relação ao orçamento participativo, ao mesmo tempo em que permitiu-se estabelecer um diálogo entre eles.

A segunda etapa articuladora da transferência do OP para a Tunísia, realizada de 11 a 21 de junho de 2013 em Túnis, contou com a formação de conselhos para coordenar e facilitar a governança local e do orçamento participativo. O evento foi uma iniciativa da FFF em parceria com o Enda Ecopop. Entre os 20 participantes recrutados, encontravam-se: responsáveis pelos departamentos ministeriais de finanças os chefes dos Ministérios responsáveis encarregados das finanças, da descentralização e do desenvolvimento local; funcionários municipais; chefes de ONGs e associações que trabalham no governo local e nas instituições envolvidas no empoderamento sociedade civil. O objetivo era capacitar pessoas que pudessem liderar do início ao fim o processo de implementação do orçamento participativo nos municípios da Tunísia. Foi nessa ocasião que emergiram os principais pioneiros e facilitadores da primeira fase de instalação do OP na Tunísia (2013-2015). Esse treinamento foi oferecido principalmente por Bachir Kanouté que, a partir de então, tornou-se o principal embaixador-importador do dispositivo na Tunísia.

O terceiro momento de articulação foi a Conferência Internacional de Túnis sobre a participação cidadã, orçamentação e gestão dos assuntos locais e regionais na África, que aconteceu no Palácio do Congresso do dia 4 a 6 de dezembro de 2013. O debate foi organizado pela Enda Ecopop em colaboração com a



Direção Geral das Coletividades Locais (DGCL) do Ministério do Interior e do Desenvolvimento Local da Tunísia, com o Programa de Apoio à Descentralização na África, com o Cidades e Governos Locais Unidos da África (CGLU-A) e com o Observatório Internacional da Democracia Participativa na África (OIDP-A). “Esta reunião foi organizada com o apoio do Ministério das Relações Exteriores da França, do Banco Africano de Desenvolvimento e de vários outros parceiros”.<sup>1</sup> Reuniram-se as autoridades locais eleitas e conselheiros municipais, os chefes de departamentos ministeriais encarregados das políticas de descentralização, governança e desenvolvimento local, os responsáveis pelas organizações da sociedade civil, os parceiros técnicos, financeiros e logísticos no apoio às associações locais, bem como pesquisadores e acadêmicos.

Os trabalhos foram abertos pelo ministro do Interior da Tunísia na presença dos seus homólogos do Senegal e Madagascar. Também estiveram presentes os embaixadores da França e da Alemanha na Tunísia, o secretário-geral das Cidades e Governos Locais Unidos da África (CGLU-A), o vice-presidente do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP) e o coordenador do Programa de Apoio à Descentralização da África. Ao fim da conferência, foi emitida uma declaração de compromisso dos Estados e das organizações presentes para tornar o orçamento participativo um “catalisador da gestão compartilhada e do controle das políticas públicas pelos cidadãos”.<sup>2</sup> O quarto momento crucial para o estabelecimento do OP na Tunísia desenrolou-se, sobretudo, no município de La Marsa, que será tratado com detalhes em uma seção posterior deste trabalho.

Percebe-se, ainda, que grande parte da circulação do BP em direção à Tunísia se deve ao trabalho dos “embaixadores da participação” (Porto de Oliveira, 2016; 2017; 2018) com a assis-

1 Disponível em: <[http://www.endaecopop.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=85:conference-internationale-de-tunis-sur-la-participation-citoyenne-et-la-budgetisation-et-gestion-des-affaires-locales-et-regionales-en-afrique&catid=45:articles-accueil](http://www.endaecopop.org/index.php?option=com_content&view=article&id=85:conference-internationale-de-tunis-sur-la-participation-citoyenne-et-la-budgetisation-et-gestion-des-affaires-locales-et-regionales-en-afrique&catid=45:articles-accueil)>.

2 Declaração da população sobre a participação cidadã na gestão dos negócios locais e regionais na África.

tência dos “conselheiros da participação”. Antes de analisarmos a forma como o OP é reapropriado em La Marsa, é importante entendermos o papel desses embaixadores e conselheiros da participação, assim como dos debates realizados nas arenas, onde se concretiza a dinâmica de transferência de políticas públicas.

### **Conferências e atores da transferência do OP para a Tunísia**

#### *O papel dos embaixadores e conselheiros da participação*

Os “embaixadores da participação” são definidos como “o alto escalão que promove continuamente esta política pública. Acumulam um conjunto de atributos característicos: 1) detêm autoridade em relação ao OP, que pode ser de natureza política, teórica, prática ou técnica; 2) promovem o OP independentemente da instituição em que atuam; 3) têm ação contínua ao longo do processo.” (Porto de Oliveira, 2016). A essas características, acrescentamos o fato de que eles possuem um grau de influência que extrapola um único país.

Assim, todos os embaixadores descritos nas obras de Osmany Porto de Oliveira intervêm em escala internacional (Yves Cabannes, Giovanni Allegretti, Nelson Dias, etc.) ou em escala de um continente ou região (Bachir Kanouté, Jules Nguéubou, etc.). Mohammed Benidir, em sua contribuição para o tema, retoma o conceito inicialmente proposto por Olivier de Sardan e chama atenção para os atores que ele nomeia “conselheiros associativos em desenvolvimento”. Esses conselheiros se apropriam da retórica da participação no contexto da aplicação das políticas de desenvolvimento que envolvem agentes técnicos, administradores, consultores, etc. (Benidir, 2016).

Baseando-se nas duas considerações teóricas, propomos introduzir a noção de “conselheiros da participação” ou “conselheiros do OP”, que diz respeito a todos os atores (administrativos, consultores, agências governamentais, etc.) que participam

em nível local/nacional da recepção e difusão de um esquema de participação pública, nesse caso, do orçamento participativo. É notório que o papel dos embaixadores e conselheiros da participação é fundamental para entender a dinâmica de transferência do OP para La Marsa e, mais amplamente, para a Tunísia.

A primeira menção ao OP durante uma reflexão institucional ocorreu em setembro de 2012, na conferência organizada em conjunto pela FFF e pela VNG-I. Os líderes dessas organizações, ambos da Tunísia, desempenham um papel de destaque na identificação do dispositivo de deliberação coletiva como uma solução para a reconstrução de uma relação de confiança entre as pessoas e o poder público local, que é a prefeitura. A ONG senegalesa Enda Ecopop, cujo secretário executivo é Bachir Kanouté, tem papel de destaque na difusão internacional do OP na África e foi de pivô durante essa conferência.

Bachir Kanouté desempenhou papel de facilitador entre o governo da Tunísia, os credores estrangeiros e as ONGs FFF e VNG-I, impondo o OP como “remédio” por meio do qual a democracia local tomaria forma na Tunísia. Essa função de facilitador foi confirmada por todos os entrevistados tanto na Tunísia quanto em Maputo e Paris em várias conferências (Conferência Internacional da Participação em Maputo-Moçambique, Fórum Social Mundial de Túnis, Congresso do Grupo de Interesse Científico (GIS) sobre Participação e Democracia).

Kanouté também foi responsável pelo treinamento dos primeiros facilitadores do OP na Tunísia e de Manuella Honneger, proveniente da Suíça alemã e doutora em Ciências Políticas. O treinamento teve como objetivo torná-la especialista para atuação na tunisiana Action Associative (AA) para a implementação do orçamento participativo no país. A organização é presidida por Kouraiche Jaouahdou, um tunisiano que tem ampla experiência neste meio de associações e parcerias internacionais. Ele trabalhou para a Oxfam na Tunísia e também para as Nações Unidas em Genebra por alguns anos, e foi o responsável por conseguir incluir a suíça em um curso de formação inicialmente reservado aos tunisianos. Kouraiche Jaouahdou também mobilizou sua rede de contatos para engajar um especialista em

administração tunisiana para convencer os executivos municipais dos ganhos em experimentar o orçamento participativo.

É notório que o foco da argumentação da AA com os executivos municipais gira em torno de apresentar o OP como um processo gerencial e sob controle. Nesse contexto, o orçamento participativo das comunas no período pós-Ben Ali foi apresentado pelos promotores, mesmo sendo uma estratégia de domesticação dos manifestantes das classes mais baixas, como um dispositivo que oferece benefícios gerenciais e políticos para o executivo municipal. Kouraiche junto a Manuela e o funcionário — em anonimato — insistiam no benefício das notas fiscais produzidas pelo OP, que seriam percebidas pela população, por um lado, como um indicador de gestão transparente das finanças públicas e, por outro lado, como um ganho de legitimidade política inerente à participação das populações na deliberação municipal. Os promotores da AA também reforçam a ideia do OP como processo e, portanto, como uma dinâmica imperfeita que pode ser aperfeiçoada.

A progressiva do dispositivo, por sua vez, possibilita antecipar críticas sobre o dispositivo e permite enfatizar o seu caráter colaborativo. O uso do termo “processo do OP” contribui, assim, para a constituição de um novo vocabulário de participação no período pós-Ben Ali na Tunísia, já que a política pública foi criada no país como marca registrada de um projeto de controle e enquadramento das formas indesejáveis de participação.

Nas primeiras horas do estabelecimento do OP na Tunísia, autoridades do Estado Nacional e credores internacionais, que financiaram as reuniões públicas que permitiram o amadurecimento da ideia de transferência da política pública, se envolveram. Financiaram, também, o treinamento ministrado por Bachir Kanouté, além da remuneração dos peritos da AA e os encargos de comunicação relacionados à produção dos panfletos para a convocação dos fóruns de cidadãos.

No nível estadual, Moktar Hamami é o pivô da institucionalização do OP na Tunísia. Ele foi, alternadamente, chefe da Direção Geral de Governo Local (DGCL) e diretor do Centro de Formação e Apoio à Descentralização (CFAD), que ele reformou

antes de ocupar o mesmo cargo no novo Ministério das Coletividades Locais, que foi separado do Ministério do Interior. Ele mantinha laços estreitos com Bachir Kanouté e, em parceria, eles organizaram a Conferência Internacional de Túnis sobre a participação cidadã, a orçamentação e gestão de assuntos locais e regionais na África, que aconteceu no Palácio do Congresso de Túnis entre os dias 4 a 6 de dezembro de 2013. Na ocasião do Fórum Social Mundial de Túnis, em 2015, tive a oportunidade de trabalhar com Moktar Hamami durante a organização de um seminário de dois dias sobre orçamento participativo na África.

Como podemos observar, são diversos os atores locais que percebem tudo aquilo que pode ser explorado da implementação do OP na Tunísia, como enfatizado por Montero, *in other words, as local policy actors recognized the power and legitimacy that a best practice provides, new networks and collaborations of actors and interests were created around it.* (Montero, 2017). Outros embaixadores e conselheiros da participação realizaram intervenções em uma ou outra etapa de implementação do OP em La Marsa, sobretudo, por meio de sua presença nas conferências internacionais, como Fórum Social Mundial.

*O papel das conferências internacionais  
na circulação e consolidação do OP em La Marsa:  
o caso do Fórum Social Mundial*

A história da circulação do orçamento participativo na África está intimamente ligada às conferências internacionais, como o Fórum Social Mundial ou o Fórum Africités. No entanto, poucos trabalhos oferecem uma “etnografia política transnacional”<sup>1</sup> (Porto de Oliveira, 2017) dessas conferências ou exploram a maneira como esses encontros são favoráveis à circulação do OP na África. Os trabalhos mais recentes de Osmany Porto

1 Retoma-se, aqui, a abordagem metodológica proposta por Osmany Porto de Oliveira para estabelecer o papel do Africités na circulação do OP na África a fim de aplicá-lo ao Fórum Social Mundial de Túnis, em suas edições de 2013 e 2015.

de Oliveira (2018) mostram, a partir do caso das conferências *Africités* de 2012 no Senegal, como essa política pública se impôs progressivamente como uma boa prática e, mais tarde, como modelo de democracia local e/ou boa governança de comunidades locais.

No primeiro Fórum Social Mundial em Túnis, de 26 a 30 de março de 2013, as ONGs FFF e VNGico organizaram uma sessão dedicada à democracia local. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) foi parceiro nessa atividade, assim como a Associação Tunisiana de Urbanistas (ATU). O *workshop* de duas horas foi dedicado a examinar como o processo de descentralização do país poderia promover melhores práticas em governança, e também o nascimento de uma democracia local na Tunísia pós-revolta árabe. O orçamento participativo foi abordado de ambos os ângulos: da prática da boa governança e do instrumento de democracia local. Os palestrantes fizeram referência à oficina realizada em 14 e 15 de setembro de 2012, com a participação de Bachir Kanouté e de gestores municipais brasileiros que têm experimentado o OP desde o seu início. A referência à cidade de Porto Alegre baseou-se nos exemplos utilizados por Daniely Votto Fontoura<sup>1</sup> em sua apresentação nessa reunião anterior. Fez-se, então, um paralelo entre a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre em um contexto de flexibilização de um regime autoritário e a situação política da Tunísia, que iniciava seu aprendizado democrático.

Deve-se notar que as discussões giraram menos em torno do projeto do orçamento participativo em si (estrutura, financiamento, participantes, escopo, etc.) e mais em torno dos seus efeitos esperados no processo de descentralização. A predominância de urbanistas tunisianos entre os participantes pode explicar o conteúdo dessas trocas. Quase 15 pessoas participaram dessa sessão nos edifícios da Universidade de El Manar, que abrigou a edição de 2013 do FSM. O trabalho do FSM 2013 permitiu, assim, que os conselheiros locais fossem aliados na distribuição do orçamento participativo na Tunísia.

<sup>1</sup> Representante do Conselho Municipal de Porto Alegre e, portanto, do ponto de vista dos eleitos.

Vale ressaltar que os atores que organizaram o *workshop* de setembro de 2012, que constituiu a primeira oportunidade de apresentar o OP na Tunísia, são os mesmos que organizaram essa sessão do FSM 2013. Foram eles, também, que participaram da formação de facilitadores do OP entre 11 e 21 de junho de 2013, o que serviu de ponto de partida para a disseminação do projeto. Julien Baudout, gerente do programa na FFF, foi quem organizou a sessão do FSM de março de 2013, que teve grande parte dedicada ao orçamento participativo e ao treinamento de facilitadores em junho desse mesmo ano. O FSM é, então, um momento importante para o avanço do OP na Tunísia.

A situação foi um pouco diferente na edição de 2015 do FSM, na qual o foco era consolidar a dinâmica do OP com uma perspectiva mais ampla sobre a África e, especialmente, sobre o norte do continente. Essa sessão reuniu quase 200 participantes durante dois dias e foi organizada pela Enda Ecopop (Senegal), da qual Bachir Kanouté é secretário executivo e principal embaixador do OP na África e AfroLeadership.<sup>1</sup> A reunião aconteceu nos dias 26 e 27 de março de 2015 com o tema “Democracia participativa, vetor de mudança social e política na África como em outros lugares?”.

O primeiro dia desse encontro sobre OP foi dividido em duas partes e ocorreu em dois locais. A primeira parte aconteceu na sede principal do FSM 2015, a Universidade El Manar. Uma oficina de três horas foi dedicada ao OP no norte da África, incluindo líderes municipais, ONGs, parceiros internacionais, embaixadores da participação da Europa, América do Norte e do Sul, além de “conselheiros da participação” desses mesmos continentes. Já a segunda parte, aconteceu na sede do Município de La Marsa, que tem experimentado o OP desde 2014. No segundo dia de evento, os debates aconteceram na sala de conferências do município de Túnis e foram dedicados ao desenvolvimento do OP na Tunísia.

<sup>1</sup> ONG camaronesa que trabalha com dispositivos participativos, como o OP, OpenGov ou OpenData na África Central. É liderada por Joseph-Désiré Som-1, que é o diretor de pesquisa em parceria com várias instituições e organizações tunisianas e internacionais.

No primeiro dia — 26 de março —, o *workshop* aconteceu das 8h30 às 11h, no Mini Anfi 146 (Faculdade de Direito) da Universidade El Manar, sobre o tema “Questões em jogo e desafios da democracia participativa no Mediterrâneo”. O objetivo era intercambiar conhecimentos e boas práticas de democracia participativa na região do Mediterrâneo. Compareceram 80 participantes provenientes dos cinco continentes, dos quais a maioria do Mediterrâneo. Os discursos iniciais foram feitos por atores dos municípios do Magrebe (Hmed Guidara,<sup>1</sup> diretor financeiro da cidade de Sfax); acadêmicos (Ines Kalai, da Universidade de Sousse, Tunísia); responsáveis pelo acompanhamento institucional (Yosry Magdiche,<sup>2</sup> Centro de Formação e Apoio à Descentralização da Tunísia); gestores profissionais da cidade (Yassine Turki,<sup>3</sup> Associação Tunisiana de Urbanistas); parceiros internacionais (Amine Abassi,<sup>4</sup> CoMun-GIZ); agentes da cooperação descentralizada ao nível mediterrânico (Eva Gallardo Flores,<sup>5</sup> Rede Mediterrânea de Medinas) e cidadãos envolvidos em mecanismos de democracia participativa (Bèdis Bouziri, facilitador do orçamento participativo da Câmara Municipal de La Marsa).

A moderação foi assegurada por Ghazi Gherairi, professor da Faculdade de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais de Túnis. As trocas enfatizaram a necessidade de uma forte vontade política para abrir processos de democracia participativa no Mediterrâneo. As partes interessadas e os participantes insistiram no

1 Ele trabalha também como consultor facilitador do OP em diversas cidades tunisianas e como consultor em governança local na África para o Banco Mundial e outros credores internacionais.

2 Principal ponto do OP na agência governamental encarregada do treinamento do pessoal e dos eleitos municipais na Tunísia.

3 Urbanista e universitário, então presidente da Associação Tunisiana de Urbanistas. Ele é um dos principais atores do processo de descentralização da Tunísia após 2011. Ele trabalha também para a VNG-I como consultor e para a União Europeia e outras instituições internacionais na Tunísia e na África do Norte.

4 Membro do núcleo de apoio aos municípios no Magrebe. Ele lidera diversas ações de promoção da democracia local na Tunísia em nome da GIZ.

5 Essa rede está no centro das atenções das experiências de democracia participativa e do orçamento participativo na África do Norte e, principalmente, no Marrocos.



quadro jurídico (legislativo e regulamentar) que deverá reger o processo de descentralização, a fim de proporcionar um enquadramento legal para a eclosão do OP. A segunda preocupação dos participantes é relativa à reforma da administração: Para eles, o OP precisa e deve induzir uma nova cultura administrativa, na qual a transparência, o acesso à informação municipal, a delegação e a prestação de contas têm o seu lugar. O OP também deve contar com a participação ativa dos cidadãos, o que significa que os Municípios devem aprender a se comunicar com seus cidadãos e as estruturas de participação devem ser simples e culturalmente apropriadas.

Por fim, os participantes expressaram suas expectativas sobre a capacidade do OP em instituir mecanismos que permitam a representação de populações tradicionalmente marginalizadas pelas políticas públicas ou por um processo histórico. Alguns meses após a aplicação do OP na Tunísia, os participantes ainda continuaram pensando em estratégias de implementação do no norte da África. Nesse contexto, o FSM permite a criação de uma rede de compartilhamento e convergência estratégica e a Tunísia já é líder na promoção do OP no norte da África, apesar de o Marrocos ter experimentado do dispositivo antes (Goerhs, 2017).

A segunda parte do primeiro dia de evento foi dedicada a uma visita de trabalho ao presidente da Câmara de La Marsa, no norte de Túnis (14h30 às 17h30), que reuniu todas as partes interessadas no processo de orçamento participativo que a prefeitura vinha experimentando desde janeiro de 2015. A conversa ocorreu no salão de atos da prefeitura e reuniu cerca de 40 participantes. Durante três horas, o prefeito, os conselheiros municipais, os funcionários da prefeitura, os delegados eleitos no processo do OP, os facilitadores, os cidadãos debateram com os 20 convidados.

Entre os convidados, estavam especialistas do OP reconhecidos internacionalmente, como Giovanni Allegreti (Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra-Portugal, Autoridade Independente para a Participação da Região Toscana – Florença-Itália); representantes de organizações especializadas em desenvolvimento local e cidades, como Magali Fricaudet (Co-

missão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos/CGLU); organizações do Norte e do Sul envolvidas na concretização do OP (ONG SAHA-Madagascar; Learn to Count-France); acadêmicos (Lex Paulson Science-Po, Ines Kalai – Universidade de Sousse), assim como parceiros internacionais (GIZ, RMM CILG-VNG-I). Em sua fala introdutória, o vice-prefeito de La Marsa, Maher Zaher, apresentou a experiência do orçamento participativo em seu município. Na sequência, Neila Hammami e Mongi Ben Salem discursaram, respectivamente, como uma facilitadora do BP e como um representante dos cidadãos. As falas foram seguidas pela fase de trocas, moderada por Joseph Désiré Som-1 da ONG AfroLeadership.

O segundo dia da sessão, em 27 de março de 2015, foi destinado a uma *workshop* (9h30 às 18h) e a uma sessão coletiva de *brainstorming*, que aconteceram na sala de conferências da Prefeitura de Túnis, parceira do evento. O tema da oficina, “Democracia participativa: um veículo para a mudança social e política na África como em outros lugares?” deu nome a toda a sessão. O objetivo do era realizar um inventário da contribuição dos mecanismos da democracia participativa em geral e do orçamento participativo, em particular, nas mudanças sociais e políticas. A partir dos desafios e perspectivas que emergem dessa visão geral, foi possível delinear as vias pelas quais a cooperação pode ser fortalecida entre organizações/atores para ampliar e fortalecer a democracia participativa e seus impactos para os povos.

Essa oficina reuniu cerca de 40 participantes. Após as boas-vindas do Sr. Seifallah Lasram, prefeito de Túnis, que recordou que o país estava em processo de democratização, Mokhtar Hammami, diretor geral das associações públicas locais no Ministério do Interior e Desenvolvimento Local, apontou para o fato de que a Tunísia estava envolvida em um processo profundo de reforma da governança local, na qual a democracia participativa é protagonista. Em seguida, Bachir Kanouté, coordenador executivo do Enda Epopop e principal agente para a região da África no Observatório da Democracia Participativa (OIDP), emitiu um documento de síntese, explicando a ideia do projeto.

O primeiro painel, intitulado “Perspectivas cruzadas da democracia participativa no mundo”, tinha como foco o

panorama e os mosaicos de experiências de democracia participativa conduzidas em todo o mundo a fim de mostrar suas especificidades. Esse panorama desejava avaliar o progresso e as dificuldades da democracia participativa e mostrar como cada experiência é parte de um processo local e/ou global. Documentos introdutórios de Dimitrios Roussoupoulos, escritor e ativista da participação da ecologia política em Montréal-Canadá, compartilharam os efeitos benéficos da Carta de Direitos e Deveres de Montreal na democracia participativa local. Stela Farias, ex-prefeita de Alvorada, nos subúrbios de Porto Alegre-Brasil), e Carlos Siegle de Souza, adjunto do secretário geral da Câmara Municipal de Porto Alegre, descreveram, por sua vez, o contexto do surgimento do orçamento participativo na cidade e seus efeitos benéficos para as populações marginais depois de 25 anos de orçamento participativo em Porto Alegre.

Inès Sallem, da unidade de gerenciamento de projetos de investimento municipal participativo do Fundo de Empréstimos e Apoio às Comunidades Locais (CPSCCL)<sup>1</sup> da Tunísia, compartilhou experiências sobre o processo de mudança iniciado pelo governo da Tunísia e que permitiu uma operacionalização da democracia participativa, como a que está instituída na Constituição Tunisiana. Djamel Sandid, chefe de relações internacionais da cidade de Nanterre (França), também compartilhou a experiência da democracia participativa no contexto de uma vila na periferia do enorme conjunto urbano que é Paris. Já Giovanni Allegreti, acadêmico e codiretor da Autoridade Independente para a Participação da região da Toscana (Florença/Itália), foi moderador do painel e compartilhou a experiência moçambicana de orçamento participativo, desafios e exigências que o processo enfrenta na África.

O segundo painel, sobre “O impacto da democracia participativa nos povos”, discutiu como a democracia participativa pode promover mudanças nas sociedades africanas e em outras partes do mundo, servindo como uma proteção contra as devastações do neoliberalismo no que diz respeito às desigualdades

<sup>1</sup> Principal agência pública de financiamento das associações locais na Tunísia.

sociais e evitando a retenção do poder por uma elite. Esse painel, moderado por Bachir Kanouté, explorou os benefícios da democracia participativa por meio de vários casos e abordagens. Foi assim que Charlie Ngounou, especialista da AIMF,<sup>1</sup> mostrou como o OP contribui para a melhoria dos recursos econômicos da cidade.

Em seus relatos, Parfait Randianitovina, da ONG SAHA-Madagascar, insistiu no impacto positivo no quesito habitação e acesso a serviços sociais básicos, tendo como referência sua experiência em Madagascar. Yacine Turki, acadêmico e presidente da Associação Tunisiana de Urbanistas, explicou como a democracia participativa muda a maneira de pensar sobre o planejamento urbano. Por sua vez, Kacem Dhaouadi, membro do conselho Executivo da cidade de Menzel-Bourguiba (Tunísia), partilhou sobre a forma como o OP contribui para a melhoria dos serviços locais em sua cidade. Gilles Pradeau, coordenador da ONG Learning to Count, projetou um vídeo sobre como as crianças aprendem sobre transparência por meio do orçamento participativo em escolas de ensino médio na Europa. Finalmente, Karel Janecek, fundador da Democracy Foundation 2.1, compartilha sua experiência para reinventar e renovar a democracia por meio das novas tecnologias de informação e comunicação. Ao final do FSM 2015, a Democracy Foundation 2.1 se comprometeu em apoiar várias prefeituras, incluindo a de La Marsa, em uma melhor escolha dos projetos e dos representantes dentro do processo do OP.

A sessão de *brainstorming* coletivo, moderada por Magali Fricaudet, foi uma reflexão acerca das “redes africanas e internacionais de atores locais da democracia participativa”. As trocas problematizavam sobre o trabalho realizado pelas instituições promovem a democracia participativa e sobre o desenvolvimento local na África e suas relações com o resto do mundo, incluindo a CGLU-África e a OIDP-África. Essa sessão ressaltou a forma como o movimento municipalista internacional, especialmente por meio das suas representações africanas, desempenha um papel de liderança na circulação e consolidação do OP

1 Associação Internacional dos Prefeitos Francófonos.

na África e evidencia como o FSM serve de espaço de debate e de consolidação do OP na Tunísia.

As organizações africanas desempenham um papel de liderança na circulação de conhecimentos, boas práticas, no apoio e acompanhamento do desenvolvimento dessa política pública no continente. O papel da OIDP e do CGLU-A, que participam do financiamento de atividades de promoção do OP pela ONG Enda Ecopop, ilustra o lugar do movimento municipalista internacional na difusão do OP na África. A Enda Ecopop organiza várias sessões de treinamento todos os anos para conselheiros do OP, cursos de formação para autoridades locais e gestores administrativos envolvidos nos processos de descentralização. O caso da Tunísia é emblemático desse acompanhamento, cujo último treinamento aconteceu de 21 a 30 de março de 2018 em Túnis. Durante essa sessão de formação internacional sobre liderança local para facilitadores, organizado pela Enda Ecopop em colaboração com o CFAD Tunísia, Onu Habitat e a OIDP, e liderada por Bachir Kanoute, um módulo inteiro foi dedicado ao orçamento participativo como uma boa prática de governança local.

É também evidente, com base nessa análise, que o FSM 2015 mostrou como os atores dos países do Norte (França, Canadá) e do Sul (Camarões, Madagascar, Congo, Senegal) alimentam a reflexão sobre como implementar o OP na Tunísia e quais as expectativas e efeitos potenciais do dispositivo sobre a governança local e seus efeitos políticos. Porto Alegre está no centro da história do orçamento participativo, o que ficou evidenciado pela presença de dois representantes do município no primeiro painel, que propunha analisar o alcance da política. Mesmo que o relato mítico da experiência de Porto Alegre pareça estar se ofuscando, ele ainda permanece como horizonte ou um modelo “tipo ideal” em sua recepção na Tunísia; ainda que o OP de La Marsa, assim como todas as outras experiências tunisianas, se inspire mais diretamente na capitalização, da qual é exemplo a cidade de Fissel, que está documentada em um manual em dois

volumes produzidos pela Enda Ecopop sob a coordenação de Bachir Kanouté.<sup>1</sup>

## **Trajatória de importação do orçamento participativo na Tunísia**

### *Os efeitos da singularidade do contexto sociopolítico na transferência do OP para La Marsa*

O estabelecimento do OP na Tunísia não foi linear e sem percalços. Durante a oficina de capacitação dos conselheiros facilitadores da governança local e do orçamento participativo, de 11 a 21 de junho de 2013, a cada um deles foi atribuído um perímetro, uma zona territorial da qual ele/ela é responsável por promover o OP. Em um curto período de tempo, os promotores enfrentaram vários desafios, entre eles, dois são tratados neste artigo: Em primeiro lugar, convencer as autoridades municipais a embarcar no processo do OP, embora as disposições jurídicas não pareçam respaldar um dispositivo como esse. Em segundo lugar, há a questão de financiar a atividade, porque as pessoas treinadas, não membros da administração pública, estão mais engajadas na causa pelo fato de serem capacitadas e indicadas para conduzir autonomamente um processo de implantação do OP em um município da Tunísia<sup>2</sup> que pelo fato de serem membros de uma associação.

Entre as pessoas treinadas, há consultores, acadêmicos, líderes comunitários e vários funcionários que trabalham em uma comunidade ou em agências governamentais encarregadas

1 Entrevista com Manuela Honneger.

2 Entretiens en juin 2014 avec Julien Baudot, responsable programme de la Fondation pour le Future (FFF) qui était responsable de l'organisation de cette session de formation.

da supervisão e financiamento das atividades municipais. Os responsáveis comunitários pela administração pública treinados não tomam a iniciativa de lançar um processo de OP no município que eles vêm. Isso não impede que possamos vê-los, mais tarde, liderando processos de OP iniciados por outros em sua cidade ou em outra comunidade na qual eles são convidados a atuar como consultores.

As medidas de estabelecimento do OP em La Marsa foram realizadas em dezembro de 2013. Coloca-se em questão, então, o problema da falta de enquadramento legislativo da democracia participativa nos dois textos que regem o município e os Conselhos Regionais na Tunísia. Trata-se da Lei n.º 75-33, de 14 de maio de 1975, que sustenta a Lei Orgânica das Comunas, alterada e completada por textos subsequentes, sobretudo, pela lei n.º 2008-57 de 4 de agosto de 2008, pela lei n.º 75-35, de 14 de maio de 1975, que rege a Lei Orgânica do Orçamento do Governo Local, alterada e complementada pela Lei Orgânica n.º 2007-65, de 18 de dezembro de 2007. O segundo texto é a Lei Orgânica n.º 89-11, de 4 de fevereiro de 1989, sobre os conselhos regionais, completado pela Lei Orgânica n.º 93 -119, de 27 de dezembro de 1993.

O silêncio jurídico nas leis que regem os municípios traduz o centralismo autoritário que marcou a gestão dos mesmos nos regimes de Bourguiba e Ben Ali. Deve-se recordar que, durante esse período, as cidades tinham muito pouca autonomia em relação ao governo central e que o controle das comunas também é exercido por meio do domínio do Conselho Municipal. Se é fato que ele é formalmente eleito pelo povo, a verdadeira designação é feita pelo duplo viés do partido no poder e pelos responsáveis pela administração. Assim, um ex-presidente do Conselho Municipal da comuna de Gabes explica a sua ascensão como prefeito da cidade:

Eu fui contatado pelo governador do governadorado que, inicialmente, me propôs tornar-me vereador da cidade. Ele ouvira falar do meu interesse em administrar a cidade e achava que meu comprometimento profissional era uma garantia de minha competência. Após este primeiro man-

dato de vereador, foi necessário mudar o prefeito de acordo com uma antiga lei não escrita que exige que, de um mandato ao outro, o prefeito seja originário/habitante de uma das duas grandes zonas historicamente rivais de Gabes. Foi assim que ele propôs que eu me candidatasse prefeito. Uma vez que eu concordei em preencher o cargo, me lancei pelo partido em uma eleição de rotina. Na sequência aconteceram as eleições municipais, cujo resultado é conhecido antecipadamente. Por isso, sempre considerei que minha função é mais uma responsabilidade gerencial para a administração da comunal que uma posição política.

A fim de contornar o obstáculo da ausência de um quadro legislativo para o desdobramento do OP na Tunísia, são exploradas várias vias por meio de textos dispersos que poderiam conter um pretexto para justificar a criação de um dispositivo de democracia participativa. Tratou-se, portanto, de invocar o Código de Urbanismo e Território promulgado pela Lei n.º 122, de 28 de novembro de 1994, que fala da técnica participativa, citando o dispositivo do inquérito público (plebiscito). A outra via é a soma das circulares e do decreto do Ministério do Interior, cujo objetivo era fornecer uma estrutura para demonstrar a vontade reformista do Estado. Entre elas, estão as circulares do Ministro do Interior n.º 1675, de 7 de junho de 1991, e o Decreto n.º 967/1992 de 22 de maio de 1992, que prevê o estabelecimento de um serviço administrativo em cada província para o acompanhamento dos comitês de bairro que mencionamos anteriormente.

De maneira que o quadro legislativo para o exercício das coletividades descentralizadas permanece em silêncio sobre os dispositivos como o OP. No entanto, com base no código de

1 Entrevista em 2014 com um antigo prefeito do município de Gabes, próximo às cerimônias de lançamento do OP na cidade. Ele não assistiu ao processo, porque ele estima que há prejuízos em entregar a gestão da cidade a pessoas incompetentes que falam mal francês e que têm nível de escolaridade duvidoso. Eu o encontrei em um café não muito longe de onde estavam reunidos outros antigos conselheiros, universitários e jornalistas. O local parece ser um ponto de encontro de uma certa elite odiada desde 2011, em virtude de o fato de terem participado do antigo regime.



desenvolvimento do território e urbanismo promulgado pela Lei n.º 122, de 28 de novembro de 1994, que prevê um processo que envolve os cidadãos e reforça as novas apresentações das disposições de constitucionais da ANC a favor da democracia participativa, os Conselhos Municipais se engajaram na causa do OP. É importante mencionar que a leitura extensiva das disposições do código de desenvolvimento também é possível, porque os executivos da administração municipal se empenharam em cultivar uma reputação. É o caso do secretário geral do município de La Marsa, que é identificado por várias pessoas como um dos capangas da família Trabelsie.<sup>1</sup> Muitos cidadãos e representantes do OP na cidade não deixam de lembrar que ele foi, por muitos anos, secretário geral de uma comunidade gerida pelo sobrinho da ex-primeira dama e cúmplice das indiscrições do prefeito com quem ele serviu. Diversas questões, então, cruzam essa flexibilidade de interpretação dos textos.

Uma vez obtido o acordo inicial com os líderes da comunidade, a Action Associative propõe ao município um roteiro que pode ser dividido de acordo com os seguintes pontos: (1) assinatura de uma convenção do OP entre o Município e as associações registradas no diretório do município em questão, (2) escolha pelo executivo municipal do cargo e do pacote de orçamento submetido ao OP, (3) treinamento dos facilitadores que darão vida ao dispositivo, (4) realização de fóruns cidadãos em bairros, (5) avaliação dos projetos votados pelos cidadãos nos fóruns de serviços técnicos do município, (6) deliberação e votação dos projetos a serem financiados pela assembleia de representantes, (7) deliberação e votação do Conselho Municipal a respeito dos projetos selecionados, (8) implementação dos projetos, (9) acompanhamento e avaliação dos projetos pelos representantes dos cidadãos e pelos próprios cidadãos e, por último, (10) a renovação ou não do OP para o próximo edital financeiro, assim como a sua possível expansão em termos de orçamento alocado. Esse esquema baseia-se fortemente no manual do OP na África, escrito por Bachir Kanouté e financiado pela Onu-Habitat.

1 A família Trabelsie, nome da esposa de Ben Ali, é conhecida pela reputação corrompida, Seus membros vão participar da apropriação de bens do Estado e contribuiram para a má reputação do casal presidencial tunisiano.

## *A implementação do OP em La Marsa*

A primeira tarefa definida pelos líderes da AA é mobilizar recursos financeiros que permitam às pessoas se dedicarem à promoção e à implementação do OP. Depois negociar com os credores internacionais, a organização recebe um primeiro financiamento de uma agência de cooperação alemã, a GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), que é substituída, mais tarde, pelo financiamento do European Endowment for Democracy, um fundo da União Europeia para a promoção da democracia orientada dedicado às organizações e aos movimentos da sociedade civil.

Assim que os contratos de financiamento são obtidos, a Action Associative entra em contato com os chefes dos municípios que devem servir como projeto piloto. Seis cidades são contatadas e a conduta é a mesma em cada município, assim como as dificuldades. Os presidentes das delegações especiais apresentam relutância, e os líderes municipais criticam a falta de um marco regulatório, os riscos de “derrapagem”,<sup>1</sup> a dificuldade em escolher uma linha orçamentária a ser submetida à deliberação dos cidadãos, a falta de recursos de financiar do processo e a sua falta de legitimidade democrática. Os atores mais relutantes, no entanto, são os funcionários públicos municipais: eles argumentam que a falta de conhecimento técnico dos cidadãos e sua ignorância a respeito dos procedimentos administrativos provavelmente criariam conflitos entre a administração e os cidadãos.

A equipe de negociadores da AA é composta de três pessoas que devem responder aos questionamentos dos municípios e dissipar as preocupações dos funcionários. Além de Honneger enfatizar a capacidade do processo de melhorar as relações entre o governo local e os cidadãos, um de seus colegas também assegura aos funcionários do município que eles manterão o controle do processo. Esse último, que também participou do treinamento de assessores facilitadores, é funcionário público de carreira, conhece os códigos da administração e se apresenta

1 Entrevista avec Manuela Honneger.

como garantidor de um processo controlado. É graças a sua rede pessoal que os contatos são estabelecidos com os municípios. O presidente da AA também usa de suas habilidades de oratória para suavizar essa relação conflituosa.

Quando os funcionários do município são convencidos pelo processo, eles submetem o projeto ao Conselho Municipal para deliberação. Após a aprovação pelo Conselho, é emitida uma nota de decisão administrativa comprometendo o município ao processo do OP. O decreto municipal indica a linha orçamentária e o pacote que será dedicado ao projeto e foram necessários três meses para convencer a prefeitura a se envolver no processo do OP: o Conselho Municipal de La Marsa emitiu o decreto em fevereiro de 2014, no entanto, para que ele tenha valor legal, é necessário que seja ratificado pelo governador da Grande Tunísia, que ainda não o havia feito até maio de 2018.

A escolha da diretriz orçamental e de seu envelope é uma questão central no processo de negociação entre o Município e a Ation Associative. A prefeitura de La Marsa corria menor risco ao dedicar 1% do seu orçamento de investimento ao OP e, por isso, escolheu abrir a pauta “iluminação pública”. Até que ponto essa escolha é ditada pelo desejo do Município de se livrar de um problema?<sup>1</sup> Para entender essa questão, deve-se saber que quase 30% dos habitantes de La Marsa habitam uma área de residência anárquica (sem lei).<sup>2</sup>

Comparadamente, nos municípios de Gabes e Menzel Bourguiba, a linha orçamentária foi escolhida pelos funcionários da prefeitura, que queriam que o processo fosse o mais visível possível. Eles abertamente fizeram a pergunta: o que é visível para os cidadãos? Em Menzel Bourguiba, a escolha recaiu sobre a coleta de lixo, enquanto em Gabes se concentrava mais no embelezamento da cidade. Gabes abriu, assim, 3% do seu orçamento de investimento para a deliberação direta dos cidadãos.

1 Trata-se do ponto vista de um ator central do processo que solicitou anonimato.

2 Discurso de responsáveis pelos processos municipais durante entrevistas informais. Falas similares, sem números, foram pronunciadas por um dos vice-presidentes do Conselho durante uma deliberação do município aberta aos representantes dos cidadãos.

Quando o município de La Marsa concordou em participar do processo, a AA organizou uma reunião entre a prefeitura e as associações licenciadas por elas. O objetivo dessa reunião era incentivar o apoio da sociedade civil, que deve fazer parte do processo. Após um trabalho de preparação com a Action Associative, a prefeitura convida as associações cadastradas em seu arquivo. Durante a reunião, a AA apresenta o OP, os funcionários da prefeitura explicam por que decidiram executar o projeto, a linha orçamentária escolhida e seu desejo de trabalhar com a sociedade civil. Depois disso, um acordo do OP é assinado entre o município e a sociedade civil, garantindo o comprometimento entre eles na condução do processo e o respeito à escolha dos cidadãos e à participação da sociedade civil. Essa convenção é feita de forma participativa entre o Município e a sociedade civil e é nela que se fixa o ciclo do orçamento participativo, as regras do jogo e o papel de cada ator. É facilmente dedutível que os primeiros esforços de preparação são promovidos pela prefeitura e pelo AA, mas analisemos alguns aspectos dessa reunião que foram objeto de uma deliberação entre o município e a sociedade civil.

Em primeiro lugar, a questão do tema aberto para o orçamento participativo: o município de La Marsa, como todas as comunas, foi categórico, e decidiu apenas o título a ser aberto — prerrogativa exclusiva. Quando eles sentiram que o processo estava bem feito e que os cidadãos estavam prontos, eles permitiram que a demanda fosse escolhida durante as assembleias deliberativas. O mesmo raciocínio se aplica ao pacote do orçamento. Quanto a isso, há uma responsabilidade legal do Conselho Municipal no que diz respeito às contas públicas.

Outro ponto muito debatido é a eleição ou não dos representantes dos cidadãos. Explico: dissemos anteriormente que, durante o fórum dos cidadãos, o segundo dia é dedicado à votação de projetos e representantes. De fato, na fórmula escolhida pela AA, cada fórum de cidadão de bairro escolhe três projetos a serem financiados, bem como três delegados que representarão o distrito durante o fórum dos representantes, que reúne indivíduos de cada bairro. É nesse fórum de representantes que são triados os últimos projetos que serão submetidos à deliberação

do Conselho Municipal para incorporação no orçamento do ano seguinte.

Na escolha desses representantes dos cidadãos, há uma barreira entre a sociedade civil e o município, que propõe um consenso para evitar conflitos entre pessoas que possam impactar negativamente o processo, enquanto a sociedade civil propõe realizar eleições, o que faz do processo mais democrático. Vários oradores discursaram a favor do voto, de maneira que a vontade da sociedade civil foi feita: mesmo no caso de haver apenas três candidatos, haverá votação.

Outro elemento de discussão é a representatividade desses indivíduos. Alguns acreditam que três delegados devem ser capazes de representar as questões de gênero e a juventude. Em outras palavras, entre os três delegados, é necessário um homem, uma mulher e uma pessoa jovem. Essa deliberação acontece de forma variável entre as comunas, mas, em La Marsa, decide-se votar os delegados em três ocasiões: uma eleição para uma mulher, uma eleição para um jovem, uma última eleição aberta a todos. Cada participante no fórum de cidadãos pode participar das três etapas da decisão.

Assim que o estatuto municipal e o contrato do OP são assinados, a AA organiza os dois primeiros treinamentos. O primeiro é para funcionários municipais, que trata das regras do jogo, da estratégia de comunicação em direção aos cidadãos e da apresentação das contas administrativas do município a eles. De uma comuna para outra, a participação dos funcionários administrativos e funcionários municipais não é idêntica. Em La Marsa, técnicos e comunicadores estão presentes e participam ativamente, enquanto os membros do Conselho não são muito presentes. Em Menzel Bourguiba e Gabes, por sua vez, todo Conselho da cidade está presente, assim como a equipe técnica.

O segundo treinamento é direcionado às associações cadastradas no arquivo do município e é ele quem as convida. Essa formação visa trabalhar o orçamento participativo em termos de transparência e responsabilização do município, além de recrutar voluntários que irão atuar como facilitadores em todo o processo. Mais uma vez, observamos diferenças notáveis de uma comuna para outra. Em La Marsa, o espectro de associações é

muito amplo, e o único ponto em comum entre elas é terem sido criadas após 2011. Elas estão localizadas em diferentes bairros da cidade e trabalham com temas diferentes. O treinamento enfatiza como o orçamento participativo constrói uma cultura cívica e democrática.

Quanto aos fóruns de vizinhança/bairro, normalmente, operam com o voto de representantes e projetos, três para cada um. Depois, será a vez do fórum de representantes escolher os projetos prioritários dentre os 15 enviados, de acordo com a avaliação orçamentária feita pelos serviços da prefeitura dentro dos limites do orçamento aberto por ela para o OP. Os projetos selecionados ao final da deliberação dos representantes são submetidos ao Conselho Municipal, que o integra nas pautas correspondentes para o ano seguinte (N + 1).

## Conclusão

Analicamente, percebe-se que o processo de circulação do OP de Porto Alegre, no Brasil, para La Marsa, na Tunísia, é um processo não linear e indireto. Ele inscreve no contexto mais amplo da disseminação internacional do OP como uma boa prática de governança local. Em primeiro plano dessa difusão internacional estão os “embaixadores da participação” internacional/transnacional que são apoiados por “conselheiros da participação”, que atuam especialmente no nível local, embora eles frequentemente pertençam a redes maiores de promoção dos esquemas participativos.

Observamos, também, que o modelo tipo ideal do OP de Porto Alegre está muito presente em todas as etapas da transferência do dispositivo para La Marsa, principalmente nas conferências internacionais, com a participação de embaixadores vindos de Porto Alegre. Esses profissionais difundem a experiência porto alegrense, que ainda é praticamente um mito, tanto que ela quase nunca é alvo das discussões críticas nos momentos de liturgia crítica que pudemos acompanhar. O Fórum Social

Mundial, encontro internacional que nasceu em Porto Alegre, tem papel de destaque como espaço de circulação do OP em direção à Tunísia. Os Fóruns Sociais Mundiais de 2013 e 2015, em Túnis, serviram, alternadamente, como ponto de partida e consolidação da dinâmica do dispositivo no país, mais especificamente, em La Marsa.

Após esta análise, podemos nos questionar o que resta do modelo de orçamento participativo de Porto Alegre no projeto implementado na Tunísia. Quanto a isso, pode-se dizer que esquema de pirâmide de Porto Alegre também é adotado em La Marsa, mas difere do modelo original, em que existe um conselho do OP que negocia diretamente com o executivo municipal o pacote orçamentário, definindo as regras do jogo e as prioridades orçamentárias. Na concepção do OP em La Marsa, um número fixo de representantes é concedido a cada uma das cinco zonas territoriais definidas para a condução das assembleias de bairro, diferentemente de Porto Alegre, e esse número é proporcional ao número de participantes em cada fórum de bairro/cidadãos. Há também, no caso de La Marsa, uma preocupação de representação de gênero, que se materializa nas cotas para mulheres e jovens durante a designação dos representantes eleitos do OP.

No entanto, a maior diferença reside na liderança do processo de transferência do OP. Em Porto Alegre, o OP é uma iniciativa do executivo municipal, que integra as associações às suas realizações. Em La Marsa, são as associações que protagonizam o processo, porque é dele que emana o desejo de adoção do OP e de transferências dos procedimentos. Isso se reflete nos modos de financiamento porque, em La Marsa, a AA foi financiada por doadores internacionais para acompanhar o processo, pelo menos nos dois primeiros anos. Desde 2016, o município vem executando seu processo de OP quase de forma independente.

O baixo nível do orçamento de investimento de La Marsa (1%, no primeiro ano) também se explica pela postura hesitante do município durante a experiência inicial com o orçamento participativo. O forte envolvimento das associações não ofuscar a participação das autoridades públicas, em particular, do

Ministério do Interior, que garante a supervisão dos municípios e suas agências em cada fase do processo de transferência do OP na Tunísia. É que o Estado integra o orçamento participativo na Tunísia em um quadro mais amplo de planejamento participativo local.

De acordo com vários funcionários do Estado, o OP tem potencial para se estender a todos os municípios da Tunísia.<sup>1</sup> Nessa perspectiva, ele se torna um dos dispositivos-piloto da governança participativa local com o Plano de Investimento Comunitário participativo (PIC), que foi testado no mesmo período em várias cidades da Tunísia. Mesmo que as discussões sobre a sobreposição ou o entrelaçamento de todos esses dispositivos participativos estejam em andamento, já parece claro, retomando a tipologia de Marie-Hélène Bacqué, que o Estado privilegia uma visão de gestão desse dispositivo em contraste com Porto Alegre, em que as dimensões políticas, em particular da emancipação política e social, são colocadas em primeiro lugar desde o início do OP.

Estes pontos de vista concorrentes sobre o OP na Tunísia também são observáveis na hostilidade do Banco Mundial em relação ao dispositivo, embora tenha desempenhado papel de liderança na sua transferência para vários países africanos (Porto de Oliveira, 2016). Para a preparação do ano fiscal de 2017, o Banco Mundial exigiu que todos os municípios que desejassem se beneficiar de seus empréstimos via Fundo de Empréstimo adotassem um orçamento mínimo de investimento municipal, o que marginaliza e coloca em questão o princípio da participação cidadã na deliberação pública. O OP está, portanto, no centro de duas visões gerenciais da governança participativa local na Tunísia, as quais merecem uma análise mais aprofundada em outros trabalhos sobre a transferência desse sistema de ação pública para a Tunísia/África.

1 Entrevistas realizadas com as maiores autoridades responsáveis pelo Centro de Formação e Apoio à Descentralização e do Fundo de Empréstimo e Apoio às Associações Locais da Tunísia.



## Anexo

### Lista de entrevistas

Nome	Filiação	Data	Lugar
1 Bachir Kanouté	Enda Ecopop	2017	Dakar-Senegal
2 Hmed Guidara	Diretor Financeiro, Prefeitura de Sfax-Tunísia	2014, 2015, 2016, 2017	Sfax, Túnis-Tunísia
3 Yves Cabane	London University College	4-2017	Paris-França
4 Yosry Magdiche	Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation- -Tunísia	2014, 2015, 2016	Túnis-Tunísia
5 Manuela Honneger	Action Associative	2014, 2015	Túnis-Tunísia
6 Ahmed Benejma	Action Associative	2014, 2015	Túnis-Tunísia
7 Inès Kalai	Université de Sousse- Tunisie	2014, 2015, 2016	Túnis-Tunísia
8 Yassine Turki	Union tunisienne des urbanistes	2014, 2015, 2016, 2017	Túnis-Tunísia
9 Amine Abassi	CoMun-GIZ	2015	Túnis-Tunísia
10 Bèdis Bouziri	Funcionário do Orçamento Participativo de La Marsa	2014, 2015, 2016	La Marsa- Tunísia
11 Giovanni Allegreti	Center for Social Studies – University of Coimbra- Portugal	2015, 2016, 2017, 2018	Túnis-Tunísia, Paris-França
12 Inès Sallem,	Unité de gestion du projet plan d'investissement communal participatif au sein de la Caisse de Prêts et de Soutiens aux Collectivités Locales (CPSCL)	2014, 2015, 2016	Túnis-Tunísia
13 Kacem Dhaouadi,	Membro do Conselho Executi- vo da cidade de Menzel-Bour- guiba-Tunísia	2014, 2015	Menzel Bour- guiba-Tunísia
15 Julien Baudot	Responsável do programa da Fondation pour le Future (FFF)	2013, 2014	Túnis-Tunísia
16 Ben Salem Mongi	Funcionário-La Marsa	2014, 2015	La Marsa- Tunísia
17 Borhen Hamaid	Funcionário-La Marsa	2014, 2015	La Marsa- Tunísia
18 Houssein	Delegado dos cidadãos- La Marsa	2014, 2015	La Marsa- Tunísia
19 Karim	Funcionário-La Marsa	2014, 2015	La Marsa- Tunísia
Nome	Filiação	Data	Lugar

20	Président du conseil municipal de La Marsa	Prefeitura de de La Marsa	2015	La Marsa-Tunísia
21	Président du conseil municipal de La Marsa de Gabès	Prefeitura de Gabès	2014	Gabès-Tunísia
22	Amira Khammassi	Responsável do OP, Mairie de La Marsa	2014, 2015, 2016, 2017, 2018	La Marsa-Tunísia

## Referências

- ALLAL, A. Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie: des policytransfers à portée limitée. *Critique internationale*, 3, n.º 48, pp. 97-116, 2010.
- ALLAL, A. Penser global, agir dans un bocal . Participation locale, régulation néo-libérale et situation autoritaire en Tunisie (2006-2010), *Gouvernement et action publique/2*, n.º 2, pp. 153-81, 2016
- ALLEGRETTI, G. & SOM-1, J.-D. Les chemins buissonniers de la démocratie participative en Afrique: entre importation procédurale et innovation(s) locale(s). *Revue Internationale de Politique Comparée*, (soumis), 2017.
- BACQUÉ, M.-H., REY, H. & SINTOMER, Y. M.. *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. La Découverte, 2005
- BACQUÉ, M.-H., SINTOMER, Y. M., FLAMAND, A. & Héloïse NEZ, H. La démocratie participative inachevée : Genèse, adaptations et diffusions. France. Adels/Yves Michel, 2010, *Société civile*, 978 2 913492 76 9. <hal-01091601>.
- BENIDIR, M. Les courtiers associatifs en développement dans le Sud-Est du Maroc: entre politisation et dépolitisation. *Anthropologie & développement*, 42-43, 101-132, 2015.
- BENIDIR, M. *Le courtage associatif en développement et l'émergence de nouvelles élites rurales dans le Sud-Est marocain. Le cas de la région Drâa-Tafilalet*. Doctorat en cotutelle, Université de Liège (Faculté des sciences sociales) et Université Mohamed V de Rabat (Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales Agdal), 373 pages, 2016.

- BERRY-CHIKHAOUI, I. Les comités de quartier en Tunisie: une illusion démocratique. *Mouvements*/2, n.° 66, p. 30-9, 2011.
- CABANNES Y. *City Development Strategy for Antananarivo, Madagascar. Evaluation of completed Cities Alliance Grant*, London, 2007.
- CABANNES, Y. *Urbanization and Municipal Development in Mozambique: Local Governance and Planning*. Maputo, Mozambique: University College London, 2008.
- CABANNES, Y. & DELGADO, C. (ed.). 2015. *Participatory Budgeting, Dossier n.° 1, (2015:3), Another city is possible! Alternatives to the city as a commodity series*, 230 pages, Lisbon, (c): Creative Commons.
- CALLON, M., LASCOUMES, P. & BARTHE, Y. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Le Seuil, 2001.
- CEFAÏ, D., CARREL, D., TALPIN, J., ELIASOPH, N. & LICHTERMAN, P. Ethnographies de la participation. *Participations*, 3, n.° 4, pp. 7-48, 2012. DOI: 10.3917/parti.004.0005.
- DOBRY, M. *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Références, 1986.
- GOEHRS, M. Budgets participatifs: S'approprier la dialectique de la gouvernance participative locale. *L'Année du Maghreb*, 16, pp. 223-4, 2017.
- HASSENTEUFEL, P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, 1, vol. 55, pp. 113-32, 2005.
- HIBOU, B. *La force de l'obéissance*. Paris: La découverte, 2006.
- HIBOU, B. Le réformisme, grand récit politique de la Tunisie contemporaine. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 5, n.° 56-4bis, pp. 14-39, 2009. DOI: 10.3917/rhmc.565.0014.
- HMED, C. Réseaux dormants, contingence et structures. Genèses de la révolution tunisienne. *Revue française de science politique*, 5, vol. 62, pp. 797-820, 2012.
- KANOUTE, B. 2011. Quand l'Afrique réinvente la citoyenneté locale. *Le Monde Diplomatique*, p. 4.
- MANSURI, G. & RAO, V. *Localizing Development: Does Participation Work?. Policy Research Report*. Washington, DC: World Bank, 2013.
- MAZEAUD, A. *La fabrique de l'alternance: la "démocratie participative" dans la recomposition du territoire régional (Poitou-Charentes 2004-2010)*. *Doctorat de Science Politique*, Université de La Rochelle, 2010.

- MAZEAUD, A., NONJON, M. & PARIZET, R. (2016). Les circulations transnationales de l'ingénierie participative, *Participations*, n.º 14, p. 5.
- MONTERO, S. Worlding Bogotá's Ciclovía: from Urban Experiment to International "Best Practice". *Latin American Perspectives*, pp. 111-31, 2017.
- O'MIEL, J. Modèle ou mirage? Circulation et réappropriation de la politique régionale participative toscane. *Participations*, 1, n.º 14, pp. 177-206, 2016. DOI: 10.3917/parti.014.0177.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. La diffusion globale du budget participatif: le rôle des "ambassadeurs" de la participation et des institutions internationales. *Participations*, vol. 14, n.º 1, pp. 91-120, 2016,
- PORTO DE OLIVEIRA, O. *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: Ambassadors of Participation, International Organizations and Transnational Actors*. Palgrave MacMillan, 2017
- PORTO DE OLIVEIRA, O. La diffusion du Budget Participatif en Afrique au prisme de l'ethnographie d'un espace transnational: le cas du Sommet Africités. *Revue Internationale de Politique Comparée* (soumis), 2018.
- SARDAN, J.-P. O. & BIERSCHENK, T. Les courtiers locaux du développement. *Bulletin de L'apad*, 5, pp. 71-6, 1993.
- SAUNIER, P.-Y. Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940: projets et ingénierie de la convergence et de la différence. *Genèses*, vol. 2, n.º 71, pp. 4-25, 2008. DOI: 10.3917/gen.071.0004.
- SINTOMER, Y., HERZBERG, C., RÖCKE, A. & ALLEGRETTI, G., 2012. Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting, *Journal of Public Deliberation*, 8(2).
- SOM-1, J.-D. & DE FACCI, D. La démocratie au concret: les enjeux politiques et territoriaux de la mise en place du Budget Participatif dans la Tunisie post-Ben Ali (2011-2016). In: *L'Année du Maghreb*, dossier États et territoires du politique. La décentralisation en débat, 1, 2017.
- SOM-1, J.-D. & DE FACCI, D. 2017. La démocratie au concret: Les enjeux politiques et territoriaux de la mise en place du Budget Participatif dans la Tunisie post-Ben Ali (2011-2016). *L'Année du Maghreb*, (16), pp. 245-67.
- WEYLAND, K. The Arab Spring: Why the Surprising Similarities with the Revolutionary Wave of 1848? *Perspectives on Politics*, 10, n.º 4 pp. 917-34, 2012. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/23326925>>



### Parte 3

## PROPOSTAS PARA UMA AGENDA FUTURA



## Capítulo 10

# TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS E RESISTÊNCIA: PROPOSTAS PARA UMA NOVA AGENDA DE PESQUISA<sup>1</sup>

LESLIE A. PAL

TRADUZIDO DO INGLÊS POR IVANA WU

A literatura sobre a transferência de políticas tem focado nos mecanismos relacionados às redes, fluxos, atores, comunidades epistêmicas e organizações internacionais. No entanto, os estudos têm negligenciado a resistência como objeto de análise em processos de transferência de políticas. A ausência desta agenda de pesquisa talvez se justifique em função dos trabalhos iniciais dos quadros analíticos em que ambos Richard Rose (1991) e, em seguida, Dolowitz & Marsh (2000), observavam que a globalização e a interdependência naturalmente aumentariam as experiências de *lesson-drawing* e as atividades de transferência de políticas. Mas isso ainda está presente em análises atuais, e mais críticas de transferência de políticas, como Peck & Theodore,

<sup>1</sup> As ideias deste paper foram estimuladas pelo “Seminário Internacional sobre Difusão de Políticas” (Cebap, Universidade Federal de São Paulo, Brazil, Maio 9-11-2016), organizado pelo professor Osmany Porto de Oliveira. Agradeço aos comentários de Christopher Walker em uma versão prévia deste trabalho.



em *Fast Policy*, que se referem à “redes de transferência que se alastram”, com “intensidade, velocidade, profundidade e irreversibilidade”, tornando anacrônica a noção de tomada de decisão doméstica e independente (Peck & Theodore, 2015, p. 3).

Este senso de inevitabilidade tem sido tratado de diversas formas por diferentes autores. Dolowitz & Marsh (2000) discutiram a conexão entre a transferência de políticas e o fracasso de políticas, argumentando que a transferência poderia ser desinformada, incompleta ou inapropriada. Eles também observaram que a transferência poderia ser voluntária, assim como coagida, mas prestaram atenção para as variedades de casos voluntários do que os coercitivos. Estudiosos da transferência mais próximos à Sociologia argumentaram que a transferência envolve “tradução” e que sem uma conversão e reconfiguração apropriada, as políticas transferidas não teriam aderência (ou seriam aceitas). Assim, vários estudos de caso apontaram que as eventuais rotas tortuosas e os obstáculos com os quais os agentes de transferência precisam lidar, sugerindo dinâmicas mais profundamente embuídas no processo de transferência, que são enraizadas, com frequência, em bloqueios institucionais e culturais (Common, 2013).

Depois das erupções populistas de 2016, é o momento de lidar com a questão da resistência às transferências com mais seriedade, tentando conceituá-la e trazê-la de forma mais direta e frutífera para o quadro analítico das transferências de políticas. Este capítulo é uma breve tentativa de esboçar alguns dos fatores que explicam a resistência às transferências de políticas. Se o mundo entre os anos 1950 e 2000 era de crescente interdependência entre os países, promovendo modelos de “boas práticas” e impondo condicionalidades para o desenvolvimento político e econômico, o mundo desde o ano 2000, sobretudo desde a crise financeira de 2008, parece ser um mundo aberto para a resistência e a rejeição, quiçá o desprezo, em relação aos “modelos” que foram confiantemente vendidos no processo global de transferência de políticas. Transferências, empréstimos e a difusão certamente continuam a ocorrer, uma vez que os governos necessitam resolver problemas comuns e compartilhados, eles vão olhar para as lições e exemplos externos. No entanto, o

fluxo global é bem mais complicado e conturbado, por ter de se confrontar com a crescente contra-dinâmica de bloqueio, de resistência, e até mesmo da profunda reversão no que diz respeito à transferência de políticas.

Em resumo, argumentamos que o quadro analítico convencional da transferência de políticas possui cinco premissas-chave:

1) A transferência é *instrumental*: consiste em técnicas ou em instrumentos de política.

2) A transferência é *neutra*: suas consequências não afetam as distribuições do poder institucional.

3) A transferência é *aperfeiçoamento*: seus resultados se dão no “melhoramento” ou “aperfeiçoamento” em relação aos problemas da política original.

4) A transferência canaliza o *sucesso*: está baseada nos modelos causais de “o que funciona” e uma epistemologia de “lições aprendidas” bem sucedidas.

5) A transferência é *incremental*: é um processo de pequenas mudanças, comumente setoriais, sem implicações sociais mais amplas.

Colocamos aqui cinco contra-proposições:

1) A transferência frequentemente diz respeito, ou está relacionada às mudanças de paradigma. Os impostos sobre o carbono, por exemplo, não são simplesmente impostos, mas refletem o paradigma político sobre mudanças climáticas.

2) A transferência pode parecer técnica, mas é frequentemente uma agressão, não-proposital ou deliberada, de configurações existentes de poder institucional. Melhorar a administração de um sistema judicial, por exemplo, pode perturbar o balanço de poder entre os magistrados e a comunidade do sistema de justiça.

3) As transferências têm sido, de forma crescente, sobre austeridade e disciplina, dos “aspectos ruins do setor público” em vez de “aspectos bons do setor público”. A austeridade da União Europeia (UE) com a Grécia é um exemplo deste tipo.

4) As transferências parecem ter buscado inspiração em “poços envenenados”: a UE, a democracia liberal, o capitalismo

moderno. Cada uma destas falhou, consideravelmente, de algum modo na última década.

5) As transferências podem parecer como uma acumulação inócua de padrões técnicos e de técnicas, mas em algum ponto podem ser percebidas como uma agressão aos “mundos da vida”. O argumento daqueles adeptos ao Brexit de que queriam a “sua Grã-Bretanha de volta” foi uma rejeição aos regimes aparentemente técnicos e regulatórios da UE e o seu suposto projeto ético incontestável de europeização.

Mais do que assumir que a transferência em si não é problemática, e que as objeções e bloqueios estão todas do lado do alvo da transferência (por exemplo por meio de considerações de ordem cultural, institucional ou estratégica), analisaremos as suposições que sustentam as noções predominantes de transferência e depois explicaremos por que nós deveríamos normalmente esperar alguma medida de resistência. Não vamos super-teorizar a “resistência” — que pode surgir de dentro de agências estatais, instituições ou os próprios atores sociais — nem se trata de julgar o seu caráter normativo.

### **Suposição 1: A transferência é instrumental**

Existe uma ampla variedade sobre “o quê” pode ser potencialmente transferido ou difundido. Uma maneira convencional de impor alguma ordem nesta variedade é pensar em termos de camadas ou de uma hierarquia irregular do instrumental para o fundamental. Dolowitz & March identificaram oito categorias: “metas de políticas públicas, conteúdo político, instrumentos de políticas públicas, programas políticos, instituições, ideologias, ideias e atitudes e lições negativas” (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 12). Eles argumentaram que era importante “distinguir entre políticas públicas, que são vistas como declarações mais amplas de intenção e que geralmente denotam a direção que os formuladores de políticas desejam tomar e programas, que são

os meios específicos do curso da ação usados para implementar políticas” (ibid.). Esta distinção é similar à clássica distinção de Hall entre configurações (instrumentos), hierarquia de metas e paradigmas (Cairney & Weible, 2015; Hall, 1993; 2013). A mesma estratégia é usada no quadro analítico das coalizões de defesa, distinguindo entre crenças profundas; estratégias básicas e opções programáticas; e aspectos secundários e decisões instrumentais (Sabatier, 1993; Sabatier & Weible, 2007). Essas classificações claramente implicam em uma diferença entre profundas mudanças políticas (em paradigmas) e mudanças em instrumentos políticos. Os paradigmas são amplos e mais abrangentes, enquanto os instrumentos são mais superficiais e passíveis de mudança. Um estado liberal contra um estado de bem-estar social e democrático, representa uma diferença de paradigma, com claras diferenças institucionais e de ideais/attitudes. As configurações de um benefício em particular (como as pensões) são casuais e facilmente ajustáveis.

A suposição subjacente a esta estratégia de distinções é que a maioria dos instrumentos políticos ou ferramentas poderiam ser facilmente utilizados por um paradigmático criador de políticas indiscriminado. Como martelos ou brocas, eles seriam apenas diferenciados pelas “configurações” que os tomadores de decisão sobre políticas públicas escolhem. Se este é o caso, e é provável que este seja o caso para a maioria dos instrumentos de políticas públicas, então a oposição ou a resistência à diferentes configurações deveria ser praticamente mínima. Se a aposentadoria é aumentada ou reduzida em 1%, pode causar críticas e alguma oposição (no caso dos cortes), mas nada sistêmico. O mesmo deveria valer para a maioria dos casos de transferência, se a transferência aparentar ser simplesmente de instrumentos como: políticas de transferência de renda condicionada, orçamento participativo, eliminação de propagandas de tabaco, padrões de produtos ou regulações.

A nossa contra proposição é dupla, sendo uma muito trivial e a outra mais substancial. A proposição banal é que a transferência de políticas na verdade não se restringe somente a instrumentos ou ferramentas, mas envolve paradigmas. Dessa forma devem envolver mudanças institucionais substanciais

que, por sua vez, implicam em profundas mudanças nas ideias e racionalidade das políticas públicas, bem como nas configurações de poder (confira mais sobre isso abaixo). O melhor exemplo é a UE e a suas políticas de vizinhança e de adesão. Para aderir à UE, um país precisa aceitar o *acquis communautaire* com as suas milhares de disposições que atravessam virtualmente cada campo político e atividade governamental. A possibilidade dessa mudança paradigmática no caso da Ucrânia e da Turquia eventualmente entrando na UE tem gerado resistência de dentro de ambos os países. No caso da Ucrânia, a Rússia temia que a “transferência” poderia tirar aquele país do projeto Eurasiático. Há outros exemplos, como no auge do “Consenso de Washington”, que foi uma tentativa de transferir (frequentemente coercitivamente por meio de condicionalidades) um conjunto de políticas capitalistas neoliberais a vários países em desenvolvimento pelo mundo no final dos anos 1980. A transição democrática na Europa Central e Oriental, entrelaçada com a adesão à UE e com uma agenda mais ampla de criação de mercados capitalistas em ex-estados comunistas foi outro exemplo de transferência de paradigmas (Carothers, 1996; 2002). Regimes de anticorrupção (Banco Mundial, FMI e OCDE), programas de saúde pública (OMS) e, mais recentemente, a política de mudança climática, são todos exemplos de tentativas de transferências de mudanças profundas, de mudanças de paradigma. Alguns atores sociais e políticos devem dar as boas-vindas às transferências dentro de seus respectivos regimes domésticos, mas é ingênuo assumir que essas mudanças profundas e amplas não gerarão resistências. Uma parte importante da literatura sobre desenvolvimento luta com o quebra-cabeça do motivo da, a despeito de bilhões de dólares e anos de esforço, regimes de governança em estados alvo não terem melhorado (Andrews, 2013; Pritchett, Woolcock, & Andrews, 2012). Bruxelas ficou chocada pelo Brexit e pelo crescente populismo anti-UE. Mas deveríamos esperar resistências no caso de transferências que envolvam mudanças de paradigma. Essas mudanças perturbam instituições e, ainda que elas possam gerar vencedores, também surgem perdedores e os perdedores lutam contra (Pal & Weaver, 2003; Trebilcock, 2014). As especificidades da resistência são mais

complexas — podem demorar (como um fogo brando) a formar coalizões, a encontrar liderança, e depois entrar em erupção na forma de oposição. Ou a resistência pode ser uma longa marcha por meio das instituições, resistência passiva e sabotagem programática. O ponto é que a literatura sobre transferência praticamente em sua totalidade ignorou esse aspecto da transferência, porque tem frequentemente ignorado a mudança de paradigma em benefício da transferência de ferramentas e dos instrumentos de políticas públicas.

Este é o nosso segundo ponto, de alguma maneira menos óbvio: muitas ferramentas políticas não são puramente instrumentais ou desconectadas dos paradigmas políticos dos quais elas nascem. Algumas ferramentas, apesar de inócuas e aparentemente técnicas, contêm o DNA paradigmático. O exemplo que usamos anteriormente foi o imposto sobre o carbono. Em certo sentido, é apenas mais um imposto, e as suas “configurações” podem variar em termos de incidência, integração progressiva e compensações. É frequentemente vendida como uma simples solução técnica para as emissões e, particularmente, com compensações de outros impostos que teriam receitas neutras e não deveriam fazer diferença para aqueles que pagam impostos. Contudo, os proponentes dos impostos sobre o carbono também os justificam para impedir a crise climática global, pela necessidade de mudar para uma economia de baixo-carbono, e talvez até para uma forma totalmente diferente de sociedade e economia (Klein, 2014). É fácil entender a resistência de comunidades em acabar com as usinas de carvão e conseqüentemente seus meios de subsistência, mas é menos fácil de entender a oposição visceral para algo aparentemente tão inócuo como um imposto de carbono. Nós apenas podemos entender isso se compreendermos que alguns instrumentos políticos são interligados e, de fato, expressam e simbolizam mudanças de paradigmas mais amplas e ações que estão associadas à sua implementação. Ao aceitar que o pequeno instrumento é um declive escorregadio para a mudança de paradigma, grandes batalhas são realizadas para, aparentemente, pequenas apostas. Outros exemplos incluem:

:: Acordos de comércio (e.g., a Acordo Transpacífico ou o Acordo Econômico e Comercial Global) podem conter pequenas mudanças para a proteção tarifária de indústrias específicas (agricultores) que geram grande resistência por tais indústrias.

:: Ciclovias municipais aparentam ser apenas uma acomodação para passageiros que preferem andar de bicicleta, mas podem ser vistas como uma “agressão contra o automóvel.”

:: Aumentando a idade elegível para os benefícios de previdência pública de 65 para 67 não apenas leva a grandes implicações financeiras, mas também é uma mudança de paradigma a fim de “vida de trabalho” de um indivíduo.

Os exemplos poderiam ser multiplicados, mas o nosso ponto é que a transferência de políticas frequentemente envolve a tentativa consciente de transferir “sistemas” inteiros ou paradigmas e, até em casos em que a transferência aparenta ser técnica ou instrumental, essas técnicas e instrumentos retêm elementos de seus paradigmas ancorados. Em ambos os casos, uma vez que as mudanças são profundas e amplas, deve-se esperar por resistência.

### **Suposição 2: A transferência é neutra**

Essa suposição está ligada à primeira. Se transferência trata principalmente de ferramentas e técnicas, sobre instrumentos e as suas configurações, deveriam ter apenas efeitos técnicos e secundários. Mas se instrumentos e ferramentas contêm o DNA paradigmático, eles estão propensos a ter efeitos institucionais mais profundos. Mais do que técnicas neutras, os instrumentos encapsulam configurações de poder e as projetam em mudanças, que deveriam ser desencadeadas por meio do processo de transferência. Como já observado, as mudanças resultantes da transferência criam vencedores e perdedores e podem potencialmente perturbar configurações de poder. Aqueles que perdem em decorrência da transferência resistirão, bloquearão

ou tentarão atenuar seus impactos. Um exemplo é a transferência do estado de direito e da reforma judicial nos países da Europa Central e Oriental como parte da adesão à UE (Delpeuch & Vassileva, 2013). Estes pacotes de reformas não foram apenas simples mudanças técnicas para aprimorar a eficiência judicial. O estado de direito possui uma configuração institucional específica de poder que surge de lutas históricas entre a Coroa, a Igreja, os parlamentos na Europa e, certamente, pode ser traçada desde o direito romano (Fukuyama, 2014). No caso do estado de direito e da reforma judicial na Bulgária depois que decidiu entrar na UE em 1997, tais reformas desafiaram os poderes dos promotores e magistrados. Agentes de transferência como Usaid entenderam isso e trabalharam para desenvolver coalizões de profissionais legais que apoiariam as mudanças.

O caso do Uber é mais uma ilustração das dinâmicas de poder associadas à transferência e difusão. O Uber é disruptivo precisamente porque derruba o licenciamento de táxis e regimes regulatórios que prevalecem em vários países/cidades. Tais regimes geralmente limitam o número de licenças ou placas, de forma que restringem a oferta, e também regulamentam de perto as tarifas. O Uber perturba completamente esse modelo ao prover uma plataforma “de chamadas” que permite que motoristas e passageiros se conectem diretamente. A reação universal da indústria do táxi tem sido defensiva, demandando respostas políticas que protejam a configuração existente de seus investimentos e poder econômico. A adoção de diferentes modelos regulatórios que em certa medida acomodam o Uber será inevitavelmente muito mais do que a mudança técnica de um regime regulatório. Eles reequilibrarão os interesses econômicos, criando novos vencedores e perdedores.

Ironicamente, alguns agentes de transferência têm sido mais atentos para esta dimensão da transferência do que a literatura em si. De acordo com Peck & Theodore, o Banco Mundial “retirou” os modelos do orçamento participativo que estava promovendo, precisamente porque os modelos originais implicavam em um grau de participação dos cidadãos e em um controle sobre os gastos públicos que eram inconsistentes com a agenda neoliberal do Banco (Peck & Theodore, 2015). Foram



entendidas as implicações de poder de uma técnica orçamentária. A OCDE chegou à mesma conclusão há mais de uma década (Pal, 2012). Em 2009, o Departamento de Economia publicou um estudo sobre a reforma político-econômica (os programas da transferência de políticas econômicas neoliberais) e observaram que os custos de reforma são constantemente incorridos antecipadamente e concentrados entre grupos específicos. Um outro estudo, intitulado *Making Reform Happen* (OECD, 2010) avaliou algumas das áreas mais desafiadoras da reforma estrutural: abrindo mercados para a competição, previdência, reforma de impostos, políticas ambientais, educação, saúde, modernização governamental, reforma regulatória e consolidação fiscal. O problema enfrentado por todos os governos nessas áreas era planejar “estratégias para assegurar a adoção de tais reformas que prevenissem os oponentes da mudança de bloquear a reforma, mas também levar em conta as suas preocupações legítimas sobre as suas consequências distributivas” (OECD, 2010, p. 13).

### **Suposição 3: A transferência é aperfeiçoamento**

A literatura convencional de transferência tem negligenciado os impactos distributivos da transferência e como eles podem desencadear resistência entre os perdedores. Pode-se associar esse fato a uma suposição mais profunda, de que a maioria dos efeitos da transferência serão positivos, de que eles gerarão progressos para os problemas políticos. Se nós examinarmos a tradição da noção de *lesson-drawing* que surge no trabalho inicial de Rose, enfatiza-se o “quebra-cabeça” por trás da política, a busca por respostas e modelos que “resolverão” um problema político. Rose explicitamente estruturou o trabalho internacional de agentes de transferência com o intuito de fazer as coisas melhorarem em outros países ao aprimorar ambas as suas políticas e suas instituições. Outros tópicos da literatura que não estão explicitamente presentes dentro do quadro analítico da transfe-

rência, mas que usam a mesma linguagem, como o desenvolvimento internacional e a boa governança, inconscientemente retratam os seus trabalhos como progressos — democratização, anticorrupção, eficiência regulatória, aprimoramento de serviços, igualdade de gênero no serviço público. Todos eles são tão evidentemente positivos que não é de completa surpresa que os impactos distributivos obscuros são às vezes minimizados ou ignorados. Essas são as transferências de “bens públicos” e a longo prazo, beneficiarão todos os cidadãos. Há uma dor moderada e transitória, mas que a longo prazo resulta em ganhos. A estrutura total da transferência é benigna e benéfica, quase terapêutica.

As tonalidades da transferência têm mudado visivelmente desde a crise financeira de 2008. Podemos estar em um mundo diferente, um mundo em que um bom negócio de transferência de políticas é a transferência de austeridade, de dor, de “danos públicos”. Isso não é totalmente novo, obviamente — existem legiões de críticos e uma história de oposição ao Consenso de Washington, ajuste estrutural e várias aventuras imperialistas pelos Estados Unidos em particular, sobretudo na América do Sul. Adicionalmente, se olharmos de perto a transferência de políticas e os aconselhamentos sobre boas práticas, que emanam de muitas organizações internacionais nos últimos 20 anos (isto é, pré-datadas da crise de 2008), existe um profundo, ressonante e consistente sentimento de que a reforma é necessária, mas inevitavelmente dolorosa. Nós podemos usar a OCDE novamente como um exemplo, já que o seu único verdadeiro negócio é o encorajamento do setor público e das reformas políticas. A OCDE foi consagrada em 1961 como uma líder de torcida coordenadora de ambos, seus estados membros e a sua crescente órbita em expansão de observadores e parceiros. A organização tem testemunhado e respondido à múltiplas crises, desde os primeiros embargos da OPEP nos anos 1970, até o colapso da União Soviética em 1991 e o colapso financeiro de 2008. O seu tema recorrente tem sido a necessidade de governos de se adaptar e continuamente reformar e aprimorar sua própria agilidade, por meio de escolhas difíceis. Os seus modelos e as suas práticas brilham com promessas (o lema da OCDE é “Melhores

Políticas para Vidas Melhores”), mas têm uma aura obscura de disciplina.

Este é o outro lado, mais obscuro da transferência, o lado que é constantemente envolto pela ênfase da transferência como progresso. Em certo sentido, a crise financeira de 2008 simplesmente trouxe esse tema duradouro para uma linguagem mais elaborada e o fez mais audível. A transferência de austeridade e disciplina evidentemente cria perdedores, legiões deles que são obrigados a resistir. A imposição de vários regimes de austeridade na Grécia pela Comissão Europeia, FMI e o Banco Central Europeu, e a furiosa resistência por governos e cidadãos gregos diante de tal imposição, é o exemplo mais dramático dessa dinâmica de transferência, mas tem se destacado em várias estratégias nacionais de reforma da gestão pública (Andrews, 2011; Bozeman, 2010; Cepiku & Savignon, 2012; Pollitt, 2010). Com o início da crise fiscal, a resposta governamental tem se estruturado em termos de medidas de austeridade e gerenciamento de cortes (Kickert, 2012). O padrão de respostas tem sido analisado, por exemplo, em várias edições especiais de jornais que apareceram em 2011-2012: *Public Organization Review* (2011, 11(1)), *Social Policy & Administration* (2011, 45(4)), *Governance* (2012 (25(1))), *International Journal of Public Sector Management* (2012, (25(6/7))). O foco estava em técnicas de austeridade e nos seus instrumentos políticos (Cepiku & Savignon, 2012), com uma revisão de literatura definindo os conceitos típicos de “gerenciamento de austeridade” como “austeridade, orçamentos, processo orçamentário, cortes, compressão, declínio, *deficit*, diminuição, desativamento, balanço fiscal, estresse fiscal, realocamento, retração e redução” (Overmans & Noordegraaf, 2014: 100). Com a disseminação da NAP (Nova Administração Pública), pesquisas aparentam mostrar uma variedade de respostas e combinações de políticas entre os países (Lodge & Hood, 2012; Roberge & Jesuit, 2012), com a estratégia centralizada de definição prioritária sendo a menos palatável (Pollitt, 2010). Em todos os casos, a reforma do setor público tem envolvido austeridade e disciplina, emprestando e aprendendo de modelos de cortes e de reduções, a administração da dor. Por fim, é claro, estes podem levar a progressos e “melhores políticas para vidas melhores”,

mas no curto prazo são disruptivos e em quase todos os casos geram reação e resistência. E ninguém realmente acredita que o “curto-prazo” será tão curto.

A lição desses exemplos para a pesquisa de transferência é fazer distinções mais definidas e claras sobre os impactos distributivos de transferências. Como uma extensão da prévia contra-proposição, devemos reconhecer que algumas políticas criarão vencedores e perdedores, mesmo que sejam geralmente “benéficas”. Mais incisivamente, nós deveríamos também compreender que algumas políticas possuem disciplina e contenção em seu núcleo, e que a despeito, disso cria praticamente nada mais do que perdedores — os vencedores são categorias abstratas (futuras gerações; o planeta). Isso determina dinâmicas de transferência completamente diferentes, assim como para o gerenciamento de políticas.

#### **Suposição 4: Transferência canaliza sucesso**

A lógica de transferência como *lesson-drawing* é de que as lições são de fato tiradas — desde boas práticas, desde sucessos evidentes, para coisas que “funcionam”. Ninguém quer transferir fracasso. Se nós deixarmos de lado por um momento os casos de transferência coercitiva e concentrarmos apenas em instâncias de transferência voluntária, podemos apontar diversas lógicas ou padrões. Simmons, Dobbin & Garrett (2008b) identificam quatro mecanismos de difusão de modelos de mercado — coerção, competição, aprendizado de políticas, e emulação (deixamos de lado a coerção). Competição envolve estados adotando políticas de “amigáveis ao mercado”, atraindo investidores. O aprendizado de políticas é um mecanismo no qual os países tiram lições, baseadas na observação e avaliação racional de eficácia, da experiência de outros países, para então aplicar tais experiências em seus próprios contextos. Emulação é o mecanismo de difusão derivado com base na pesquisa sociológica, enfatiza que o ato de “emprestar as políticas” ocorre no interior

de um conjunto compartilhado de significados adequados para atores sociais e metas sociais, e os meios de alcançar tais metas. Como argumentam: “enquanto os formuladores de políticas públicas se veem tentando adivinhar juntos a “boa prática” em cada área política, e veem as políticas públicas evoluindo para formas cada vez mais efetivas, na verdade, os formuladores de políticas públicas são raramente capazes de julgar se uma nova política popular aprimora o *statu quo*” (Simmons, Dobbin & Garrett, 2008a, p. 32). A emulação se baseia na adoção voluntária de novas políticas em um contexto onde os “seguidores” estão tipicamente prontos a copiar o exemplo de países ou OIGs consideradas como “líderes”. A emulação tem um forte elemento de racionalidade limitada — os formuladores de políticas públicas não podem realmente ter certeza sobre a eficácia empírica de várias políticas — então fazem as melhores apostas que podem, mas também tomam as sugestões daqueles que são definidos por estarem “liderando” e o que é definido como a “melhor” prática.

Outra lógica bem conhecida é o isomorfismo institucional. DiMaggio & Powell (1983) identificaram três mecanismos do isomorfismo institucional — coercitivo, mimético, e normativo. O isomorfismo coercitivo ocorre em instâncias nas quais as organizações são dependentes de outras organizações ou sujeitas às suas regras. Isso nos ajuda a explicar o isomorfismo no nível nacional, mas o isomorfismo que envolve convergência global em relação a determinadas políticas, o mimético e o normativo possuem um potencial mais explicativo. O isomorfismo mimético ocorre em condições de incerteza e de ambiguidade de metas, induzindo novas organizações a procurar por “modelos” ou “boas práticas”. Isso pode ser informal e até ritualístico e, ironicamente, uma forma de provar inovação: “Organizações tendem a se projetar como modelos para organizações similares que elas percebem como mais legítimas ou bem-sucedidas em seu campo. A onipresença de certos tipos de arranjos estruturais pode ser mais provavelmente creditada para a universalidade dos processos miméticos do que para qualquer evidência concreta de que os modelos adotados melhoram a eficiência” (DiMaggio & Powell, 1983, p. 152). O isomorfismo normativo é mais característico de profissionalização no nível organizacional. A profis-

sionalização de um campo depende do desenvolvimento da sua “base cognitiva” e o “crescimento e elaboração de redes profissionais que abrangem organizações e pelos quais novos modelos se difundem rapidamente” (DiMaggio & Powell, 1983, p. 152). Todavia, ele pode ser estendido como um modelo mais genérico de empréstimo de políticas públicas, por causa da aceitação de práticas em um “campo” como a NAP.

Essas duas abordagens ou lógicas são diferentes, em escala, é claro, do isomorfismo institucional mais focado em organizações e profissões. Contudo, a lógica do empréstimo de políticas, do aprendizado e da transferência é a mesma para ambas: a transferência ocorre porque algo é percebido como “útil” (competição, aprendizado, isomorfismo mimético) ou porque é normativamente apoiada como “boa prática” (emulação, isomorfismo normativo) em um campo de práticas. Isso sugere algo que é subestimado na pesquisa de transferência — um cenário mais amplo ou um contexto de “sistemas” amplos que aparentam funcionar e que são dessa forma merecedoras de emulação. Os empréstimos específicos de políticas ou as lições são tiradas contra este pano de fundo. Nas últimas décadas têm sido dada por certa, mesmo com alguns debates e críticas ferrenhas, a ideia de que a democracia liberal e o capitalismo moderno são paradigmas bem-sucedidos (poderíamos possivelmente acrescentar o projeto da UE). Cada um deles têm sido abalados em seu núcleo na última década. Talvez, mais precisamente, certos aspectos-chave têm sido colocados à prova, se não foram rejeitados. Se a democracia liberal é associada com altos gastos e um estado demasiadamente regulatório de bem-estar, fronteiras abertas, imigração elevada e cosmopolitismo, então esse pacote está sendo desafiado. Se o capitalismo moderno é associado à globalização, livre-comércio, transferência de processos ou serviços ao exterior (*offshoring*), e desigualdade de renda, então esse pacote também está sendo desafiado.

Combinados, tais desenvolvimentos provocam dois tipos de resistência que são relevantes para a transferência de políticas. Uma é a resistência de algumas elites nacionais para ambos os modelos e as prescrições que delas fluem. Por que os países deveriam tentar aprender com Washington, quando Washington

é descrito pelo seu próprio presidente como um “pântano que precisa de drenagem”? O presidente Duterte das Filipinas abertamente chamou o presidente Obama como um “filho da puta” e os membros da UE como o Reino Unido e a França como “hipócritas” em relação aos seus passados coloniais. Em outros países, como na Rússia, permanece a marca de que o “Ocidente” se autoproclama diante do mundo como um farol de boa governança, com seus líderes propondo combate à corrupção e a brutalidade da polícia (os EUA), o crescente sentimento de anti-imigração (Reino Unido, França e Alemanha), o caos fiscal (Portugal, Itália, e Espanha) e uma incapacidade geral de estimular o crescimento econômico. O segundo tipo de resistência, que é canalizado por políticos, é a resistência dos eleitorados. O populismo que tanto desnorteou comentaristas e observadores durante a eleição estadunidense e no referendo de Brexit é um populismo que aparentemente está rejeitando ambos os padrões da convencional democracia liberal e do capitalismo contemporâneo, uma revolta contra elites (Hochschild, 2016; Judis, 2016; Müller, 2016). Os humores nacionais estão oscilando perante autarquia, fronteiras e bloqueios, para estratégias de “ir sozinho” em um mundo mais turbulento.

A lição para a pesquisa de transferência não é que a transferência de políticas necessariamente diminuirá ou que os processos de *lesson-drawing* desaparecerão. Em primeiro lugar deve haver mais difusão e resistências mais intensas diante de qualquer transferência de políticas que ingenuamente assuma a legitimidade dos paradigmas políticos e econômicos convencionais como dados. Tente dizer “multiculturalismo” na Alemanha ou França; tente proclamar os benefícios do livre-comércio na Valônia. Em segundo lugar, com a deslegitimação dos convencionais sistemas políticos e dos seus exemplos nacionais (os EUA e os membros líderes da UE), pode-se esperar novas fontes de ideias de transferência. Os melhores candidatos são os *think-tanks*, as fundações, empresas de consultoria do setor público e as diversas instituições acadêmicas ou centros de pesquisa. Eles terão o capital de reputação de objetividade e algumas bases de evidência para as suas recomendações. Alguns tipos de organizações internacionais que são mais baseadas em pesquisa (a OCDE é

um exemplo de liderança nesse sentido), ou mais orientados tecnicamente no campo regulatório, também podem se aplicar. Uma terceira lição é de que a transferência de dinâmicas no futuro pode ser menos global do que regional, ou juntamente novos vetores (menos transmissão de estado-para-estado e mais uma mistura de mercados, engajamento não-governamental e estatal em transferências). A transferência de políticas no espaço eurasiático, por exemplo, pode ser conduzida pela Rússia como uma hegemonia regional. Na Ásia, pode ser uma combinação de, ou uma competição entre, China e Japão. Deve haver mais trocas entre países lusófonos (por volta de 250 milhões de falantes nativos). No geral, deve haver menos transferência Ocidente/Norte para o Sul, e mais transferência Sul-para-Sul. Todos eles apontam para um contexto diferente para a transferência de políticas do passado; esse lubrificante invisível — uma aceitação geral e até mesmo inconsciente dos paradigmas políticos e econômicos sistêmicos — não pode mais ser tomado como garantido.

### **Suposição 5: A transferência é incremental**

Vamos assumir por enquanto que cada uma das suposições convencionais sobre a transferência de políticas discutidas até agora estão corretas: (1) é tipicamente técnico e sobre instrumentos; (2) não possui grandes efeitos distributivos; (3) sempre age a fim de “melhorar”; (4) emprestam-se de modelos bem-sucedidos e de “boas práticas”. Nós podemos deixar de lado as nossas contra-proposições. A suposição final na literatura convencional de transferência de políticas é que a transferência é incremental, normalmente o empréstimo de ferramentas e técnicas que fazem pequenas mudanças em setores políticos específicos. Há estudos de caso de uma coleção recente sobre a transferência de políticas como exemplo (Hadjiisky, Pal & Walker, 2017): reforma do sistema judicial; regulação de dos transportes por caminhões; propaganda sobre tabaco; técnicas de agricultura; padrões de segurança alimentar; orçamento participativo; regulação sindical.



Na realidade a maioria desses estudos identificam as traduções e modificações no processo de transferência, e de fato algumas das resistências que surgem. Mas o nosso ponto aqui é que praticamente todas as pesquisas sobre transferência de políticas são específicas quanto ao setor e são geralmente no nível (para usar a terminologia de Hall) de configurações e metas, mais do que paradigmas. Na reforma da administração pública e com a difusão da NAP, trata-se da organização do setor público e dos processos, a transferência de técnicas como orçamento acumulado, contratação, “des-agentificação” e pagamento por resultados (Pollitt & Bouckaert, 2011; Van de Walle & Groeneveld, 2016). Esse é um setor político razoavelmente amplo e tem sido o foco de importantes pesquisas, frequentemente com o achado de que a difusão tem sido variável e desigual na melhor das hipóteses, e geralmente bloqueada por processos de dependência do legado de culturas administrativas e rigidez institucional (Christensen & Laegreid, 2011; Margetts, 6, & Hood, 2010).

Como já argumentado, transferência de políticas não trata simplesmente de ferramentas e instrumentos, mas envolve paradigmas, na medida que as próprias ferramentas ressoam os paradigmas que se articulam. O exemplo do imposto sobre o carbono ilustra bem. Avançando nesse argumento, vamos supor três campos políticos distintos (assistência médica – Setor A; regulação de transporte por caminhões – Setor B; imigração – Setor C). Vamos supor que as transferências bem-sucedidas em cada setor ocorrem lentamente, como uma “garoa”, são transferências de instrumentos sem conexão (exemplo: métodos de cobrança de saúde, comprimentos de caminhão, determinação de refugiados) – *Setor A* ( $x^a, y^a, z^a \dots n^a$ ), *Setor B* ( $x^b, y^b, z^b \dots n^b$ ), *Setor C* ( $x^c, y^c, z^c \dots n^c$ ). Conforme a suposição convencional, na medida que se tratam setores diferentes com transferências distintas, qualquer “acumulação de transferências” ocorre apenas dentro de cada setor e a acumulação por si mesma é normalmente distribuída e apenas raramente equivale à uma mudança de fase ou à uma mudança de paradigma. Novamente, o exemplo da NAP é instrutivo, precisamente porque possui um escopo mais amplo (potencialmente o setor público inteiro) e um arranjo de elementos mais claramente definido. Pollitt & Bouckaert

(2011) gentilmente resumem essa matriz como um “cardápio” e apontam que os recipientes de transferência eram mais prováveis de misturar e combinar ofertas daquele cardápio do que adotar o paradigma da NAP (ou variantes) como um todo. Mas mesmo as suas análises, e muito dos trabalhos sobre transferência e difusão das práticas de administração pública, assumem que enquanto grandes mudanças institucionais provavelmente ocorram (digamos, em prévios regimes comunistas), tratam-se de mudanças contidas dentro do setor estatal.

Se aliviarmos a suposição de que os setores estão isolados, e ao mesmo tempo aliviarmos a suposição de que a “garoa” de transferências é normalmente distribuída (sem pontos de virada ou mudanças de fase), temos a possibilidade de algo mais interessante e fundamental: a possibilidade (para os que resistem será vista como a “ameaça”) de uma transformação fundamental que é intersetorial e possivelmente até societal. Como isso poderia acontecer? Com relação aos subsistemas das políticas, mesmo que aparentem independência, suas configurações podem ser vistas domesticamente como um tipo de expressão do caráter nacional ou prática nacional. Um exemplo extremo que demonstra essa dinâmica com uma clareza é a transformação que está em andamento em alguns países do Golfo, particularmente no Qatar (Tok, Alkhater & Pal, 2016). O país possui o maior PIB *per capita* do mundo, gerado por vastas reservas de gás natural e um desenvolvimento sagaz de sua indústria de Gás Natural Liquefeito, fazendo dele o maior exportador de GNL do mundo. A população nativa é de aproximadamente 300 mil (com a força de trabalho de expatriados, a população total é de cerca de 1,9 milhão). Nos anos 1950 iniciou-se a exploração das reservas de petróleo e o país ainda era um participante relativamente pequeno na OPEP. Em 2000 suas reservas de gás gigantescas começaram a ser exploradas e, desde então, o país tem estado em um experimento de transformação massiva. A meta da “Visão Nacional do Qatar para 2030” é “transformar o Qatar em um país avançado em 2030, capaz de sustentar o seu próprio desenvolvimento e prover um padrão mais alto de vida para a sua população e para as suas futuras gerações que estão por vir” (Qatar General Secretariat for Development Planning, 2008). A Visão possui quatro

pilares: desenvolvimento humano, desenvolvimento social, desenvolvimento econômico e desenvolvimento ambiental. Foram elaborados na Estratégia Nacional de Desenvolvimento do Qatar, envolvendo uma série de programas e projetos: prosperidade econômico-sustentável (20), desenvolvimento humano (73), desenvolvimento social (51), desenvolvimento ambiental (10), desenvolvimento moderno de instituições do setor-público (16) (Qatar General Secretariat for Development Planning, 2011). Esse total de 170 projetos era extraordinariamente ambicioso, dado o grande número de alvos específicos associados. Esses projetos foram unidos pela “baleia azul” de todos os projetos em desenvolvimento: a Copa Mundial da Fifa em 2022.

Essa transformação tem ocorrido no Qatar no espaço de uma geração, em um país com uma pequena população muçulmana até duas gerações moderadamente rica, com seu passado imediato de dependência econômica da pesca de pérolas. O ritmo e o alcance da mudança é massivo e baseado inteiramente na transferência — importação — de padrões ocidentais. Obviamente isso gerou um debate sobre o caráter nacional, práticas muçulmanas, religião e ética, o papel da mulher e da família. A transferência de políticas nessa escala é mais do que a transferência de ferramentas e instrumentos, transborda a própria transferência de paradigmas de políticas. É uma transferência de práticas civilizacionais oriundas do Ocidente, que tem gerado debates e resistências acirrados sobre os efeitos no “mundo da vida” dos qataris, aquele tecido conjuntivo de normas e práticas que compõem o ambiente cotidiano social vivido. Apesar do caso do Qatar ser um exemplo extremo, a ideia de que o conteúdo aparentemente técnico do subsistema de uma política poder influenciar o “mundo da vida” é evidente em contextos mais desenvolvidos e estáveis. No Canadá, por exemplo, subsídios agrícolas por meio do gerenciamento da oferta de leite, galinhas, ovos e perus foram defendidos como proteções da “agricultura familiar”. Os canadenses também olham para o seu sistema de saúde com reverência quase que religiosa (em parte porque é melhor que nos EUA), e veem quaisquer desafios para o modelo de monopólio do setor público como um ataque para o qual quer que signifique ser canadense (Maioni, 2014).

Se aparentemente setores díspares podem ser conectados e as suas práticas podem ser vistas como expressões do caráter nacional, podemos acrescentar o ponto que a “garoa” aparentemente desconectada da transferência de políticas pode ter (ou ser percebida como tendo) e uma lógica subjacente. Como poderiam as transferências expressas no *Setor A* ( $x^a, y^a, z^a \dots n^a$ ) + *Setor B* ( $x^b, y^b, z^b \dots n^b$ ) + *Setor C* ( $x^c, y^c, z^c \dots n^c$ ) ter qualquer coisa em comum? No caso do Qatar, foram enquadradas como expressões do “Ocidente”. Outros “pacotes” têm historicamente sido abreviados dessa forma também: o “Consenso de Washington”, “neoliberalismo”, “mercado amigável”. Vendo dessa forma os pacotes estão claramente sendo caracterizados pela lógica capitalista, que enquadra subsistemas de políticas e podem virar “virais” na medida em que invadem e perturbam setores de políticas e os “mundos da vida” mais amplamente.

A longa história de resistência às reformas orientadas para o mercado capitalista sem coração, pode ser facilmente compreendida com base na lógica da transferência não-incremental, potencialmente perturbadora dos setores ou subsistemas de políticas e agressora dos “mundos da vida”. O contrário (para as elites) do voto inexplicável do Brexit (se não o reduzirmos para “medo e raiva”) faz sentido neste tipo de resistência. Para os adeptos do Brexit, a UE era uma máquina de transferência de políticas massiva, produzindo diretivas e regulamentos sem fim para macular o tecido da vida britânica (o “mundo da vida”). Como Nigel Farage, líder do Partido UK Independence à época, argumentou em seu primeiro discurso para o Parlamento Europeu depois da votação do Brexit

o maior problema que você possui e a principal razão para que o Reino Unido votasse como votou é porque você tem discrição e engano, e sem contar a verdade para o resto dos povos da Europa, você impôs para eles uma união política... Por causa do que as pessoas pequenas fizeram, o que as pessoas ordinárias fizeram, o que as pessoas que foram oprimidas nos últimos anos, que viram os seus padrões de vida decrescerem, fizeram, foi que rejeitaram as multinacionais, eles rejeitaram os bancos comerciais, eles

rejeitaram grande política e eles disseram, na verdade, nós queremos o nosso país de volta, nós queremos as nossas águas de pesca de volta, nós queremos as nossas fronteiras de volta.<sup>1</sup>

## Conclusão

As contra proposições deste capítulo não são uma rejeição do quadro analítico da transferência de políticas. Permanece verdade — talvez até mais hoje em dia do que à época do desenvolvimento do quadro analítico — que tal criação de políticas domésticas é fortemente influenciada por atores e fatores externos. No mínimo existe a inevitável integração global dos sistemas de transportes, comunicações, econômicos e financeiros. Os países têm que interagir e (às vezes) cooperar em relação a problemas políticos compartilhados. A marquise global das organizações internacionais, atores e redes têm crescido e se intensificado. A lógica simples da *lesson-drawing* e do aprendizado ocorre diariamente por boas razões técnicas — quando confrontada com um problema político, faz sentido observar o que os outros têm feito, o que aparenta funcionar e quais erros devem ser evitados. Compreender as dinâmicas de transferência tornou-se fundamental.

O nosso ponto aqui defendido é que a lógica da transferência é, na verdade, passível de gerar mais resistência (entre elites, instituições e populações) do que tradicionalmente tem sido reconhecido. A literatura de transferência não tem sido completamente negligente quanto a isso. Na medida que um fenômeno aparenta ser uma transferência ou está em andamento, analistas destacaram formas nas quais o processo é mediado de

1 “Nigel Farage faz o primeiro discurso pós-Brexit para o Parlamento Europeu,” *The Independent*. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/nigel-farage-brexit-speech-european-parliament-full-transcript-text-a7107036.html>>.

alguma forma (por meio de instituições) ou “traduzida” em um dialeto político local. Existem várias pesquisas sobre transferências falhas ou bloqueadas, especialmente no campo do desenvolvimento, mas normalmente não dentro da estrutura teórica de transferências de políticas como tal. Então, apesar do reconhecimento das micro dinâmicas de transferência e a tradução ou transformação que normalmente ocorrem, discutimos que as principais premissas da estrutura convencional da transferência de políticas tem conspirado a subestimar as dinâmicas da resistência.

Como isso pode afetar a agenda de pesquisa sobre a transferência de políticas? Correlacionando alguns dos argumentos desenvolvidos acima e avançando:

1) Ao descrever “o quê” da transferência, tente entender se é um instrumento político, um programa ou um paradigma. Obviamente, essas não são distinções fáceis de se fazer (Daig-neault, 2015), mas se o nosso argumento está correto, então a qualidade paradigmática do item que está sendo transferido vai ser uma variável independente que explicará o grau e talvez o tipo de resistência e, conseqüentemente, o grau de sucesso da transferência. Esse ponto se estende aos casos em que a transferência é sobre algo que aparenta ser obviamente instrumental, técnico ou menor. Existe, como nós argumentamos, qualquer evidência de “DNA paradigmático”? Constantemente podemos entender que reações exageradas (resistência) à transferência de políticas como resistência a esses elementos-traço, não à transferência em si.

2) Considere os potenciais efeitos distributivos de uma transferência de políticas. Os custos e os benefícios são concentrados ou dispersos? Quem são os vencedores e perdedores? Quais fontes eles têm para se apoiarem ou se oporem? São agentes de transferência conscientes das implicações distributivas? Será que o processo de transferência reflete tal consciência (i.e., estratégias de mitigação de perdas)?

3) Com base no segundo ponto, seria a transferência uma transferência de austeridades, de cortes, de “danos públicos” em um sentido geral? Pesquisas mostram que as medidas das dinâmicas políticas de austeridade se diferenciam

dramaticamente daqueles de expansão benéfica (Van Nispen & Scholten, 2016). Estudos de transferência deveriam captar isso.

4) Prover uma melhor compreensão do cenário sistêmico ou do contexto para transferência, do que é considerado bem-sucedido ou prestigioso o suficiente para ser emulado. Às vezes isso é coagido — o modelo mais claro foi o contexto bipolar da Guerra Fria em que diferentes países “pegaram emprestado” de suas respectivas hegemonias. Eles praticamente não tinham uma escolha e estava claro que existiam sistemas competitivos e padrões de competição. Estudos de transferência de políticas atingiram a sua maioria, coincidentemente, durante o período da dominância hegemônica dos EUA e do Ocidente, da melhor fase do neoliberalismo. Aquela hora agora está bem distante e estamos de volta a um mundo de sistemas competitivos e modelos no qual existe um desdém aberto para ambos benefícios econômicos do capitalismo contemporâneo/globalização e até para os benefícios políticos de democracia liberal/pluralista (Diamond, Plattner, & Walker, 2016; Legutko, 2016).

5) Estudos de transferência deveriam adotar uma visão mais longa (similar à estrutura de “10 anos” da coalizão de defesa) e uma mais intersetorial. O que aparenta ser um processo incremental de transferência dentro de um único setor ou subsistema de política deve, na verdade, ser parte de uma mudança de fase mais longa que adere entre os setores em algo muito mais significativo. As reformas da NAP são um exemplo clássico — eram, de fato, um “cardápio” de escolhas de gerenciamento de recursos humanos para o orçamento de desempenho, mas o cardápio tinha uma consistente inspiração gastronômica. Os proponentes da NAP eram claramente dedicados à reforma do setor público inteiro, uma reinvenção de cada vez. É precisamente esse longo processo de reforma, combinado com a sua ambição multisetorial, que fez mais do que uma transferência-como-sempre, e que gerava significativa resistência para ela.

Por fim vale reiterar que a resistência para a transferência de políticas, de fato, tornar-se-á um tema mais nítido na produção global de políticas nos próximos anos. Há um nicho emer-

gente no campo que deveria ser o estudo de técnicas de resistência — como se dão os bloqueios e como são revertidos — temas tão importantes quanto os processos de tradução e adoção de políticas.

## Referências

- ANDREWS, M. Developing countries will follow post-crisis OECD reforms but not passively this time. *Governance*, 25 (1), pp. 103-27, 2011.
- ANDREWS, M. *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- BOZEMAN, B. Hard lessons from hard times: Reconsidering and reorienting the “managing decline” literature. *Public Administration Review*, 70 (4), pp. 557-63, 2010.
- CAIRNEY, P. & WEIBLE, C. M. Comparing and contrasting Peter Hall’s Paradigms and Ideas with the Advocacy Coalition Framework. In: HOGAN, J. & HOWLETT, M. (eds.). *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, pp. 83-99. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.
- CAROTHERS, T. *Assessing Democracy Assistance: The Case of Romania*. Washington, DC: Carnegie Endowment, 1996.
- CAROTHERS, T. The end of the transition paradigm. *Journal of Democracy*, 13 (1), pp. 5-21, 2002.
- CEPIKU, D. & SAVIGNON, A. B. Governing cutback management: Is there a global strategy for public administrations? *International Journal of Public Sector Management*, 25 (6/7), pp. 428-36, 2012. DOI: 10.1108/09513551211260603.
- CHRISTENSEN, T. & LAEGREID, P. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Burlington, VT: Ashgate, 2011.
- COMMON, R. When policy diffusion does not lead to policy transfer: Explaining resistance to international learning in public management reform. In: CARROLL, P. & COMMON, R. (eds.). *Policy Transfer and Learning in Public Policy and Management*:



- International Contexts, Content and Development*, pp. 17-29. London: Routledge, 2013.
- DAIGNEAULT, P.-M. Can you recognize a paradigm when you see one? Defining and measuring paradigm shift. In: HOGAN, J. & HOWLETT, M. (eds.). *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, pp. 43-60. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.
- DELPEUCH, T. & VASSILEVA, M. Repenser les relations entre transferts et apprentissages en Europe centrale. Les théories de l'europanisation à l'épreuve du changement des politiques de développement local en Bulgarie. *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 44 (4), pp. 5-53, 2013.
- DIAMOND, L., PLATTNER, M. F. & WALKER, C. (eds.). *Authoritarianism Goes Global: The Challenges to Democracy*. Baltimore, MA: Johns Hopkins University Press, 2016.
- DIMAGGIO, P. J. & POWELL, W. W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48 (2), pp. 147-60, 1983.
- DOLOWITZ, D. P. & MARSH, D. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13 (1), pp. 5-25, 2000.
- FUKUYAMA, F. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, vol. 2. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014.
- HADJIISKY, M., PAL, L. A. & WALKER, C. (eds.). *Public Policy Transfer: Micro-Dynamics and Macro-Effects*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2017.
- HALL, P. A. Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-96, 1993.
- HALL, P. A. Brother, can you paradigm? *Governance*, 26 (2), pp. 189-92, 2013.
- HOCHSCHILD, A. R. *Strangers in their Own Land: Anger and Mourning on the American Right*. New York: The New Press, 2016.
- JUDIS, J. B. *The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics*. New York: Columbia Global Reports, 2016.
- KICKERT, W. State responses to the fiscal crisis in Britain, Germany and the Netherlands. *Public Management Review*, 14 (3), pp. 299-309, 2012. DOI: 10.1080/14719037.2011.637410.

- KLEIN, N. *This Changes Everything: Capitalism vs. The Climate*. New York: Simon and Schuster, 2014.
- LEGUTKO, R. *The Demon in Democracy: Totalitarian Temptations in Free Societies*. New York: Encounter Books [First published in Polish in 2012 under the title *Triumf człowieka polskiego*], 2016.
- LODGE, M. & HOOD, C. Into an age of multiple austerities? Public management and public service bargains across OECD countries. *Governance*, 25 (1), pp. 79-101, 2012.
- MAIONI, A. *Health Care in Canada*. Toronto: Oxford University Press, 2014.
- MARGETTS, H., 6, P. & HOOD, C. (eds.). *Paradoxes of Modernization: Unintended Consequences of Public Policy Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- MÜLLER, J.-W. *What is Populism?* Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2016.
- OECD. *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*. Paris: OECD, 2010.
- OVERMANS, J. F. A. & NOORDEGRAAF, M. Managing austerity: Rhetorical and real responses to fiscal stress in local government. *Public Money and Management*, 34 (2), pp. 99-106, 2014. DOI: 10.1080/09540962.2014.887517.
- PAL, L. A. *Frontiers of Governance: The OECD and Global Public Management Reform*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.
- PAL, L. A. & WEAVER, R. K. (eds.). *The Government Taketh Away: The Politics of Pain in the United States and Canada*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003.
- PECK, J. & THEODORE, N. *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis, MN: University of Minneapolis Press, 2015.
- POLLITT, C. Cuts and reforms – public services as we move into a new era. *Society and Economy*, 32 (1), pp. 17-31, 2010.
- POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press, 2011.
- PRITCHETT, L., WOOLCOCK, M. & ANDREWS, M. *Looking like a state: Techniques of persistent failure in state capability for implementation*. (CID Working Paper n.º 239). Cambridge, 2012.
- QATAR GENERAL SECRETARIAT FOR DEVELOPMENT

- PLANNING. *Qatar National Vision 2030*. Doha, Qatar: Qatar General Secretariat for Development Planning. Disponível em: <[http://www.gsdp.gov.qa/portal/page/portal/gsdp\\_en/knowledge\\_center/Tab/QNV2030\\_English\\_v2.pdf](http://www.gsdp.gov.qa/portal/page/portal/gsdp_en/knowledge_center/Tab/QNV2030_English_v2.pdf)>, 2008.
- QATAR GENERAL SECRETARIAT FOR DEVELOPMENT PLANNING. *Qatar National Development Strategy, 2011-2016: Summary of Programs*. Doha, Qatar: Qatar General Secretariat for Development Planning, 2011.
- ROBERGE, I. & JESUIT, D. K. Introduction: Making public management work in the global economy: Lessons from Europe and North America. *International Journal of Public Sector Management*, 25 (6/7), pp. 421-27, 2012.
- SABATIER, P. A. Policy Change over a Decade or More. In: SABATIER, P. A. & JENKINS-SMITH, H. C. (eds.). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, pp. 13-39. Boulder, Co.: Westview, 1993.
- SABATIER, P. A. & WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (ed.). *Theories of the Policy Process*, pp. 189-222. Boulder, CO: Westview Press, 2007.
- SIMMONS, B. A., DOBBIN, F. & GARRETT, G. Introduction: The diffusion of liberalization. In: SIMMONS, B. A., DOBBIN, F. & GARRETT, G. (eds.). *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, pp. 1-63. Cambridge: Cambridge University Press, 2008a.
- SIMMONS, B. A., DOBBIN, F. & GARRETT, G. *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008b.
- TOK, M. E., ALKHATER, L. & PAL, L. A. (eds.). *Policy-Making in a Transformative State: The Case of Qatar*. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- TREBILCOCK, M. *Dealing with Losers: The Political Economy of Policy Transitions*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- VAN DE WALLE, S. & GROENEVELD, S. (eds.). *Theory and Practice of Public Sector Reform*. London: Routledge, 2016.
- VAN NISPEN, F. K. M. & SCHOLTEN, P. W. A. Policy analysis in times of austerity: Puzzling in the shadow of powering? *Journal of Comparative Policy Analysis*, 18 (5), pp. 439-47, 2016.

## SOBRE OS AUTORES

### **Organizadores:**

**Osmany Porto de Oliveira:** é professor do Departamento de Relações Internacionais da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (Eppen), da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Campus de Osasco.

**Cristiane Kerches da Silva:** é professora de Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo – Leste (EACH/USP).

**Cecilia Osorio Gonnert:** é professora do Departamento de Política e Governo da Universidad Alberto Hurtado em Santiago, Chile.

**Sergio Montero:** é professor associado de Desenvolvimento Urbano e Regional na Universidade de Los Andes em Bogotá, Colômbia.

### **Autores:**

**Bianca Suyama:** é pesquisadora do Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul.

**Catia Grisa:** é professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, do Departamento Interdisciplinar e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural.

**Doris Sayago:** é doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília e pós-doutora pela Universidade de Montpellier I. Professora do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília – PPGCDS\UnB

**Eduardo de Lima Caldas:** é professor de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades e no Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, ambas na Universidade de São Paulo.

**Eric Sabourin:** é sociólogo e antropólogo, pesquisador do Cirad na unidade Art-Dev, Universidade de Montpellier e professor visitante da Universidade de Brasília, no Centro de Desenvolvimento Sustentável e no Programa Mader da FUP-UnB.

**Gabriel Silvestre:** é professor no Department of Urban Studies and Planning University of Sheffield.

**Joseph-Désiré Som-1:** é um pesquisador Leibniz-Zentrum Moderner Orient (Alemanha) e doutorando na Ceped para a Universidade de Sorbonne Paris Cité (França).

**Leslie A. Pal:** é Professor Sênior de Políticas Públicas e Administração da Universidade de Carleton.

**Marcos Aurélio Lopes Filho:** é mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pela Universidade de Brasília (UnB) e doutorando em Saúde Global e Sustentabilidade pela Universidade de São Paulo (USP).

**Mário Lúcio de Ávila:** é doutor em Desenvolvimento Sustentável, professor da Universidade de Brasília nos programas de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural e em Gestão Pública.

**Melissa Pomeroy:** é pesquisadora do Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul.

**Mireya E. Valencia Perafán:** é doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília, professora da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da UnB e pesquisadora da Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial.

**Moisés Villamil Balestro:** é professor associado de Ciências Sociais no Programa de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas no Departamento de Estudos Latino-Americanos (Dela) e na Faculdade de Agronomia e Veterinária (FAV) da Universidade de Brasília.

**Patricia Elena Giraldo Calderón:** é cientista política, mestra em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Vanessa Macedo:** é doutora em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj) no Brasil.

## ESTUDOS BRASILEIROS

TÍTULOS PUBLICADOS SOB A DIREÇÃO DE TAMÁS SZMRECSÁNYI

- Conde Matarazzo, o Empresário e a Empresa*, José de Souza Martins  
*50 Textos de História do Brasil*, Dea Ribeiro Felelon  
*A Rebelião de 1924 em São Paulo*, Anna Maria Martinez Corrêa  
*Colonização e Monopólio no Nordeste Brasileiro*, José Ribeiro Júnior  
*O Planejamento Regional e o Problema Agrário no Brasil*, Manuel Correia de Andrade  
*Capital e Trabalho no Campo*, Sérgio Silva et al  
*Circuito Fechado*, Florestan Fernandes  
*O Milagre de Minha Vida*, José Maria Whitaker  
*A Condição de Sociólogo*, Florestan Fernandes  
*O Folclore em Questão*, Florestan Fernandes  
*Escravidão e Racismo*, Octávio Ianni  
*Energia Nuclear no Brasil*, José Goldemberg  
*Os Cultos Mágico-Religiosos no Brasil*, Abguar Bastos  
*Índios do Brasil*, Júlio Cezar Melatti  
*Dialogar É Preciso*, Paulo de Tarso Santos  
*O Partidão: a Luta por um Partido de Massas, 1922-1974*, Moisés Vinhas  
*Desenho Mágico: Poesia e Política em Chico Buarque*, Adélia Bezerra de Menezes  
*Trabalho e Condições de Vida no Nordeste Brasileiro*, Inaiá Carvalho & Teresa Frota Haguette  
*Poder, Vida e Morte na Situação de Tortura: Esboço de uma Fenomenologia do Terror*, Alfredo Naffah Neto  
*Textos Selecionados de Educação Brasileira*, Eurides Brito  
*A Informática e a Nova República*, Cláudio Mammana (apres.)  
*A Reforma Agrária e os Limites da Democracia na "Nova República"*, José de Souza Martins  
*Parlenda, Riqueza Folclórica*, Jacqueline Heylen  
*O Nordeste e o Regime Autoritário*, Inaiá Maria Moreira de Carvalho  
*O Indígena e a República*, José Mauro Gagliardi  
*História Geral da Medicina 1*, Lycurgo Santos Filho  
*História Geral da Medicina 2*, Lycurgo Santos Filho  
*O Sindicalismo de Estado no Brasil*, Armando Boito Júnior  
*Os Braços Para a Lavoura*, Chiara Vangelista  
*A Carga e a Culpa*, Fernando Teixeira da Silva  
*Patrícios, Sírios e Libaneses em São Paulo*, Oswaldo Truzzi  
*A Esquerda Positiva: as Duas Almas do Partido Comunista (1920-1964)*, Gildo Marçal Brandão  
*Mulheres da Floresta: Uma História*, Cristina Scheibe Wolff  
*Ensino Superior no Brasil: O Setor Privado*, Helena Sampaio  
*Embraer: Elo Entre Estado e Mercado*, Roberto Bernardes  
*Crescimento Demográfico e Evolução Agrária Paulista, 1700-1836*, Maria Luiza Marçilio  
*Vidas de Rua*, Cleisa Moreno Maffei Rosa  
*O Consenso Forjado*, Francisco Fonseca  
*Por um Inventário dos Sentidos: Mário de Andrade e a Concepção de Patrimônio e Inventário*, Antonio Gilberto Ramos Nogueira  
*O que Faz os Ricos Ricos: o Outro Lado da Desigualdade Brasileira*, Marcelo Medeiros  
*Universidade, Preconceitos e Trote*, Antônio Ribeiro de Almeida Júnior & Oriowaldo Queda  
*A Constituição de 1988 na vida brasileira*, Ruben George Oliven, Marcelo Ridenti & Gildo Marçal Brandão (orgs.)  
*Desarquivando a Ditadura: Memória e Justiça no Brasil (2 vols.)*, Cecília Macdowell Santos, Edson Teles Janaína de Almeida Teles (orgs.)





