

DISSEMINAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS NO NÍVEL SUBNACIONAL DE GOVERNO¹

Marta Ferreira Santos Farah²

Resumo

Nas últimas décadas, os governos locais, no Brasil, passaram por um processo de transformação caracterizado pela incorporação de novas atribuições e responsabilidades e pela introdução de inovações na administração pública local. Embora haja um número expressivo de pesquisas e trabalhos voltados à análise dessas transformações, há uma dimensão ainda negligenciada pela literatura. Trata-se do processo de disseminação de políticas públicas, de programas inovadores e de novas formas de gestão pública, processo segundo o qual uma inovação é “reproduzida” em outras localidades, ou, visto de uma outra perspectiva, de processo segundo o qual um município se inspira em iniciativas desenvolvidas anteriormente em outras localidades.

O objetivo deste trabalho é contribuir para a análise do processo de disseminação ou difusão de inovações na esfera local de governo, por meio da discussão dos fatores que contribuem para a disseminação de políticas, programas e formas de gestão inovadoras.

Palavras-chave: Políticas Públicas, programas governamentais, gestão pública

Abstract

In the last decades, the local government in Brazil passes through a transformation process set by new attributes and responsibilities in the introduction of public administration innovation. Beside it has an expressive number of researches and papers focused in these transformation analysis, there is still a neglected dimension by its literature. This is the process of dissemination of public policies, innovative programs and new forms of public management, the process by which an innovation is "reproduced" at other locations, or, seen from another perspective, the process by which a municipality is based on earlier initiatives in other locations. The goal of this study is to examine the case of spread or diffusion of innovations at the local level of government by discussion of the factors that contribute to the dissemination of policies, programs and innovative forms of management.

Keywords: public policies, government programs, public management

¹ Trabalho preparado para o X Colóquio Internacional de Poder Local, realizado em Salvador: Desenvolvimento e gestão social de territórios. Salvador: CIAGS-UFBA, 2006. Trabalho publicado na O&S 9(FARAH, 2008) constitui uma versão modificada e ampliada do trabalho apresentado no Congresso, ora publicado.

² Fundação Getúlio Vargas – FGV-EAESP. Curso de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo. Email: mfarah@fgvsp.br

Introdução

A emergência de novas políticas públicas e de inovações no processo de produção e provisão de serviços públicos tem sido objeto de diversos trabalhos e pesquisas na área de Administração Pública e no campo de estudos de Políticas Públicas. Mas, na literatura sobre políticas públicas e administração pública no Brasil, há uma lacuna de estudos sobre o processo de disseminação ou difusão de políticas e programas de governo. Embora o debate sobre difusão e disseminação já ocorra há algumas décadas em outros países, sobretudo nos Estados Unidos (ROGERS, 1962; WALKERS, 1969; ROSE, 1973; COLLIER AND MESSICK, 1975) apenas muito recentemente o tema disseminação foi incorporado em trabalhos sobre a área pública no Brasil. Alguns pesquisadores, no Brasil e nos Estados Unidos, desenvolveram nos últimos anos os primeiros estudos neste campo, tendo como referência programas inovadores, como o Bolsa-Escola/Renda Mínima, o Programa de Saúde da Família e o Orçamento Participativo, os quais, a partir de iniciativas pioneiras, disseminaram-se por um grande número de municípios em todo o país (PAULICS, 2003; SUGYAMA, 2004 E WRAMPER, 2004). Outros trabalhos, também recentes, foram desenvolvidos, tendo por referência um conjunto mais abrangente de políticas públicas, selecionadas por programa de premiação e disseminação de iniciativas inovadoras de governos subnacionais, o Programa Gestão Pública e Cidadania (FARAH, 2006a e FARAH, 2006b).

A análise do processo de disseminação requer, não obstante, o desenvolvimento de novas pesquisas sobre o tema, de forma a propiciar tanto avanços no plano analítico, como subsídios para o processo concreto de transformação de políticas e práticas na gestão pública subnacional no país.

O propósito deste trabalho é contribuir para este processo de introdução do tema disseminação na agenda de pesquisa sobre gestão e poder local no Brasil, por meio da discussão dos fatores que contribuem para a disseminação de inovações no campo da administração pública e das políticas públicas.

Disseminação de best practices ou de inovações?

A discussão do processo de disseminação ou difusão de políticas requer que se discuta anteriormente o conceito de melhores práticas e o de inovação, pois a discussão deste conceito está intimamente ligada à construção de uma teoria do processo de disseminação.

O conceito de melhores práticas (*best practices*) foi introduzido no campo de estudos de administração pública e governo a partir da literatura de administração (*management*), especificamente da literatura sobre gestão da qualidade (MYERS, SMITH and MARTIN, 2004). Apesar da imprecisão do termo, utilizado atualmente em diferentes campos disciplinares, é possível identificar alguns elementos comuns à sua utilização, em diferentes áreas, os quais revelam a origem do termo no campo gerencial. Um destes elementos comuns é o foco no *desempenho* da organização, do programa, ou da política. Assim, por exemplo, documento de orientação aos participantes de reunião sobre transferência de melhores práticas na área pública, organizada pelas Nações Unidas em 2005, assim definia *best practice*:

“um método superior ou uma prática inovadora que contribua para a melhoria do desempenho de uma organização, método ou prática esta reconhecida usualmente como ‘melhor’ por outras organizações” (UNDESA, 2005, p.5).

Um segundo elemento comum às diversas utilizações do termo *best practices* é o foco na técnica adotada para lidar com um problema ou desafio, sobretudo em uma técnica social (Myers, Smith and Marin, 2004).

Finalmente, um terceiro componente do conceito de melhores práticas, que interessa destacar aqui, é a idéia de modelo, algo a ser algo *replicado* em diferentes contextos. A replicabilidade de uma técnica social constitui um componente intrínseco do conceito de melhores práticas, que surgiu associado à idéia de melhoria da gestão (*management*): a melhoria ocorreria como resultado da adoção de *best practices* disponíveis, o que supõe, por sua vez, a comparação entre diferentes casos, em busca da melhor “fórmula” ou modelo.

O conceito de melhores práticas ou *best practices* implica um conceito de inovação como uma solução completa, fechada e integral, a qual, implicitamente, prescreve um modo específico e único de responder a um desafio ou problema.

Da adoção de tal perspectiva resulta uma tendência a negligenciar a influência de diferentes contextos na formulação de cada solução – uma política pública, um programa, um novo modo de gestão ou arranjo institucional – e, ao mesmo tempo, o risco de se desconsiderar o processo que conduz à inovação.

Outra perspectiva, adotada neste trabalho, considera a inovação como a resposta a um desafio ou problema, que pode ser útil a outros, *como parte de um repertório de alternativas a serem consideradas por aqueles que enfrentam problemas similares* (FARAH, 2006b)ⁱⁱ.

Um resposta específica a um problema – a inovação – nesta perspectiva, não é vista como uma solução fechada e completa, pronta para ser transferida para outras localidades, mas sim como algo em processo de transformação (FARAH, 2006b; FARAH, 2006c; PAULICS, 2003).

A inovação é, assim, um *novo e bem sucedido arranjo particular de determinados componentes, uma condensação temporária de componentes*, que pode ser potencialmente útil em outros contextos e localidades, como solução para um problema específico (FARAH, 2006b).

Nesta perspectiva, o componente prescritivo característico da noção de modelo é abandonado, adotando-se, em seu lugar, a perspectiva de uma alternativa a ser considerada por aqueles que tomam a decisão sobre políticas e programas em outras localidades.

A técnica social passa, assim, a ser apenas um dos aspectos que explicam o sucesso da inovação, tão importante quanto aspectos do contexto em que se deu a formulação e a implementação da política ou programa.

De forma complementar, a inovação passa a ser entendida como o resultado de um *processo* de criação coletiva que não se encerra com sua adoção em determinado local (*original*), sendo antes uma *solução aberta*, para cuja construção contribuem todos os que a adotam, por meio de mudanças incrementais e constantes.

Adotando tal conceito de inovação (e não o de melhores práticas/*best practices*), é que se discutem, neste trabalho, os fatores que contribuem para a disseminação ou difusão de políticas públicas e programas governamentais.

Fatores que determinam o processo de disseminação

Quais os fatores que explicam a disseminação de uma inovação? Se se adota a perspectiva melhores práticas-replicação, o foco da análise recai sobre a inovação enquanto tal e sobre suas características, isto é, supõe-se que a difusão dependa essencialmente de características intrínsecas de cada inovação. É a característica do modelo que determina se a política pública ou programa governamental poderá ser adotada em outra localidade.

Na perspectiva que vê inovação como uma alternativa dentre um repertório de possibilidades, a importância do contexto é enfatizada pela análise, no sentido de que é a localidade ou município “receptor” que define as características da inovação que pode adotar. O termo disseminação é mais adequado a tal abordagem do que o termo replicação. Este último sugere a reprodução de um modelo. O termo disseminação, por sua vez, sugere uma perspectiva mais horizontal, a qual inclui a seleção ativa e a incorporação de idéias e práticas por outrosⁱⁱⁱ. A perspectiva das melhores práticas-replicação tende a atribuir um papel passivo à localidade receptora, enquanto a perspectiva da inovação-disseminação pretende reconhecer a participação ativa das localidades ou municípios *receptores* no processo de adoção de inovações e mesmo na sua “recriação”, reatualizando a inovação..

Indicam-se, a seguir, com base na abordagem inovação-disseminação, fatores que devem ser considerados na análise do processo de disseminação de políticas e programas^{iv}.

Características intrínsecas da inovação

O primeiro fator que contribui para que uma política ou programa se dissemine consiste em características intrínsecas à política ou programa inovador relacionadas à sua capacidade de dar uma resposta efetiva a problemas e desafios enfrentados por uma administração ou governo. Sendo uma inovação, trata-se da capacidade de dar uma resposta a novos problemas ou de dar uma resposta a velhos problemas de uma forma nova e bem sucedida.

Segundo Marsh e Dolowitz, estudos sobre difusão de políticas públicas desenvolvidos nos anos 60 e 70, ao focalizarem o *processo* de difusão, considerando

aspectos como tempo, proximidade geográfica e semelhança de recursos, acabaram negligenciando os conteúdos específicos das políticas. Estudos desenvolvidos por analistas de políticas públicas a partir da década de 80 procuraram superar esta lacuna, incorporando a dimensão substantiva das políticas, seu conteúdo, à análise do processo de “transferência de políticas” (MARSH and DOLOWITZ, 1996).

Na perspectiva adotada neste trabalho, considera-se o conteúdo da política ou programa um elemento central à análise. A capacidade que uma política, programa ou processo tem de constituir-se em solução inovadora para problemas sociais (KINGDON, 1995) é condição para sua disseminação para outras localidades.

No caso brasileiro, iniciativas selecionadas por programa de premiação de inovações em governos subnacionais, o Programa Gestão Pública e Cidadania, podem ser consideradas ilustrativas desta capacidade de responder a problemas e desafios enfrentados por governos locais, atendendo, assim, a um dos condicionantes básicos do processo de disseminação^v.

Natureza do problema enfrentado pela política ou programa inovador

Uma segunda característica relevante para a análise do potencial de disseminação de uma inovação é a natureza do problema enfrentado. Se o problema “tratado” pela inovação é comum a outras localidades, a inovação tem, em princípio, o potencial de ser útil a estas outras localidades ou municipalidades (FARAH, 2007) Se o problema é peculiar a uma localidade, a inovação tenderá a ser uma resposta específica, com reduzido potencial de disseminação. Trabalho de Donahue, sobre a difusão de inovações em governos estaduais nos Estados Unidos, chama a atenção para este fator na análise do processo de disseminação. Este autor propõe uma tipologia de modelos de inovação em políticas públicas estaduais, que afetam o processo de disseminação. Um dos modelos propostos por este autor é o *modelo idiossincrático*, o qual consiste em inovações *sob medida*, desenvolvidas para realidades específicas, o que constitui uma barreira à sua adoção por outros estados (DONAHUE, 2005).

Dentre os programas finalistas do *Gestão Pública e Cidadania*^{vi} todos os programas desenvolvidos originalmente em um município, estado ou comunidade indígena (ou simultaneamente em mais de um local), respondem a problemas comuns a diversas

localidades. Na verdade, este foi um dos critérios de seleção adotados (<http://inovando.fgvsp.br>). Assim, em princípio, todos teriam potencial de disseminação.

Podem ser citados, como exemplos, o Programa *Bolsa-Escola/Renda Mínima* e o Programa *Saúde da Família*. O primeiro foi implementado de forma inovadora, simultaneamente, em meados da década de 90 em duas localidades distintas – em Brasília, Distrito Federal e no município de Campinas, em São Paulo, como iniciativa de dois partidos políticos distintos (PT e PSDB). Esta iniciativa tem por objetivo a concessão de uma renda básica a famílias de baixa renda, condicionando o acesso a este benefício à garantia de ingresso na escola de crianças de 7 a 14 anos. O programa *Saúde da Família*, por sua vez, estrutura a atenção à saúde de forma integral e com foco na família, articulando o atendimento ambulatorial ao acompanhamento das famílias em seu local de moradia. Em ambos os casos, trata-se de respostas a carências básicas nas áreas de educação e saúde, presentes em todos os municípios brasileiros, e que, portanto, tinham, em princípio, o potencial de se disseminarem, o que de fato ocorreu. Num primeiro momento, a disseminação se deu de forma horizontal, de município para município e por meio de redes, constituídas por partidos, políticos, servidores públicos, comunidades profissionais e movimentos sociais ligados aos setores de educação e de saúde. Num segundo momento, o governo federal adotou estas inovações como programas nacionais, implementados e geridos no nível municipal, o que fortaleceu o processo de disseminação^{vii}.

Percepção da relevância do problema ou desafio

A existência de um problema similar em locais distintos da localidade onde a iniciativa foi implantada pela primeira vez não constitui um fator suficiente para que a disseminação ocorra. A inovação tenderá a ser adotada por outros municípios se os atores sociais e políticos destas localidades considerarem os problemas tratados pela inovação como problemas relevantes, como problemas sociais que requerem uma resposta e a busca de soluções inovadoras (Kingdon, 1995 e Fucks, 2000).

Este fator chama a atenção para a importância de atores internos às localidades receptoras no processo de disseminação de políticas e programas. Nos casos mencionados, a disseminação de um município a outro baseou-se, não apenas no fato de

diversos municípios compartilhem situações sociais comuns, mas na *percepção comum* destas situações como problemas sociais: a pobreza, a educação e a saúde são percebidas como questões sociais relevantes pelas localidades “receptoras”.

Convergência com a agenda de políticas públicas de diferentes localidades

Um quarto fator consiste na existência de convergência entre o problema tratado pela política ou programa inovador e a agenda de políticas públicas de diferentes localidades (KINGDON, 1995, FUCKS, 2000). Neste caso, é maior a probabilidade de a inovação ser selecionada pelos atores envolvidos no processo de formulação e implementação de políticas e programas, nestas localidades.

A título de ilustração, pode ser citado o programa *Pingo d'Água*, de Quixeramobim, no Ceará, localizado no semiárido. Esta iniciativa foi reproduzida em diversos municípios da região Nordeste, também afetados pelo problema da seca, segundo depoimento do responsável pelo programa:

“[o programa Pingo d'Água foi desenvolvido em pelo menos 87 dos 100 municípios mais afetados pela seca no Ceará, e também em outras municipalidades do semiárido, em outros estados” (Entrevista Pingo d'Água, 2004)”.

Este caso ilustra bem a presença dos quatro fatores cruciais ao processo de disseminação mencionados até aqui: a capacidade de responder a um problema social, a existência de um problema comum a diversas localidades; o reconhecimento da situação ou condição como problema social e, finalmente, sua inclusão na agenda governamental e de decisão (Kingdon, 1995) das localidades receptoras.

A agenda local, por sua vez, é influenciada por um conjunto de fatores (os quais condicionam, portanto, de forma indireta, o processo de disseminação):

- Fatores estruturais, tais como a globalização e a crise fiscal, que estabelecem novos desafios aos governos subnacionais. Assim, por exemplo, passaram a ganhar relevância na agenda local, nas últimas décadas temas como geração de emprego e renda e desenvolvimento local;
- A influência de agências externas, sobretudo de agências de financiamento, por meio de mecanismos indutivos, tais como condicionalidades no acesso a recursos e de estratégias de difusão em fóruns internacionais. A incorporação da variável

ambiental e da questão de gênero pelas ações governamentais constituem exemplos de temas e abordagens sugeridos por agências financiadoras que influenciam a agenda local (de diferentes “locais”);

- A redefinição de atribuições dos municípios no quadro do federalismo brasileiro, pós-88. A agenda local sofreu fortemente o impacto dessa redefinição, ganhando maior relevância a problemática social;
- A influência de atores sociais e políticos internos, como políticos, burocratas, especialistas e movimentos sociais de cada localidade. Há um processo de decisão no nível da localidade receptora que intervém no processo de construção da agenda e da formulação de políticas públicas locais, o qual inclui a seleção de alternativas de políticas e a “busca” de opções em outras localidades. Este processo interno à localidade receptora é parte fundamental do processo de disseminação.

É importante reconhecer a influência desta agenda local no processo de disseminação para evitar a perspectiva que ignora o contexto das localidades receptoras. Se, nestas localidades, a agenda local não enfatiza determinados temas, as características intrínsecas da inovação tornam-se, no limite, irrelevantes: a municipalidade *não quer* a inovação, pois ela não diz respeito a uma questão social e política relevante naquele contexto específico, ou, ainda, a sua adoção não é considerada prioritária no quadro mais abrangente de ação governamental, tendo em vista um balanço entre recursos mobilizados e resultados a serem obtidos. Assim, embora o tema possa integrar a agenda sistêmica, isto é, embora seja reconhecido localmente, por atores sociais e políticos locais, como um problema social, ele pode não ter um *status* suficiente para integrar a agenda de governo e, sobretudo, a de decisão, isto é, a que inclui as questões que serão objeto de ação governamental efetiva.

Depoimento a respeito da não ocorrência de disseminação de um dos programas selecionados como finalista pelo Programa Gestão Pública e Cidadania é bastante interessante neste sentido. O responsável pelo programa *Escola Pantaneira*, desenvolvido em Aquidauana, no Pantanal, relata que, apesar do esforço de disseminação do programa,

esta não ocorreu, pois as localidades potencialmente “receptoras” decidiram pela não adoção da iniciativa:

“Recentemente houve uma tentativa [de disseminação]... Eles [O Instituto Parque do Pantanal] tentaram levar a experiência a outros municípios; fizeram uma proposta orientada à ampliação do programa, incluindo estas outras localidades. **.Mas a proposta não foi aceita pelos municípios**, porque eles [IPP] queriam que as municipalidades colocassem recursos financeiros e eles queriam entrar apenas com recursos administrativos” (Entrevista Escola Pantaneira, 2003).

Acesso a informação

A disseminação de inovações é também dependente da existência de informação, a qual pode ser difundida por intermédio de uma relação direta entre o município inovador e outras localidades, a partir de relações de vizinhança (WALKER, 1969, BERRY and BERRY, 1990 apud WRAMPLER, 2004 e SUGYAMA, 2004) ou de semelhanças entre as localidades envolvidas (WEYLAND, 2004). Análise sobre programas finalistas do Programa Gestão Pública e Cidadania no período 1996-2003 revela que, dentre os programas municipais que se disseminaram sem a indução de níveis mais abrangentes de governo, 56,8% obedeceram ao efeito vizinhança apontado pela literatura. (FARAH, 2006 a).

O depoimento de um entrevistado a respeito da iniciativa do processo de disseminação do programa *Universalização do Ensino em Icapuí*, no Ceará, ilustra a transmissão de informações entre as próprias localidades, neste caso, pelo efeito de vizinhança ou proximidade

“[a iniciativa foi] do governo do município de Fortim, por meio dos canais de comunicação estabelecidos entre os dois municípios, porque eles estão geograficamente na mesma área, a qual enfrenta os mesmos desafios” (Entrevista Universalização do Ensino) (Entrevista Universalização do Ensino).

Mas, a difusão de informação freqüentemente ocorre por meio de *redes* compostas seja por um tipo específico de participante (burocratas, especialistas, prefeitos, ONGs, partidos políticos etc...), seja por uma composição de diferentes tipos de atores (SUGIYAMA, 2004), deixando a informação de ser transmitida diretamente pelo inovador aos receptores potenciais.

Nesse processo de divulgação “indireta” da informação, por meio de redes, ocorre a participação de atores e instituições externas às localidades envolvidas. Destacam-se,

neste sentido, programas de premiação de âmbito internacional como o Habitat, das Nações Unidas, e o de Melhores Práticas, de Dubai, cujo propósito é divulgar informações sobre políticas, programas ou práticas em diversas áreas ligadas ao desenvolvimento econômico e social e à melhoria de condições de vida. No Brasil, as primeiras iniciativas com o objetivo de tornar públicas e acessíveis informações sobre políticas, programas ou práticas inovadoras governamentais datam das décadas de 80 e 90. A primeira destas iniciativas foi a RECEM - *Rede de Comunicação de Experiências Municipais*, criada pelo CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima. Em documento de lançamento da Rede, é explícita a importância atribuída ao acesso à informação:

“ A Rede de Comunicação de Experiências Municipais – RECEM – é um sistema dedicado à coleta, documentação e disseminação de **informações** referentes a experiências alternativas e inovadoras de iniciativa de poderes municipais ou de grupos sociais e comunidades do país, e à geração de conhecimento **que possam funcionar como apoio a decisões de planejamento e administração municipal**” (FUNDAÇÃO PREFEITO....., 1988).

Dentre outras iniciativas com objetivo similar destacam-se o Boletim Dicas, do Instituto Polis, o Prêmio Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Getulio Vargas e da Fundação Ford, e o Prêmio Prefeito Criança, da Fundação Abrinq, todas com foco no nível local de governo.

A divulgação de informações por meio de iniciativas como as indicadas se diferencia da transmissão direta da informação pelo inovador para outras localidades, caracterizando-se por um processo que envolve redes sociais (SUGYAMA, 2004 e SUGYAMA, 2006) e uma “terceira parte”, não diretamente envolvida no desenvolvimento ou na adoção da política ou programa (WEYLAND, 2004). Weyland, analisando o processo de difusão de modelos de reforma política na América Latina, afirma que a intervenção dessa “terceira parte” no processo de disseminação tem a vantagem de ampliar o horizonte de inovações, trazendo experiências de locais não diretamente em contato com o país receptor. Mas, este mesmo autor aponta como esta participação, sobretudo no caso de organizações internacionais, traz o risco de que soluções uniformes sejam “empurradas” para os países receptores, ainda que não sejam convenientes às suas condições específicas (WEYLAND, 2004, p. 14). As observações de Weyland a respeito da disseminação de modelos de reforma política chamam a

atenção para potencialidades e limites da participação de atores externos no processo de divulgação de informações sobre inovações que podem ser adaptadas à análise da disseminação de inovações em níveis subnacionais de governo.

Ainda a respeito da informação como fator relevante para o processo de disseminação, é importante considerar que alguns analistas, ao enfatizarem o acesso à informação, tendem a ver a disseminação como um processo estritamente cognitivo. Segundo Marcus Melo, “*em muitos estudos sobre a influência de modelos cognitivos, a difusão de políticas aparece simplesmente como um problema de tornar disponível o conhecimento*” (MELO, 2004, p.4^{viii}). Embora o acesso seja uma importante condicionante do processo de disseminação, não é fator suficiente, sendo importante não negligenciar outros aspectos aqui mencionados, em especial o indicado a seguir, relativo à influência da decisão de atores locais.

Seleção de inovações por atores envolvidos no processo decisório nas localidades receptoras.

A disseminação de inovações na área pública é condicionada por um papel ativo desempenhado por atores sociais e políticos nas localidades receptoras. Isto significa que as condições mencionadas até aqui são importantes mas não suficientes para que a disseminação ocorra.

Atores sociais e políticos internos *agem* para incorporar uma determinada inovação - podendo também rejeitá-la ou ignorá-la – influenciando assim o processo de disseminação. Esta participação ativa de atores locais é apontada por Marcus Melo:

“O mimetismo, dessa perspectiva, é visto não como um mecanismo automático, como em muitos estudos de difusão, mas como representando uma escolha. De fato, atores domésticos, em processo de difusão, perseguem ativamente modelos de políticas e também usam atores externos de forma estratégica” (MELO, 2004, p. 7).

Esta *ação* não se dá, é preciso destacar, num vazio institucional e estrutural. Ela é condicionada por fatores de contexto mencionados anteriormente e pela própria existência de informação. Mas outros elementos são relevantes, definindo constrangimentos institucionais e estruturais à decisão por parte das localidades receptoras:

- **Incentivos políticos**

A adoção de uma inovação pode ser influenciada por incentivos políticos, o que significa que é afetada pelos benefícios políticos que a inovação potencialmente trará (SUGYAMA, 2004; CONDE-MARTINEZ, 2005)). Esta perspectiva é a privilegiada pela abordagem da escolha racional, que enfatiza o cenário competitivo, opondo partidos e políticos em uma democracia (WALKER, 1969, *apud* SUGYAMA, 2004). A inovação será adotada, nesta perspectiva, se for vista como um meio para a reeleição. Pesquisa recente de Natasha Sugyama (SUGYAMA, 2004 e SUGYAMA, 2006) revela, no entanto, que este fator pode ter reduzido poder explicativo na explicação da disseminação de políticas e programas inovadores no nível subnacional de governo no Brasil. Analisando o processo de disseminação dos programas Bolsa-Escola/Renda Mínima e Saúde da Família, esta autora afirma:

“Surpreendentemente, as proxies para competição política ofereceram pouco apoio ao argumento de que a competição eleitoral e o comportamento orientado para a busca de voto por parte de políticos favoreceram a reprodução de políticas públicas”^{ix} (SUGYAMA, 2006, p. 26).

- **Incentivos financeiros**

A adoção de determinadas políticas e programas pela esfera local de governo tende a ser influenciada pela existência de incentivos financeiros, vindos do governo federal, mas também provenientes de agências multilaterais e de ONGs (SUGIYAMA, 2004). No Brasil, a incorporação de inovações pelo nível local de governo é influenciada por transferências financeiras feitas pelo governo federal, associadas à implementação pelos governos locais de políticas e programas específicos. Este é o caso, por exemplo, dos programas de Saúde da Família e Mãe Canguru, na área de saúde, que surgiram como iniciativas locais e se transformaram posteriormente em programas federais, condicionados à adoção “voluntária” de governos municipais, “beneficiários” da possibilidade de acesso a recursos federais. Outro exemplo é o programa de qualificação de professores do ensino fundamental, estimulado pela criação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: o acesso a Fundo por parte dos municípios é condicionado à alocação de 60% dos recursos em programas de qualificação de professores.

A mesma influência se faz sentir no caso do apoio de ONGs e agências multilaterais ao desenvolvimento de programas governamentais locais – há diretrizes e condicionalidades no acesso a recursos que acabam por induzir a adoção de determinadas “inovações”.

- **Quadro institucional**

A seleção de uma política ou programa inovador por parte de atores locais pode ser facilitada ou dificultada por características do quadro institucional existente no país e na própria localidade (FARAH, 2005). No Brasil, muitos dos programas inovadores e das novas instituições e arranjos organizacionais no nível subnacional de governo tiveram um importante estímulo no quadro institucional estabelecido a partir da Constituição de 1988, no nível federal. Tal é o caso da adoção de programas inovadores para a atenção a Crianças e Adolescentes, estimulada no nível local de governo pela regulação federal consubstanciada no Estatuto da Criança e do Adolescente e pela atribuição, pela Constituição de 88, às esferas subnacionais, da coordenação e execução de programas nesta área. O mesmo ocorre na área da saúde, na qual iniciativas inovadoras orientadas para a abordagem preventiva e para a integração de diferentes níveis de atenção estão fortemente ligadas à estrutura institucional federal, consubstanciada no Sistema Único de Saúde – SUS. A existência deste quadro institucional pode ser entendida como um incentivo à adoção de inovações coerentes com os princípios estruturadores do arcabouço federal.

- **Características estruturais da localidade receptora**

A adoção de uma inovação depende da existência de capacidade administrativa e de recursos diversos, que viabilizem a adoção da política ou programa e sua adaptação às condições locais.

Algumas iniciativas requerem, por exemplo, capacidade de mobilização de recursos por parte do município, exigência que pode restringir o leque de localidades com capacidade de ser receptora de determinada inovação. Este tipo de restrição ocorre, inclusive em casos em que está presente a indução federal por meio de incentivos financeiros. Análise de Lena Lavinias mostra como, em proposta do governo federal

referente à adoção de programas de renda mínima na década de 90, de 5.507 municípios, apenas 251 poderiam arcar com a contrapartida financeira local prevista na implantação do programa, que contaria com recursos federais. (LAVINAS, 1998 apud SOUZA, 1999).

As características da inovação determinam os requisitos de capacitação e de recursos das localidades receptoras. No caso do programa *Licenciamento Ambiental para Redes de Infra-Estrutura Urbana*, de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, por exemplo, é interessante refletir sobre o fato de o responsável pelo programa não ter informações sobre a disseminação do programa. A ausência de disseminação^x decorre, muito provavelmente, em primeiro lugar, do fato de tratar-se de uma problemática que integra a agenda governamental de poucos locais, de características similares à de Porto Alegre: algumas regiões metropolitanas do país. Mas, a disseminação para algumas destas localidades requereria a existência de atributos institucionais e de recursos técnicos relativamente complexos, além de recursos financeiros que poucas localidades poderiam mobilizar, restringindo ainda mais o leque de potenciais receptores.

- **Legado de políticas prévias**

A decisão sobre a seleção e adoção de determinada política, de um repertório de alternativas disponíveis, é também afetada por padrões prévios consolidados em cada campo de política pública, em um país, em um estado e nos municípios. Assim, a probabilidade de uma política inovadora se disseminar e o ritmo da disseminação tendem a ser afetados por este legado de cada campo. Não há ainda, no entanto, estudos empíricos que levem em consideração este fator.

- **Ideologia**

A adoção (ou rejeição) de inovações na área pública pode também ser afetada por um processo de seleção ideológica de alternativas, como apontado por Sugiyama (2004 e 2006)), em análise sobre programas inovadores no Brasil. Segundo esta autora:

“...políticos e seus administradores são fortemente orientados por suas crenças ideológicas e estas freqüentemente limitam o espectro de suas escolhas políticas e prioridades. Cidades governadas por prefeitos da direita, tipicamente enfatizam políticas públicas que encorajam os interesses ligados a negócios, seja por meio de investimentos em infra-estrutura, seja por meio de programas que estimulem a competição do mercado.... Políticos da esquerda

tendem a enfatizar programas sociais em suas campanhas e em suas políticas...”^{xi} (SUGYAMA, 2004).

A análise de Natasha Sugyama baseia-se no estudo do processo de disseminação de dois programas sociais que confirmou a importância de fatores ideológicos na adoção dos programas. É importante, no entanto, incluir como desafio para futuras análises o fato de a agenda definida em um campo ideológico influenciar a agenda do outro campo. Assim, programas surgidos em governos de filiação ideológica à esquerda – como o orçamento participativo tornado conhecido pela experiência de Porto Alegre – difundiram-se para diversos municípios, em administrações de diferentes partidos. Do mesmo modo, iniciativas orientadas para a criação de um ambiente de negócios ou para a eficiência do gasto acabaram por ser adotadas por administrações de partidos à esquerda.

Considerações finais

A disseminação de políticas públicas e programas governamentais constitui o *leit motiv* de diversas instituições e atores – que procuram estimular a divulgação de informações sobre inovações ou sobre do que consideram *best practices*, como forma de promover a “reprodução” de políticas bem sucedidas. Partidos políticos, agências multilaterais, ONGs, universidades, redes de profissionais de determinado campo de ação governamental, como saúde e educação, participantes de movimentos sociais, têm participado de esforços neste sentido. Níveis mais abrangentes de governo, por sua vez, têm induzido a “reprodução” de programas, por intermédio da concessão de recursos condicionada à adoção de determinados modelos de ação.

Ainda que esta ação pró-disseminação seja hoje expressiva, a análise do processo de disseminação ainda é incipiente no país, sobretudo no que se refere aos governos subnacionais, em especial à disseminação de programas e políticas no nível municipal.

Procurou-se neste trabalho, com base na literatura sobre o tema, e da reflexão sobre o processo de disseminação no Brasil, construir um referencial analítico, identificando os principais fatores a serem considerados na análise do processo de disseminação.

O referencial adotado enfatiza o papel exercido pelas localidades “receptoras” no processo de disseminação. As localidades receptoras, nesta perspectiva, exercem um papel ativo no processo de disseminação, participando da decisão relativa à adoção da

política ou programa. A disseminação depende, portanto, não apenas de características intrínsecas da política ou programa, ou de um processo estritamente cognitivo, associado ao acesso à informação, mas da relação entre a inovação (política ou programa) e o contexto em que esta será implementada – sob a influência de atores e instituições externas (e de seu papel indutor, de fornecedor de informação, dentre outros), mas também de atores e instituições internas.

Referências bibliográficas

BERRY, Francês Stokes and BERRY, William D. State lottery adoptions as policy innovations: an event history analysis. *American Political Science Review*, v.. 84. n. 2, 395-415, 1990.

COLLIER, David e MESSICLE, Richard E. Prerequisites versus diffusion: testing alternativa explanations of Social Security adoption. *The American Political Science Review*, v. 69, n.4, 1299-1315, 1975.

CONDE MARTINEZ, Carlos. *Policy transfer in the EU: a model for MENA countries?* Paper prepared for the UNDESA Ad Hoc Expert Group Meeting on “Approaches and methodologies for the assessment and transfer of best practices in governance and public administration”. Tunis, Tunisia, 13-14 June 2005. www.unpan.org/innovmed/meetings/Tunisie

DOLOWITZ, David P. and MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration.*, Vol. 13, Nº 1, January 2000, 5-24.

DONAHUE, John D. Dynamics of diffusion: conceptions of American federalism and *essential readings*. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 2005.

FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOSA, Hélio Batista. *Novas experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 2000.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Dissemination of Innovations: Learning from sub-national awards programmes in Brazil. In: UNDESA. *Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works*. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. New York, 2006 b (Adriana Alberti and Guido Bertucci (org.)). <http://www.unpan1.un.org/>

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Dissemination of local programs and policies in Brazil: the contribution of the Public Management and Citizenship Program*. Paper delivered at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association LASA2006,. San Juan, Puerto Rico, March 15-18, 2006a.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro e PINHO, José Antonio (org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006c. p. 41-77.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *O&S*, v. 15, n. 45 p. 107-126.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. In: *Bib*, n.49, 1º sem. 2000, p. 79-94.
intradoc/groups/public/documentos/UN/UNPAN021963.pdf.

JACOBI, Pedro e PINHO, José Antonio. *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins, 1995. 2nd ed.

MELO, Marcus André. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. *Dados*, v. 47, n. 1, 2004, Rio de Janeiro.

MYERS, Stephanie, SMITH, Hayden and MARTIN, Lawrence. *Conducting best practices research in public affairs*. Central for Community Partnerships, College of Health & Public Affairs, University of Central Florida. Working paper, 2004.

PAULICS, Veronika Anna Theodora. *Disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil (1991-1997)*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2003.

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. *Histórias de um Brasil que funciona, 2005*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2005.

ROGERS, Everett. *The diffusion of innovation*. New York. Free Press, 1962.

ROSE, Douglas D. National and local forces in State politics: the implications of multi-level policy analysis. *The American Political Science Review*, v. 67, n. 4, 1973, p. 1162-1173.

ROSE, Richard. What is lesson drawing? *Journal of Public Policy*, v.11, 1991, p. 3-30.

SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta (org.). *20 Experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

SUGIYAMA, Natasha Borges. *Political incentives, ideology and social networks: the diffusion of social policy in Brazil*. Paper delivered at the 2004 Meeting of the Latin American Studies Association. Las Vegas, Nevada, October7-9, 2004.

SUGIYAMA, Natasha Borges. *Ideology and networks: social policy diffusion in decentralized Brazil*. Paper delivered at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association. San Juan, Puerto Rico, March 15-18, 2006.

WALKER, Jack L. The diffusion of innovations among the American States. *American Political Science Review*, v. 63, n.3, 1969.

WAMPLER, Brian. *The diffusion of participatory budgeting in Brazil*. Paper delivered to Lasa 2004 – Latin American Studies Association Meeting, Las Vegas, Nevada, October 7-9 2004. (Draft version)

WEYLAND, Kurt. Learning from foreign models in Latin American Policy Reform: an introduction. In: WEYLAND, Kurt (ed.). *Learning from foreign models in Latin American policy reform*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 2004.

ⁱ Tradução da autora.

ⁱⁱ Sobre o conceito de inovação e sobre inovação em governos subnacionais, ver também JACOBI, Pedro e PINHO, José Antonio, 2006.

ⁱⁱⁱ Dolowitz e Marsh propõem o termo “policy transfer” ou transferência de políticas públicas em substituição ao termo difusão. Segundo estes autores, a literatura sobre difusão prevalece a visão da “transferência” de políticas como um processo espontâneo e sem sujeito. Ao adotar o conceito de transferência, estes autores procuram chamar a atenção para a ação de agentes ou atores na “disseminação” ou “difusão” de políticas. A proposta de utilização do termo disseminação no presente trabalho teve o mesmo propósito de destacar o papel de atores no processo de difusão, com ênfase nos atores das unidades “receptoras” (uma expressão que ainda merece revisão, por sugerir passividade). Ver também trabalho de Rose sobre a transferência voluntária de políticas públicas, definida por este autor como *lesson drawing* (ROSE, 1991).

^{iv} Este trabalho retoma e aprofunda análise desenvolvida em trabalhos anteriores (FARAH, 2006a e FARAH, 2006b)

^v Consideram-se aqui os programas finalistas – 200 iniciativas selecionadas entre 1996 e 2006 – ao longo de processos seletivos que envolveram pesquisadores e “práticos” engajados na gestão pública subnacional em diversas áreas da administração e de políticas públicas. Estes programas foram reunidos em publicações reunindo os 20 finalistas de cada ano, as quais encontram-se disponíveis no site <http://inovando.fgvsp.br>. Ver, por exemplo, SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta (org.), 1997; FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Hélio Batista, 2000 e FUNDAÇÃO..., 2005).

^{vi} 200 programas selecionados entre 1996 e 2006.

^{vii} Um aspecto do processo de disseminação, cuja análise ultrapassa o escopo deste trabalho, diz respeito às transformações introduzidas na inovação “original”, como ocorreu, por exemplo, quando o programa Bolsa-Escola foi transformado no programa Bolsa-Família pelo governo federal, durante o governo Lula.

^{viii} Grifo nosso.

^{ix} Tradução da autora.

^x A ausência de informação sugere ausência de disseminação ou disseminação restrita.

^{xi} Tradução da autora.