

## UM ENSAIO SOBRE A DIFUSÃO DE IDEIAS NA POLÍTICA PÚBLICA

Ana Cláudia Rocha Cavalcanti<sup>1</sup>

Flávio Antonio Miranda de Souza<sup>2</sup>

Inúmeros estudos sobre política pública sugerem que atores internacionais utilizam mecanismos de difusão para influenciar nas reformas institucionais domésticas necessárias para a consolidação da economia de mercado. No entanto, pouco se sabe quanto ao processo de interação entre os atores internacionais e nacionais, em que as reformas acontecem, e sobre os mecanismos de influência na inovação das agendas. Portanto, esse trabalho discute a formulação da política pública para ilustrar o processo de inovação e difusão de ideias na agenda de desenvolvimento como forma de expressão dos processos de indução de conhecimento e tomadas de decisão envolvendo diversos atores em diferentes escalas.

Palavras chave: Inovação de ideias; Difusão; Políticas públicas.

Several studies on public policy suggest that international actors use diffusion mechanisms to influence the domestic institutional reforms necessary for the consolidation of the market economy. However, little is known about the process of interaction between international and national actors in the reforms happen, and the mechanisms of influence on innovation agendas. Therefore, this paper discusses the formulation of public policy to illustrate the process of innovation and diffusion of ideas on urban development as an expression of knowledge induction processes and decision-making involving different actors at different scales.

Keywords: Innovation of ideas; Diffusion; Public policy.

### **Inovações de ideias**

As ideias são a matéria-prima que dão origem ao conhecimento (SOWELL, 1980), mas que, por existirem em abundância, tornam o processo de produção do conhecimento mais difícil, pois envolve escolhas e tomadas de decisões na seleção dessas, incluindo a autenticação das ideias. Apesar de todos os problemas que estão associados à taxonomia,

---

<sup>1</sup> Professora da Universidade Federal de Pernambuco, Laboratório de Estudos em Tecnologias de Representação Gráfica – LabGRAF, Doutora em Desenvolvimento Urbano. E-mail: rochacavalcanti@gmail.com

<sup>2</sup> Professor da Universidade Federal de Pernambuco, Laboratório de Estudos em Tecnologias de Representação Gráfica – LabGRAF, PhD em Planejamento Urbano. E-mail: fdeouza67@gmail.com

dependendo de quem classifica o quê, e como algo é classificado, podendo não corresponder a uma realidade aproximada da coisa, Sowell (1980) classifica as ideias quanto ao processo de autenticação destas, incluindo as que são sistematicamente preparadas para autenticação (*teorias*), as que não derivam de nenhum processo sistemático (*visões*), as que não sobrevivem a processos de autenticação (*ilusões*), as que se eximem de processos de autenticações (*mitos*), as que já passaram por processos de autenticação (*fatos*), as que não serão autenticadas (*falsidades*). Os processos de autenticação das ideias, objetivando a produção do conhecimento, são variados e podem envolver procedimentos sistemáticos de verificação por meio de testes da estrutura lógica da teoria para sua consistência interna, ou a partir da observação de fatos no mundo real para testar sua consistência externa.

Por outro lado, a autenticação das ideias pode partir de decisões baseadas no consenso, nas emoções ou nas tradições. E nestas bases pode significar a aprovação de um determinado grupo em um determinado tempo, ou ainda a provação de um determinado grupo que se vê como guardião de uma verdade particular, sendo tal grupo pertencente a uma elite que detém uma verdade que realmente interessa (SOWELL, 1980).

As ideias representam fatores que determinam as tomadas de decisão a partir da compreensão das ideias e da geração do conhecimento, sendo embutidas de valores determinados por indivíduos ou grupo de indivíduos, e ajudam a explicar o produto das políticas por serem determinantes importantes das políticas públicas. Porém, as ideias são filtradas e transformadas em conhecimento que pode determinar as tomadas de decisão. As ideias por si não representam os determinantes das decisões, uma vez que estes estão relacionados também com os interesses que motivam as pessoas ou instituições, sendo ambos relevantes para explicar as causas das tomadas de decisão, necessitando de ações de colaboração entre os atores para encontrarem uma solução (HAAS, 1990).

Nesse processo, há uma explícita ação de articulação entre os interesses dos atores envolvidos, que levam a atingir riscos mínimos para o sucesso. A concepção de que os indivíduos determinam suas decisões, baseadas numa perspectiva de maximização de seus ganhos, pode minimizar o papel das ideias (GOLDSTEIN and KEOHANE, 1993), uma vez

que essas não seriam medidas. Além deste aspecto, há motivações econômicas para a produção e acumulação do conhecimento; uma vez que há uma minimização das necessidades na duplicação de produção de conhecimento que pode orientar a tomada de decisões e na difusão dessas ideias.

As ideias são consideradas como fator de geração do conhecimento para auxiliar as instituições na identificação de problemas que devem ser solucionados e que, para tanto, necessitam de ações de colaboração entre os atores para encontrarem uma solução (HAAS, 1990). Nesse processo, há uma explícita ação de articulação entre os interesses dos atores envolvidos, que levam a atingir riscos mínimos para o sucesso.

A concepção de que os indivíduos determinam suas decisões, baseadas numa perspectiva de maximização de seus ganhos, pode minimizar o papel das ideias (GOLDSTEIN and KEOHANE, 1993), uma vez que essas não seriam medidas.

### **Teorias da difusão**

O conceito de difusão tem sido freqüentemente analisado em perspectivas da difusão como um produto, ou a difusão como um processo (ELKINS and SIMMONS, 2005). As pesquisas que estudam a difusão dentro do campo da ciência política e das ciências sociais, em geral, têm adotado uma unidade de análise a partir das unidades de jurisdição que podem variar desde o município, estado ou de toda a nação. Ou de, até mesmo, estudos que busquem identificar os padrões e seqüências de adoções de inovações entre as nações que escolhem instituições isomorfas num período delimitado.

No campo da abordagem da difusão como um produto, pode-se relacionar termos como isomorfismo (DIMAGGIO and POWELL, 1991), convergência (KERR, 1983, DREZNER, 2001), ondas (HUNTINGTON, 1991), entre outros. Por outro lado, no campo da difusão como processo, pode-se relacionar também o efeito demonstração (HUNTINGTON, 1991) imitação (JAKOBY, 2000), transferência de política (DOLOWITZ and MARSH, 2000), ou ainda efeito bandwagoning (IKENBERRY, 1990), entre outros.

Segundo Mesenguer (2005), a difusão de uma política pode ser explicada a partir da compreensão de que os países adotam uma inovação de política a partir da propagação desta por parte dos países desenvolvidos, porque haveria uma compreensão de que os países centrais sabem mais que os periféricos, e podem disponibilizar informações que levariam a resoluções de problemas mais rapidamente.

A partir da revolução silenciosa dos meios de comunicação, e principalmente no papel da informação na sociedade em rede global (CASTELLS, 1996), que possibilitaria a redução dos espaços e tempo (HARVEY, 1989b), tudo isto seria facilitador do processo de difusão transnacional, ou do transnacionalismo, que envolve a construção deliberada de redes entre indivíduos, instituições, organizações e países que transcendem as fronteiras geopolíticas das nações (KEARNEY, 1995).

Entretanto, tais análises enfocam questões políticas, econômicas e culturais com implicações de desenvolvimento universal, em vez de compreender como funcionam os mecanismos de difusão transnacional, que seria também de difusão da agenda de desenvolvimento urbano internacional. O que caracterizaria a difusão transnacional seria a lógica resultante de um isomorfismo das instituições internacionais de desenvolvimento e não necessariamente um processo indeterminado de ações entre atores individualizados.

A necessidade de uma linguagem comum entre os atores e instituições está muito bem apresentada por Rogers, uma vez que a relação entre os difusores da inovação e os receptores acontece mais apropriadamente quando esses comungam de “*significados comuns, uma linguagem subcultural mútua, e são semelhantes em relação às características sociais e pessoais*” (ROGERS, 1995, p. 19). Isto propiciaria um sistema social que favorece um ambiente para recepção de inovações, onde um certo grupo de indivíduos ou instituições serviriam de emissores ou transmissores de inovações; um outro grupo adotaria a inovação que foi transmitida através de canais de difusão que podem consistir de pessoas ou algum tipo de mídia que liga o transmissor ao que adota a inovação.

## Processo de Formação da Política Pública

A difusão de inovações na política pública tem impactado de forma sutil, e às vezes de forma explícita, a formulação de políticas no Brasil. Tal aspecto é de fundamental importância para ser investigado e ampliar o conhecimento acerca do processo de como as políticas são formuladas; quem são os principais atores envolvidos (direta e indiretamente) e como as decisões para implementação de programas urbanos são realizadas.

Segundo Radaelli (1995), os modelos analíticos que se baseiam no conhecimento podem ser enquadrados em dois: 1) o conhecimento é endógeno ao *policy process*, e 2) o conhecimento é apenas um argumento a mais no jogo de interesses.

O termo política pública pode representar um conjunto de ações tomadas pelo poder público para enfrentar um determinado problema. Entretanto, como aponta Birkland, não há um consenso quanto à definição do termo (BIRKLAND, 2001), podendo referir-se a ações do governo e às intenções em determinar tais ações. Política pública trata de questões quanto ao estabelecimento de como os recursos são divididos e/ou acessados, e isto envolve um jogo político de tomada de decisões de como atingir o interesse público, influenciando na vida dos cidadãos. Ainda segundo Birkland, a política é feita em nome do interesse público, geralmente iniciada pelo governo, interpretada e implementada por diversos atores (públicos, privados e mistos). E finalmente conclui que a política é tudo aquilo que o governo intenciona fazer ou deixar de fazer.

Um problema deriva da afirmação de que a política lida com o interesse público, pois este pode ser questionado. A política pública atinge todos os cidadãos, embora não ao mesmo tempo, nem da mesma maneira e intensidade. Nem tampouco é percebida por todos como uma interferência. Por exemplo, alguns grupos se preocupam mais com questões referentes ao meio ambiente; ao acesso indiscriminado à universidade pública; ao direito à moradia de interesse social; à seguridade da posse da terra urbana para habitação; entre outras questões. Na maioria das vezes, é quando essas questões nos afetam diretamente que nos envolvemos mais intensamente nos processos de política pública. Por fim, o interesse público pode ser

questionado, pois admite uma pseudo-homogeneidade do público, que contradiz severamente com o crescente movimento para a individualização dos interesses; que põe em questão a estabilidade do processo de política pública.

Em termos gerais, a abordagem de análise sobre o processo de definição de política pública foi definida na década de 1970, desenvolvida por Jones (1977) e Anderson (1975) dividindo o processo numa seqüência de estágios heurísticos que incluem o reconhecimento de problemas, a definição da agenda, a definição das alternativas a serem escolhidas (formulação da política), o processo de transformação das alternativas em forma de lei (adoção oficial da política), o processo de implementação da política, e sua avaliação (KINGDON, 1995; BIRKLAND, 2001). Cada estágio pode acontecer de forma a atingir níveis diferenciados de sucesso, quase que independentemente de cada um desses processos, associados a insucessos intercalados.

O processo de definição de uma política obedeceria a uma lógica referente a duas questões: definição de problemas e estabelecimento de agendas. O termo agenda tem diversos significados, podendo ser referente a um assunto a ser tratado numa reunião, ou até mesmo referir-se a um plano de ações que objetiva organizar os atos de um determinado indivíduo ou grupo de indivíduos. Às vezes, a palavra agenda pode significar um conjunto de propostas relacionadas entre si, para serem transformadas em legislação. Segundo Birkland, a definição de uma agenda refere-se a um processo pelo qual alguns problemas e suas alternativas de solução ganham ou perdem atenção pública, ou de um determinado grupo no poder (BIRKLAND, 2001).

Entretanto, apesar de bastante elucidativa por simplificar um processo complexo e ter sido amplamente utilizado até a década de 1980, principalmente entre pesquisadores nos Estados Unidos (KINGDON, 1995; NELSON, 1984) produzindo excelentes trabalhos; ao mesmo tempo, tal simplificação nesta abordagem foi bastante criticada por entender o processo de forma linear e seqüencial, em forma de estágios de desenvolvimento a serem atingidos (SABATIER, 1991; SABATIER and JENKINS-SMITH, 1999).

A definição de uma política na forma dos estágios heurísticos simplificaria o múltiplo processo de definições e escolhas entre diversas políticas, e as negociações existentes nesse processo nos diversos níveis governamentais, e entre os atores fora da escala governamental, como por exemplo, as agências multilaterais investigadas neste trabalho.

A escolha racional institucional é a mais utilizada nos Estados Unidos e na Alemanha, e centra esforços em analisar como as regras institucionais alteram o comportamento de indivíduos racionais; motivados por interesses materiais pessoais (SABATIER, 1999). Os estudos centrados nesta abordagem tentam compreender como as instituições afetam os incentivos confrontando os indivíduos e os seus comportamentos resultantes na busca dos incentivos (KISER and OSTROM, 1982).

A abordagem enquadrada como *multiple streams* foi desenvolvida por John Kingdom em 1984 e tem sido amplamente utilizada por inúmeros autores. Os processos de mudança e formação de uma agenda podem ser analisados sob a ótica da abordagem dos *multiple streams*, usualmente aplicados aos processos de formação de agenda (KINGDON, 1995; ZAHARIADIS, 1999). Tal abordagem de uma agenda analisa os processos de sua definição e de determinação de políticas alternativas; objetivando o processo de formação de política pública diante de condições de ambigüidade, quando as teorias calcadas no comportamento racional são de utilidade limitada; sendo fundamental a questão temporal, uma vez que a adoção de uma dada alternativa de política é vista como dependente da ocorrência simultânea de determinados eventos e da atuação de certos atores.

Basicamente, tal abordagem analisa a política pública sob três perspectivas: um conjunto de dados sobre um determinado problema; um conjunto de atores que tentam resolver os problemas através de uma política, e finalmente, a questão das eleições e dos políticos. Se os atores obtêm sucesso nesse processo, então a política seria alterada e acomodada. Mais uma vez, argumenta-se que essa abordagem é bastante complexa e difícil de ser precisada. O processo de difusão de uma ideia, que gera conhecimento e interfere na produção de uma política, parece ser muito maleável, e tem sido amplamente utilizada nos estudos sobre o tema.

Vale salientar que, ao estudarmos o fenômeno da difusão, pode-se explorar o impacto das ideias, sem necessariamente renegar a importância do auto-interesse (ZAHARIADIS, 1999, p. 78).

O processo de difusão das ideias envolve uma diversidade de atores, incluindo não somente os políticos, burocratas e grupos de interesse (abordagem mais tradicional), mas também, as instituições financeiras internacionais, e os atores não-governamentais de atuação transnacional; formando uma rede de atores ampla, principalmente após o processo de aceleração da globalização da economia.

A abordagem da *advocacy coalition* apresentada por Sabatier (1987) afirma que existiria cinco premissas básicas: 1) um conhecimento mais detalhado sobre os custos e benefícios das alternativas de políticas (KINGDON, 1995); 2) devendo haver um período de tempo estimado em dez anos para avaliarmos as mudanças de uma política; 3) tendo como unidade de análise um subsistema formado por atores dos setores público e privado, que estejam ativamente envolvidos com o problema no domínio de uma determinada política; 4) acrescentar atores não ligados ao panorama da política, como por exemplo, a mídia; pesquisadores, entre outros envolvidos com a geração e disseminação de ideias (KINGDOM, 1995, HALL, 1993). Seria necessário analisar as inovações políticas nos níveis subnacionais, primeiramente, e nesses as inovações seriam iniciadas; para ser expandidas por programas em âmbito nacional. Entretanto, tratados internacionais trouxeram dimensões adicionais nesse processo; interferindo nos níveis nacionais e locais; e, finalmente 5) as políticas e os programas incorporam teorias implícitas, ao definirem como pretendem atingir seus objetivos, incluindo um sistema de valores implícitos.

Tal abordagem metodológica tem sido revisada, e incorpora que as transferências de valores pré-existent de um determinado grupo para o restantes dos atores têm minimizado os impactos dos interesses individuais no processo de mudança e adoção de uma política, sendo de relevante importância a construção de um conjunto de valores em comum entre os atores interessados (SABATIER and JENKINS-CHARLES, 1999).



A difusão é discutida em várias áreas, dentre elas a Sociologia, a Geografia, a Economia, Relações Internacionais, Ciência Política, entre outras. Essas disciplinas, ao estudarem a difusão, abordam questões referentes a algum tipo de inovação (ROGERS, 1995). As abordagens aqui estudadas encontram-se na Ciência Política (BERRY and BERRY, 1999) e nas Relações Internacionais (IKENBERRY, 1990); enfocando questões referentes à política pública.

Estudos têm apontado para a problemática da difusão das reformas neoliberais, internacionalmente; ressaltando que alguns são voltados a explicações de consequência ideológica, apontando para a necessidade de que haja estudos que aprofundem as análises ligadas a questões intrinsecamente relacionadas às interações entre os atores, para explicar a difusão de inovações no campo da política pública (MELO e COSTA, 1995).

### **As instituições e a difusão de inovação de ideias**

Ao longo do tempo, as instituições têm assumido papéis que levariam a duas formas de agir no processo de difusão: 1) a difusão das inovações aconteceria por mecanismos clássicos de coação (*enforcement*), tais como sanções, embargos, ou mesmo uso da força, e se fundamentam na tradição da economia política das teorias dos jogos e das ações coletivas (OLSON, 1971; AXELROD, 1984; PUTNAM, 1993), em que os atores se configurariam como racionais, que pesam os custos e benefícios de suas possíveis escolhas ao tomarem decisões em situações de coerção coletiva, e 2) a difusão aconteceria por mecanismos mais dinâmicos de negociações (*management*) entre os atores, que utilizam estratégias de resolução de problemas, interpretação de regras e transparência (HAAS, 1992) objetivando a capacitação dos atores e conseqüente aceitação das inovações, em vez de utilizarem ações visando à imposição daquelas pela coação de um grupo de atores sobre outros.

Como visto nesse trabalho, a Teoria da Difusão (ROGERS, 1995; IKENBERRY, 1990; HAAS, 1992; BERRY and BERRY, 1999) utiliza ferramentas apropriadas a lidar com questões numa escala macro. Sendo bastante apropriada para compreender como as relações entre os atores acontecem numa perspectiva entre instituições. Uma abordagem qualitativa,

entretanto, é bastante apropriada para investigar relações numa micro escala, para comparar e contrastar visões de mundo dos atores em ambas escalas – das instituições e dos atores individualmente; a partir da compreensão do fenômeno como ele acontece na escala micro.

Nesse sentido, Kingdon (1995) e Nelson (1984) identificam processos de inovação e difusão entre os estados americanos. Por outro lado, outros estudos acrescentam ainda que há processos de inovação e difusão de agendas e políticas entre nações, pela atuação de organismos e tratados internacionais (RICHARDSON, 1996; SEWELL, 1999).

No campo das políticas públicas, sabe-se que a maioria das ações governamentais acontece de forma a completar ou alterar de forma adicional às ações passadas, não se caracterizando, dessa maneira, políticas novas que nunca foram usadas anteriormente. Assim sendo, inovação em política pública seria a adoção de programas novos para o governo que os implementa, mesmo que tal adoção seja uma adaptação de um processo já experienciado por outros governos (BERRY and BERRY, 1999).

A maioria das ações governamentais acontece para completar ou alterar de forma adicional as ações passadas, não se caracterizando, dessa maneira, políticas novas; que nunca foram usadas anteriormente. Assim sendo, esse trabalho dá suporte à teoria de que inovação em política pública se caracteriza como um processo de adaptação de programas já experimentados por outros governos (BERRY and BERRY, 1999). Tais ações complementam de forma adicional e gradativa as ações passadas; sem ser uma nova ideia.

### **Inovação de ideias e formulação de políticas públicas**

A difusão deve ser analisada, partindo-se das condições contemporâneas das relações entre os atores envolvidos no processo da difusão como um resultado histórico. Ao longo da história pode-se observar que a difusão tomou forma diversificada no colonialismo, imperialismo, no pós-guerra, na Guerra Fria, perdurando até os dias de hoje. Como apontado por Rogers, a difusão refere-se ao processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre membros de um sistema social (ROGERS, 1995). A

comunicação é um processo pelo qual os participantes criam e compartilham informações para obter a compreensão comum sobre um determinado fenômeno, que detém características de novidade. Os participantes necessitam ser atualizados ao longo do tempo pelo acesso constante à informação, para assim reduzir as incertezas quanto às novidades dos acontecimentos.

Normalmente, uma nova ideia ou prática entra em uma comunidade a partir de uma fonte externa. Entretanto, a adoção da inovação acontece pelo contato interpessoal de uma rede de atores. E como pode ser esperado, há sempre aqueles que adotam a inovação assim que ela é introduzida, e há outros que apresentam certa resistência e aguardam para ver os resultados antes de decidir adotá-la. Ao longo do tempo, o número de pessoas que adotam a inovação aumenta, até que o público alvo em potencial, para a ideia, é saturado.

Segundo a teoria da difusão das inovações, sua adoção passa por cinco estágios: conhecimento, persuasão, decisão, implementação e adoção. Isso seria explicado porque é necessário que haja conhecimento sobre a nova ideia (*conhecimento*). Para que isso ocorra, é necessária a adoção de programas de disseminação para ampliar o conhecimento sobre o fenômeno (*persuasão*). Uma vez que as pessoas passam a conhecer a nova ideia, intencionalmente tomam uma decisão quanto a experimentar ou não a inovação (*decisão*). A partir de então, é necessária a aplicação da inovação (*implementação*). Caso a prática leve a resultados positivos, os indivíduos tendem a adotá-la em sua rotina (*adoção*). E em diversos estudos sobre difusão (ROGERS, 1995) esses estágios têm sido condensados em três: conhecimento, atitudes, e práticas. A adoção da difusão seria então influenciada pela forma como a inovação é percebida, assim como em função das características da organização e de seu público alvo.

As características das instituições que afetam a adoção de uma inovação incluem o grau de centralização de poder e controle da organização; a complexidade referente à capacidade técnica; a formalização dos processos por regras e procedimentos; a interconectividade dos sistemas de atores e suas redes, e a disponibilidade dos recursos presentes numa organização.

Dessa forma, pode-se afirmar que:

- As inovações têm origem em demandas geradas por crises **endógenas**, por parte da própria população que demanda solução para um dado problema, ou a partir da identificação do problema por parte de atores locais de planejamento, e **exógenas**, propagadas por agentes internacionais que disponibilizam recursos por linhas de financiamento, além de oferecimento de cursos de capacitação, desembolso para desenvolvimento institucional, criação e manutenção de redes de experts (comunidade epistêmica) na Internet, em congressos, encontros, seminários etc. Além de uma vasta literatura nas áreas de interesse das próprias agências.
- Os canais de comunicação por parte das agências estudadas são bastante amplos, e podem ser considerados multicanais que englobam mídias de diferentes formas, tais como as mídias impressas, as televisivas, as digitais, a acadêmica e a virtual. O uso de multicanais de difusão proporciona a absorção das inovações pelos atores, que passam a difundi-las como co-autores. Isso aconteceria porque o processo de definição de um problema passa a ser concomitante com o que é propagado pelas mídias e, ao estabelecer estratégias de enfrentamento dos problemas pela política pública, os diversos atores atuam em torno de uma agenda comum, com temas prioritários que otimizam tempo em relação a amplos debates. Entretanto, podem priorizar a eficiência em detrimento das necessidades.
- Em política pública, a ação do tempo é bastante relevante e as inovações acontecem de forma histórica e progressiva. Entretanto, ocorrem ações intensas de divulgação de informações e do apelo ao sucesso e à eficiência dessas ações, estimulando competitividade e eficácia. Ocorre ainda o aumento pela disputa por recursos disponibilizados para ações de resolução de problemas, que têm levado a uma sistematização e unificação de ações e que tendem a homogeneizar problemas e suas resoluções, mesmo em se tratando de diferentes localidades e contextos sócio-econômicos. A passagem de tempo nesse sentido é quase comprimida para ações em ‘tempo real’, na velocidade de um ‘click’, e de acesso instantâneo às informações;

descontextualizadas e desterritorializadas das soluções utilizadas. Ao longo do tempo, as induções de inovações ocorridas levam a uma perda de autoria das ideias;

- O sistema social, ao qual Rogers se refere, inclui basicamente os atores que compõem os governos, por serem considerados atores diretos de ação pública para resolução de problemas. Entretanto, no contexto estudado, deve-se ampliar a diversidade de atores, incluindo atores domésticos (sociedade civil organizada entre outros) e em especial, para os propósitos dessa tese, as agências internacionais de desenvolvimento. O sistema social que origina demandas pode determinar diversos níveis de envolvimento na resolução dos mesmos. Entretanto, numa escala micro (local), a identificação de problemas e a apresentação de soluções podem ser determinantes na adaptabilidade e conseqüente alteração da agenda inicial que deu origem ao programa, ou seja, há uma relação inversa entre envolvimento dos atores domésticos e consistência na indução em sua forma original.

Se considerarmos que a agenda urbana passa por uma transformação, podemos ver a mudança na agenda urbana como uma forma de inovação na política, o que nos remete aos estudos de Rogers (1995), assim como aos estudos de Ikenberry, referentes à privatização como um processo de inovação na política (IKENBERRY, 1990, 1993).

De acordo com Ikenberry (1990), a difusão de uma inovação ocorre segundo três modelos, apresentados a seguir:

- **INDUÇÃO EXTERNA** - os governos não conseguem ceder à pressão externa de seus financiadores, e fazem acordos condicionados a empréstimo direto, ou devido à existência de linhas de crédito prioritárias, estabelecidas pelas agências, num processo de subordinação aos seus acionistas majoritários;
- **EFEITO *BANDWAGONING*** (efeito demonstração) - casos que funcionam em uma área para serem reproduzidos em outras localidades pelo *Best Practices Database*, por exemplo, e que tanto podem acontecer no mesmo país onde foram iniciados, como em

outros, a partir da difusão das experiências em documentos oficiais das próprias agências;

- APRENDIZADO SOCIAL - acumulação e disseminação do conhecimento para análise e aprendizado social, pela divulgação das discussões de grupos de especialistas, servindo para a definição de políticas públicas.

A forma como as políticas e a agenda urbana se difundem ao longo do tempo pode acontecer segundo o modelo proposto por Ikenberry (1990), assim como na contextualização apresentada por Rogers (1995). Observa-se que a linha temporal é fundamental para determinar as relações de difusão de inovações em políticas públicas, pois, as inovações em políticas públicas são graduais, e pouco se inova de fato nesse processo. Porém, com o advento de novas tecnologias e novos canais de comunicação, o fator tempo parece ter sido comprimido em ações quase simultâneas, em que os atores sociais assumem novos papéis no processo de inovação e difusão.

No campo das políticas públicas, sabe-se ainda que a maioria das ações governamentais visa completar ou alterar de forma adicional as ações passadas, não se caracterizando, dessa maneira, como políticas novas, nunca usadas anteriormente. Assim, a inovação em política pública seria a adoção de programas novos para o governo que os implementa, mesmo que essa seja uma adaptação de um processo já experimentado por outros governos (BERRY and BERRY, 1999).

## **Conclusão**

No campo da política pública, os mecanismos de difusão são muito mais amplos e sofisticados que a indução pela coerção financeira. Apesar de o assunto ter sido estudado, ainda existe muito para se conhecer acerca de como as ideias das agências multilaterais têm influenciado os atores domésticos definidores de política, e de como as formas de difusão têm influenciado a agenda e política urbanas.

A difusão da agenda urbana consiste de medições indiretas para capacitar o setor privado para realizar o processo da materialização dos serviços urbanos e da habitação. Ficando evidente pelas novas características da política urbana brasileira e das agências: a mudança de enfoque de governo para governança; a focalização da delegação de poderes para os habitantes da cidade e de uma comunidade específica; a substituição de uma política universal para grupos setoriais; a tentativa de integrar num só projeto diversas áreas de conhecimento de política pública; além de uma crescente tentativa de consolidar papéis e responsabilidades a diversos atores da sociedade como reguladores da política, outrora assumida pelo Estado.

Em termos teóricos, não há muita novidade nas formas de difusão da política urbana; nem na definição de agendas. A novidade consiste em apontar o poder de coerção das agências internacionais, que extrapolam o uso da força, para utilizar recursos mais sofisticados e difíceis de serem detectados, tais como promoção de seminários; cursos de capacitação; trocas de experiências entre os atores envolvidos nos programas e projetos de desenvolvimento urbano. Além da articulação destes métodos com as ações físicas necessárias para resolver os problemas urbanos.

A transmissão das inovações ou a difusão internacional acontece por ações coletivas, tanto entre países centrais e periféricos, como entre periféricos. Entretanto, os agentes transmissores com papel fundamental são os organismos multilaterais e internacionais. Este fato deve-se à facilidade de acessar canais de transmissão de informação; que na grande maioria das vezes está na língua inglesa e, isso por si, já determina certo grau de superioridade dos países anglo-saxônicos, em assumir papel de liderança no processo de difusão frente aos outros.

O senso comum vigente aponta para um grau de independência dos governos em orientar e direcionar suas agendas urbanas. Entretanto, como esse estudo ilustra agentes de difusão de inovações de ideias têm utilizado estratégias de condução de negociações que servem ao propósito de dar forma às mudanças consideradas necessárias para as reformas do Estado, e de seus papéis segundo o neoliberalismo econômico vigente e a consolidação dos mercados.

## Referências

- ANDERSON, J. Public policy-making. New York: Praeger, 1975.
- AXELROD, R., The Evolution of Cooperation, New York, Basic Books, 1984.
- BERRY, F. and BERRY, W. Innovation and difusion models in policy process. In SABATIER, P. (Ed.) Theories of the policy process. Boulder and Oxford: Westview Press, 1999, pp. 169-200.
- BIRKLAND, Thomas A. An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. London: M. E. Sharpe, 2001, 295 p.
- BLAUT, J. Two views of diffusion. Annals of the Association of American Geographers. No. 67, 1977, pp. 343-349.
- CASTELLS, M. The rise of the network society. Oxford: Blackwell Press, 1996.
- CAVALCANTI, A. e DE SOUZA, F., Quando programas levam ao planejamento: difusão de ideias gerando conflitos na metrópole. Anais do Colóquio METROPOLES DAS AMÉRICAS: DESIGUALDADES, CONFLITOS E GOVERNANÇA, Montreal, 3 e 4 de outubro de 2011.
- DIMAGGIO, P. and POWELL, P. The iron cage revisited: Institutional isomorphism collective rationality in organizational fields. In: POWELL, P. and DIMAGGIO, P. (Eds.) The New Institutionalism in organizational analysis. Chicago: Chicago University Press. 1991.
- DOLOWITZ, D. P. and MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making. Governance, Vol. 13, No. 1, 2000, pp. 5-24.
- DREZNER, D. Globalization and policy convergence. International Studies Review Vol.3, 2001, pp.55-78.
- ELKINS, Z. and SIMMONS, B. On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Vol. 598, No. 1, 2005. pp. 33-51.
- GOLDSTEIN, J. and KEOHANE, R. (Eds.) Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change. Ithaca, Cornell Unviversity Press, 1993.
- HAAS, E. When knowledge means power: three models of change in international organizations. Berkerley: University of California Press, 1990.
- HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. International Organization. Vol. 46, No. 1, 1992, pp. 1-35.
- HALL, G. and PETERS, P. Global ideals and local practicalities in education policies and planning in Lima, Peru. Habitat International, Vol. 27, 2003, pp. 629-651.
- HALL, P. Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic of economic policymaking in Britain. Comparative politics. Vol. 25, 1993, pp. 275-296.



- HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism. *Geografisk Annaler*, Vol. 71-b, 1989a, pp. 3-18.
- HARVEY, D. *The condition of posmodernity*. Oxford: Blackwell, 1989b.
- HUNTINGTON, S. *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- IKENBERRY, G. J. The international spread of privatization policies: inducements, learning, and 'policy bandwagoning'. In: SULEIMAN, E. and WATERBURY, J. (Orgs.). *The political economy of public sector*. Boulder, Co.: Westview, 1990, pp. 88-110.
- IKENBERRY, G. J. Creating yesterday's new world order: Keynesian "New Thinking" and the Anglo-American postwar settlement. In GOLDSTEIN, J. and KEOHANE, R. (Eds.) *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*. Ithaca, Cornell University Press, 1993, pp. 57-86.
- JAKOBY, W. *Imitation and politics: Redesigning modern Germany*. Ithaca: Cornell University Press, 2000.
- JONES, C. *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Wadsworth, 1977.
- KEARNEY, M. The local and the global: the anthropology of globalization and transnationalism. *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24, 1995, pp. 548-553.
- KERR, N. L. Motivations losses in small groups: a social dilemma analysis. *Personality and Social Psychology*. Vol. 45, 1983, pp. 819-828.
- KINGDON, John. W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2 ed. New York: Longman, 1995, 253 p.
- KISER, L., and OSTROM, E. The three world of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches. In: OSTROM, E. (Ed.) *Strategies of political inquiry*. Beverly Hills, Calif., Sage, 1982, pp. 179-222.
- LASTRES, H., ALBAGLI, S., LEMOS, C. and LEGEY, LIZ-REJANE. Desafios e oportunidades na era do conhecimento. *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 16, No. 3, 2002, pp. 60-66.
- MELO, M. A. B. C. de, e COSTA, N. R. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores, e agendas internacionais. *Contexto Internacional*. Vol. 17, No. 1, 1995, pp. 89-113.
- MELO, M. A. B. C. de. Institutional choice and the diffusion of policy paradigms: Brazil and the second wave of pension reform. Artigo apresentado no IPSA Durban: International Congress, June, 2003. Mimeo.
- MELO, M.A. B. C. de. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política. In *Dados*. Rio de Janeiro, Vol. 47, Nº 1, 2004, pp. 169-206.
- MESENGUER, C. Policy learning, policy diffusion, and the making of a new order. *Annals, AAPSS*, Vol. 598, 2005, pp. 66-82.

- NELSON, B. Making an issue of child abuse. Chicago: University of Chicago Press, 1984.
- OLSON, M.. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press, 1971.
- OSTROM, E. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). Theories of the policy process. California: Westview Press, 1999, pp. 35-71.
- PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic policy: the logic of two level games. In: EVANS, P., JACOBSON, H., and PUTNAM, R. Double edged diplomacy: international bargaining and domestic politics. University of California Press, 1993, pp. 431-467.
- RADAELLI, C. (1995) The role of knowledge in the policy process. Journal of European Public Policy. Vol.2, no. 2, pp. 153-183.
- RICHARDSON, J. J. European Union: power and policy making. London: Routledge, 1996.
- ROGERS, E. M. Diffusion of Innovations. New York: Free Press, 4th Edition, 1995.
- SABATIER, P. A. and JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In SABATIER, Paul A. (Ed.). Theories of the policy process. California: Westview Press, 1999, pp. 117-166.
- SABATIER, P. A. The need for better theories. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). Theories of the policy process. California: Westview Press, 1999b, pp.3-17.
- SABATIER, P. A. Towards better theories of the policy process. PS: Political Science and Politics. Vol. 24 (June), 1991, pp. 147-156.
- SEWELL, G. Advocacy coalition and the implementation of the framework convention on climate change: a preliminary analysis. In: SABATIER, P. (Ed.) An advocacy coalition lens on environmental policy. Cambridge: MIT Press, 1999.
- SOWELL, T. Knowledge and decisions. New York: basic Books, 1980.
- STOREY, A. The World Bank, neo-liberalism, and power: discourse analysis and implications for campaigners. Development and Practice, vol.10, n.3&4, 2000, pp. 361-370.
- TRUE, J. and MINTROM, M. Transnational networks and policy diffusion: the case of gender mainstreaming. International Studies Quarterly, Vol. 45, 2001, pp. 27-57.
- ZAHARIADIS, N. Ambiguity, time and multiple streams. In SABATIER, Paul A. (Ed.). Theories of the policy process. California: Westview Press, 1999, pp.73-93.
- ZANETA, C. The evolution of the World Bank's urban lending in Latin America: from sites and services to municipal reform and beyond. Habitat International, Vol. 25, 2001, pp. 513-533.