

ANA CAROLINA RICHTER

TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: VANTAGENS E INADEQUAÇÕES

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Mariano de Matos Macedo.

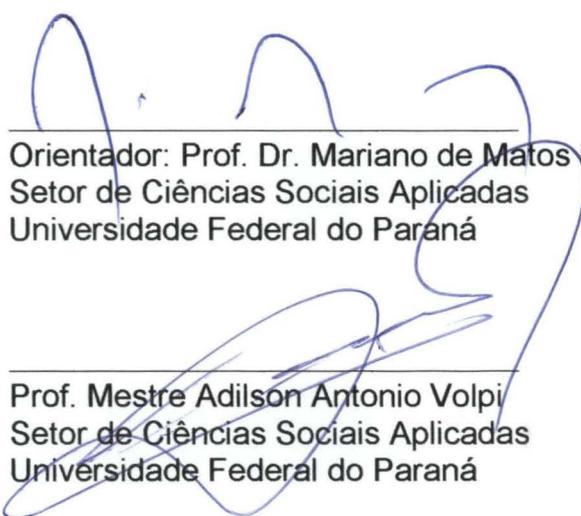
CURITIBA
2013

TERMO DE APROVAÇÃO

ANA CAROLINA RICHTER

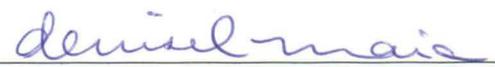
TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: VANTAGENS E INADEQUAÇÕES

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Orientador: Prof. Dr. Mariano de Matos Macedo.
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Prof. Mestre Adilson Antonio Volpi
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná



Profª. Dra. Denise Maria Maia
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Curitiba, 20 de dezembro de 2013

RESUMO

O presente trabalho discorre a respeito de um importante instrumento de desenho e implantação de políticas públicas visando o desenvolvimento da comunidade: o da transferência de políticas públicas. Em um mundo caracterizado mais do que nunca pela globalização, a ocorrência e a intensidade dessa prática aumentaram significativamente, bem como as oportunidades para sua realização. A eficácia que a transferência de políticas pode alcançar não é contestável, mas percebe-se que há uma visão ingênua por parte de seus aplicadores, que subestimam os arranjos institucionais locais e, com isso, minam as possibilidades de seu sucesso. Com base no desenvolvimento teórico da economia institucional, levantam-se as inadequações verificadas no processo e conclui-se que a prática do *grafting* e da negociação constituem meios de supera-las.

Palavras-chave: transferência de políticas públicas, transplante institucional, desenvolvimento econômico, instituições.

ABSTRACT

This study discusses about an important tool of the design and implementation of public policies aiming the development of the community: the public policies transfer. In a world more than ever characterized by globalization, the occurrence and magnitude of this practice has increased significantly, as well as the opportunities for its realization. The effectiveness that the policy transfer can achieve is not arguable, however it is noticed that there is a naive view by those who employ it and, as so, the possibilities of its success are undermined. Based on the theoretical development of institutional economics, the inadequacies verified in the process are discussed and it is concluded that the practices of grafting and negotiation are ways to overcome them.

Key Words: public policies transfer, institutional transplant, economic development, institutions.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 CONCEITUAÇÃO	8
2.1 A ECONOMIA INSTITUCIONAL.....	8
2.2 A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	11
2.3 IMPORTÂNCIA DO ESTUDO.....	12
3 O PROCESSO CONTEMPORÂNEO	14
3.1 CARACTERÍSTICAS DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
3.2 OS AGENTES DA TRANSFERÊNCIA.....	16
3.2.1 Organismos internacionais.....	17
3.2.2 Transferência livremente desenhada (com perfeita racionalidade) versus Transferência imposta.....	17
4 SUPERANDO AS INADEQUAÇÕES	19
4.1 AS INSTITUIÇÕES FORMAIS E INFORMAIS.....	19
4.2 AS INADEQUAÇÕES DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	20
4.3 A TRANSFERÊNCIA EFICAZ DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
5 O CONTEXTO BRASILEIRO	28
CONCLUSÃO	31
REFERÊNCIAS	33

1 INTRODUÇÃO

Em um mundo caracterizado mais do que nunca pela globalização e integração de tecnologia e informação entre as diversas nações, constata-se que, independentemente da sua orientação política, os governantes cada vez mais lançam mão de um importante instrumento de desenho e implantação de políticas públicas visando o desenvolvimento de sua comunidade: o da transferência de políticas públicas.

As vantagens que advém da transferência de políticas são valiosas: avaliar medidas, programas e instituições bem sucedidas em outro contexto para depois aplicá-las na realidade local significa uma possibilidade de potencialização do seu impacto e também de redução da incerteza. Entretanto, tal processo deve ser considerado com cuidado: quais as são diferenças entre os dois contextos? Quais os determinantes internos do sucesso da transferência? As instituições locais podem exercer uma contra-força para o alcance do objetivo da política?

Recorre-se à economia institucional para analisar esses pontos e discorrer sobre a dinâmica da transferência de políticas públicas, especialmente pela ênfase dada ao papel das instituições no desenvolvimento econômico. Além disso, são utilizados estudos especializados, uma vez que o tema não é recorrente no campo da economia.

O primeiro capítulo é destinado a descrever um pouco do desenvolvimento teórico da economia institucional, definir o processo da transferência de políticas públicas e justificar a importância do seu estudo. Em seguida, em acordo com o que se verifica atualmente, a transferência é caracterizada com maior detalhamento – quais formas e graus pode assumir, quem são seus agentes realizadores. O terceiro capítulo delinea as inadequações verificadas no processo e sugere alternativas para superá-las. Por fim, é feito um panorama do cenário brasileiro e da sua relação com a transferência de políticas públicas.

2 CONCEITUAÇÃO

Antes de tudo, demonstrar-se-á a relação da economia institucional com o processo de transferência de políticas públicas e a influência de ambas no desenvolvimento econômico.

2.1 A ECONOMIA INSTITUCIONAL

O desenvolvimento econômico tem sido objeto de estudo extensivo nos últimos séculos, destacadamente a partir de uma ruptura verificada no século XX e possibilitada pelo confronto às ideias liberais e neoliberais por parte das chamadas teorias heterodoxas. Tais teorias eram caracterizadas pelo diálogo com áreas diversas, mas correlatas, ao campo da ciência econômica. Nesse contexto, ressalta-se a economia institucional e a consequente superação de uma visão mecanicista a respeito da dinâmica e do desenvolvimento econômico de uma nação, antes abordado apenas como crescimento econômico.

Um dos objetivos da economia institucional – e deste trabalho – é fortalecer o conhecimento a respeito dos reais fatores que afetam o desempenho do sistema econômico, especialmente no campo das políticas públicas, ainda hoje amplamente desconsiderados e negligenciados pelo *mainstream*, e não refutar ou contestar a importância do tratamento matemático nesta ciência (COASE, 1991).¹

No século XIX as relações de produção se intensificaram e geraram grandes mutações em um período de tempo relativamente curto, com importantes

¹ Na palestra referente ao recebimento do Prêmio Nobel, em dezembro de 1991, Ronald Coase afirma: "My remarks have sometimes been interpreted as implying that I am hostile to the mathematization of economic theory. This is untrue. Indeed, once we begin to uncover the real factors affecting the performance of the economic system, the complicated interrelations between them will clearly necessitate a mathematical treatment, as in the natural sciences, and economists like myself, who write in prose, will take their bow. May this period soon come." (COASE, 1991)

implicações no âmbito intelectual e político. No início do século XX, nos escritos de Thorstein Veblen, John R. Commons e Wesley C. Mitchell, pode-se identificar o início da chamada economia institucional, escola que, como mencionado anteriormente, reagia aos preceitos clássicos e da incipiente teoria neoclássica. Ela surge, portanto, de uma preocupação com a falta de importância direcionada às instituições no que diz respeito ao comportamento e ao desempenho econômico (RUTHERFORD, 1995).

A economia institucional reconhece que as instituições se alteram ao longo do tempo e procura explicar desde como elas surgem até no que consiste sua eficácia. Foi também fortemente influenciada pela escola histórica alemã, especialmente na questão metodológica e na abordagem desenvolvimentista, na qual as sociedades desenvolvem instituições formais e informais peculiares de forma a organizar a atividade econômica que, não subordinada à leis universais e inalteráveis, reforça a importância do Estado para a garantia dos interesses dos indivíduos. A partir de uma célebre frase de Friedrich List, proeminente representante da escola histórica alemã, é possível entender essa perspectiva:

Any nation which by means of protective duties and restrictions on navigation has raised her manufacturing power and her navigation to such a degree of development that no other nation can sustain free competition with her, can do nothing wiser than to throw away these ladders of her greatness, to preach to other nations the benefits of free trade, and to declare in penitent tones that she has hitherto wandered in the paths of error, and has now for the first time succeeded in discovering the truth. (LIST, 1909, p. 310)

Com um discurso crítico e um tom irônico, List desconstrói a lei do livre comércio e é nesse sentido, de negação das conclusões da teoria econômica neoclássica por rejeitar as hipóteses utilizadas em sua construção, que a economia institucional propôs um novo desenvolvimento para o pensamento econômico, voltado para o entendimento do contexto e dos fatores peculiares à cada nação.

A economia institucional busca explicar o ambiente institucional, este formado por um arranjo econômico e social específico e que é definido por determinadas normas coletivamente aceitas, resultantes de um processo de

resolução de conflitos. Busca também explicar a motivação do agente econômico, considerando o indivíduo e a estrutura na qual ele está inserido – portanto influenciado por vários fatores sociais e políticos. Nesse sentido, Thorstein Veblen², comumente associado à fundação da escola, rejeita o indivíduo neoclássico que realiza cálculos de maximização da utilidade e toma decisões marginais para enfatizar a inércia, o hábito: o raciocínio do indivíduo não pode ser controlado apenas por forças lógicas e intelectuais, mas sim também pelos hábitos de determinada cultura (RUTHERFORD, 1995).

Importante destacar que os pensadores desta escola veem as instituições tanto como limitadoras quanto como instrumentos que motivam à ação. No que diz respeito à relação causal, fica claro, a partir do trabalho de Hodgson (2003), que para os institucionalistas há um ciclo cumulativo de aprendizado e desenvolvimento, em que o indivíduo influencia o todo e por ele é influenciado. Nesse sentido, este autor adiciona na análise o conceito de *reconstitutive downward causation*, em que mecanismos culturais e sociais influenciam as disposições dos agentes econômicos. Sendo assim, para a economia institucional, as instituições são parte da essência da dinâmica econômica na medida em que existem em uma relação de interdependência com o comportamento dos indivíduos. Ainda de acordo com Commons (1931), também precursor da escola, uma instituição refere-se à ação coletiva em controle, liberação e expansão da ação individual.

Ao reconhecer o papel das instituições para o desenvolvimento econômico, ou seja, da maneira como nos organizamos em sociedade (seja através de normas formais e estabelecidas em leis ou de costumes informais socialmente aceitos), é consequente considerar que as relações sociais e econômicas são construídas e modeladas conforme as necessidades e os interesses dos agentes, delimitados em um tempo e um espaço. Assim, considerando a existência das diversas características e trajetórias nos diferentes lugares ao redor do globo, tem-se a

² A respeito de T. Veblen, Albert Einstein escreveu: "À leitura de suas obras (de Bertrand Russell) devo inúmeros momentos de satisfação, o que - exceção feita de Thorstein Veblen - não posso dizer de nenhum outro escritor científico contemporâneo" (EINSTEIN, 2011, p.44)

impossibilidade de assumir que todos os fenômenos apresentam uma padronização. Daí a relação dessa teoria com o objeto de estudo do presente trabalho, que discorre sobre a transferência de políticas públicas, reconhecendo suas vantagens, apontando para as suas inadequações – decorrentes de questões institucionais – e indicando meios de supera-las.

2.2 A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Dolowitz e Marsh (2000), a transferência de política é um processo em que o conhecimento sobre políticas, programas, arranjos administrativos, instituições e ideias, presentes em um determinado cenário político (seja ele do passado ou do presente) é utilizado no desenvolvimento de políticas, programas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político. De Jong, Lalenis e Mamadouh (2002) definem a transferência de política como a prática de adotar instituições políticas de outros países, com vistas a melhorar o desempenho ou legitimidade de suas próprias estruturas institucionais. Tem-se definido, portanto, um objeto e um objetivo.

Vale ressaltar que apesar de parecer um fenômeno que acompanha a economia contemporânea, ele não é recente. Foi através do avanço tecnológico que a comunicação entre os *policy makers* pôde se intensificar (DOLOWITZ E MARSH, 2000). Paralelamente, dentre outros fatores que devem ser considerados para explicar o aumento significativo da ocorrência deste processo, está a pressão econômica internacional, claramente atuante em nosso mundo globalizado.

Entretanto, a transferência de políticas públicas hoje guarda importantes modificações da do passado. Antes era um processo geralmente imposto nos territórios conquistados, marcado pela relação Império e Colônia (DE JONG, LALENIS E MAMADOUH, 2002). Hoje pode ser descrito com duas características

antes raras: o multilateralismo e sua realização por agentes internos. Essas são características essenciais que acompanham um mundo mais conectado e democrático, contudo, como citado, a coerção ainda existe e ela pode ocorrer quando os países, especialmente os em desenvolvimento, se sentem forçados a seguir determinadas prescrições de agências internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

2.3 IMPORTÂNCIA DO ESTUDO

Dolowitz e Marsh (2000) afirmam que este é um objeto de estudo valioso, devendo ser considerado tanto por quem tem interesse no assunto, quanto por aqueles que estudam as políticas públicas, pois cada vez mais os governantes estão lançando mão da transferência de políticas e, ainda assim, pouco trabalho conceitual foi desenvolvido a esse respeito.

O norte do estudo reside então em colocar a transferência de políticas públicas em um arcabouço conceitual e sistematizá-la. Dessa forma, é possível avançar no entendimento de questões tais como as motivações dos *policy makers* para engajarem-se no processo, qual o nível de participação da comunidade local e quais atores estão envolvidos nos diferentes estágios do processo. São questões como estas que possibilitam uma avaliação acurada do benefício e do impacto gerado pela transferência, ou seja, da sua relação com o desenvolvimento econômico. É também mister entender as motivações dos agentes quando se trata de definir os fatores que levam ao sucesso da transferência. Nesse sentido, identificar se as razões são ideológicas ou pragmáticas ajuda a adiantar se as soluções são verificadas no curto e médio ou longo prazo. Por outro lado, entender se a transferência é voluntária ou coerciva permite adiantar as chances de sucesso ou fracasso da política. Além disso, é necessário considerar o que está sendo

transferido: uma política ou um programa destinado a superar um gargalo na economia deve apresentar efeitos mais imediatos do que um arranjo administrativo que vise melhorar a dinâmica e o funcionamento de uma estrutura governamental.

Resumindo, de forma a utilizar a transferência de políticas públicas como uma variável explicativa, ou seja, com poder explanatório, também é necessário entender e explicar o processo da transferência em si (DOLOWITZ E MARSH, 2000).

3 O PROCESSO CONTEMPORÂNEO

Para De Jong, Lalenis e Mamadouh (2002) é essencial compreender não só as vantagens, como também as armadilhas da realização da transferência de políticas estrangeiras: vivemos na era da globalização e com ela tem-se um aumento acentuado na intensidade de contatos internacionais, onde exemplos de transferência são cada vez mais numerosos. A velocidade com que a informação e as experiências são trocadas facilita a cópia de instituições estrangeiras – inclusive, as redes globais (como o Fórum Econômico Mundial) e as cooperações regionais estimulam esse processo (DE JONG, LALENIS E MAMADOUH, 2002).

Sendo assim, a globalização estimula o processo de transferência de políticas públicas, pois há mais oportunidades de conhecer soluções políticas promissoras e instituições bem sucedidas em outros lugares. Como bem destacado na economia industrial, as tecnologias da informação e comunicação (TICs) incentivam o intercâmbio de práticas e a inovação em diferentes lugares do mundo. As transferências políticas acontecem hoje entre distâncias antes inimagináveis. Assim, é possível afirmar que o processo da transferência ocorre em e reforça um mundo em si mais democrático, em que o acesso à informação de estratégias alhures e a possibilidade de aplicação local são imensamente facilitados.

As oportunidades de ocorrência da transferência de políticas públicas se apresentam mais usualmente do que aparenta. Por exemplo, como exposto por Pessali (2011), um prefeito pode visitar outra cidade e se interessar por determinado programa econômico ali desenvolvido, considerando aplica-lo na sua cidade, ou então um consultor que apresenta para a administração pública uma iniciativa por ele desenvolvida, já aplicada e bem sucedida em outro lugar. Há também o caso da organização financeira internacional que apenas libera recursos a determinado país se ele seguir certa prescrição por ela desenvolvida.

No entanto, é recorrente que soluções políticas aplicadas em outros lugares sejam introduzidas no país sem que os *policy makers* percebam ou deem atenção à questão da compatibilidade legal e institucional, ou seja, subestimando as complicações culturais e minando a possibilidade de sucesso da transferência (DE JONG, LALENIS E MAMADOUH, 2002). Sendo assim, entender questões tais quais como a política é implantada, como se desenvolve em um novo contexto social e se os efeitos e os impactos correspondem aos objetivos iniciais é parte importante do estudo da transferência e das políticas públicas em si, sendo instrumento e variável explicativa do desenvolvimento econômico das nações.

3.1 CARACTERÍSTICAS DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

É também a globalização que justifica a não supervalorização da separação dicotômica entre o grupo de países tidos como doadores de políticas e aquele tido como o dos receptores. A solução para problemas diversos – e por vezes universais – nasce no seio das variadas democracias, fruto de uma iniciativa da sociedade civil ou governamental, e viaja pelos quatro cantos do mundo. Uma nação é ora doadora, ora receptora de políticas públicas.

Não obstante, a transferência de política não acontece necessariamente entre países. Ela pode ocorrer de quatro formas: a) de uma instância subnacional para uma instância subnacional, não necessariamente do mesmo país (SN-SN); b) de uma instância subnacional para uma instância nacional e vice-versa (SN-N ou N-SN); c) de uma instância nacional para uma instância nacional (N-N) e d) de uma instância internacional para uma instância nacional (I-N) (DOLOWITZ E MARSH, 2000).

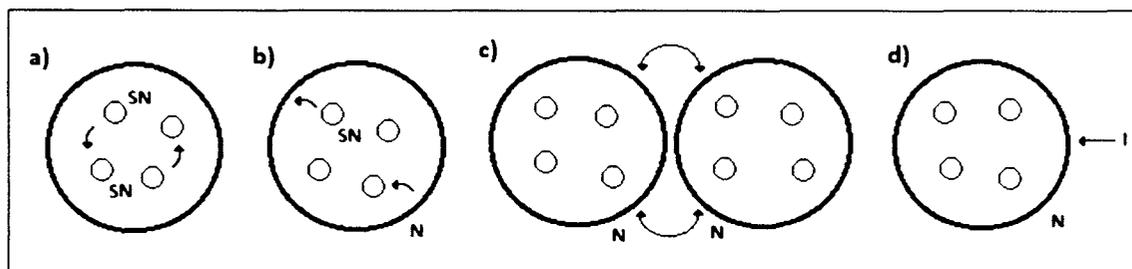


FIGURA 1 – TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA, DE ONDE, PARA ONDE

FONTE: Elaboração própria com base em Dolowitz e Marsh (2000, p.12).

A transferência de políticas públicas não é um processo tudo ou nada, ou seja, ela pode ocorrer em diferentes intensidades. Segundo Dolowitz e Marsh (2000), há quatro graus de transferência, os que seguem: a) cópia, que envolve a transferência completa da política em questão; b) emulação, em que as ideias por trás de uma política são transferidas; c) combinação, na qual há uma transferência de diversas políticas combinadas e, finalmente, d) inspiração, quando determinada política em outro lugar inspira uma mudança de política, mas o resultado final não é diretamente baseado no original.

3.2 OS AGENTES DA TRANSFERÊNCIA

Dentre os protagonistas da transferência de políticas públicas estão os políticos recém-eleitos, os partidos políticos, os burocratas, funcionários públicos e órgãos administrativos, os grupos de pressão, os empreendedores e *experts*, as corporações transnacionais, os *think-tanks*, as agências supranacionais, as organizações não-governamentais e os consultores (DOLOWITZ E MARSH, 2000; DE JONG, LALENIS E MAMADOUH, 2002). Como anteriormente mencionado, a transferência de políticas pode ser realizada tanto por países, quanto por regiões, estados e municípios (PESSALI, 2011).

3.2.1 Organismos internacionais

Quando coerciva e por parte de organismos internacionais, o processo normalmente funciona a partir de um conselho baseado no que eles, representados pelos consultores, entendem como *best practice* – frequentemente deixando de lado o contexto particular do sistema político em questão (DOLOWITZ E MARSH, 2000). Ainda de acordo com os autores, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial costumam indicar consultores às nações com as quais estão negociando e o papel desses consultores internacionais torna menos clara a distinção entre a transferência voluntária e a coerciva. Inclusive, organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Grupo dos Sete (G7), o próprio FMI e as Nações Unidas e suas várias agências estão cada vez mais desempenhando um importante papel na disseminação de ideias, programas e instituições ao redor do globo. Além disso, projetos e organizações não governamentais também tem aumentado sua influência global consideravelmente, o que pode ser facilmente compreendido ao observar a expansão da rede internacional de organizações voltadas à inovação social, com a ajuda e patrocínio de fundações como Bill & Melinda Gates, Ashoka, Fundação Schwab, etc. – nesse caso o intercâmbio de ideias e iniciativas é significativamente alto, justificado tanto pela conexão estabelecida em conferências internacionais, quanto pelo compartilhamento entre os empreendedores via plataformas virtuais.

3.2.2 Transferência livremente desenhada (com perfeita racionalidade) versus Transferência imposta

Apesar de organizações internacionais exercerem pressão sobre as nações, especialmente aquelas em desenvolvimento, não é possível afirmar que uma

transferência seja totalmente imposta. Da mesma forma, não se pode dizer que o livre desenho de uma política, baseada naquilo que foi desenvolvido em outro lugar, seja realizado com perfeita racionalidade por parte dos agentes (DOLOWITZ E MARSH, 2000). A teoria econômica comportamental disserta sobre tal impossibilidade ao refutar determinados pressupostos centrais da teoria neoclássica, como a maximização da utilidade pelo agente econômico – o que pressupõe a racionalidade substantiva – e a função dada de preferência (KAHNEMAN *et al.*, 1991). Esta literatura demonstra que face a um ambiente de incerteza, em que as informações não são completas e o indivíduo não possui capacidade cognitiva que lhe permita analisar todos os dados disponíveis, a nossa racionalidade é limitada (ARIELY, 2008). Tem-se então uma inadequação ao estabelecer uma simples distinção entre a transferência imposta e a livremente desenhada com perfeita racionalidade. Da mesma forma, é impróprio estabelecer uma simples distinção entre transferência coerciva e transferência voluntária. Nesse sentido, Dolowitz e Marsh (2000) desenvolvem um *continuum*, que vai do desenho de uma política com racionalidade substantiva à imposição direta de uma política, esses dois extremos servindo apenas a fins didáticos. No meio do *continuum* estão os diferentes tipos de transferência de políticas públicas, com as diferentes motivações e possibilidades de fracasso de cada um – muito embora seja frequente considerar que o sucesso é implícito à transferência de políticas, ao supor que se ela funcionou em outro lugar tem então sua eficácia comprovada.

4 SUPERANDO AS INADEQUAÇÕES

Para apresentar as alternativas que garantem uma transferência de políticas públicas eficaz é necessário descrever mais detalhadamente como surgem as atuais inadequações verificadas nesse processo. Isso é realizado a seguir com o respaldo da economia institucional.

4.1 AS INSTITUIÇÕES FORMAIS E INFORMAIS

Em diversos campos de estudo, muitos escritos descrevem e definem as instituições (DE JONG, 2004). Na economia, a linha de estudo que se incumbiu de fazê-lo foi a economia institucional. De Jong (2004) afirma que entre esses escritos, há um ponto central que os une: a distinção feita entre as instituições formais e as instituições informais. Como o autor detalha, as instituições formais são as normas legais que ditam as regras do jogo, dizendo quem está autorizado ou não e quem é obrigado ou não a empreender determinadas ações em determinadas condições. As instituições informais são as práticas sociais baseadas nos valores culturais. Essa diferenciação tem valiosa utilidade e importância. Com ela é possível distinguir os fatores que levam os *policy makers* e outros agentes ao erro quando do processo de transferência de políticas públicas. Paralelamente, também permite compreender mais apuradamente os elementos-chave da transferência eficaz.

No contexto de transferência de políticas, é precisamente a tensão entre as instituições formais e informais que está em jogo (DE JONG, 2004). Os *policy makers* costumam adotar as práticas como eles as veem em outro país, entretanto, é impossível transferir toda a gama de instituições – formais e informais – de uma só vez. Então o que ocorre é que os países receptores adotam as instituições formais, ou seja, o quadro legal do país doador e implicitamente esperam que as respectivas

práticas culturais apenas aconteçam. O elemento fundamental dessa dinâmica é que as instituições informais, na medida em que são os valores, hábitos, costumes e padrões de interação (elementos mais abstratos de uma forma geral), não se desenvolvem em um ambiente de um momento para outro.³

Nesse sentido, Hodgson (2003) vê como problema a explicação econômica neoclássica para o comportamento humano e seus respectivos determinantes, em que elementos essenciais como a cultura e os hábitos (instituições informais) são abstraídos da análise. Assim, os questionamentos que perpassam seu trabalho envolvem: como desconsiderar que hábitos estão presentes na rotina de qualquer indivíduo? Ou então, reconhecendo a sua existência (e entendendo o seu significado), como elaborar uma teoria da racionalidade e maximização da utilidade negligenciando-a? O autor tem por objetivo demonstrar que uma abordagem que vá além da visão neoclássica limitada é mais adequada e, portanto, apresenta resultados mais plausíveis. Nesse sentido, a principal questão é examinar a importância das instituições e da rotina na vida econômica e, para ele, a economia institucional se apresenta como a abordagem alternativa, através da compreensão de que as instituições e a cultura não representam apenas limites, mas moldam a formação de preferências sob as quais as escolhas são feitas – ou seja, interagem diretamente com a economia e são intrínsecas a ela.

4.2 AS INADEQUAÇÕES DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Dolowitz e Marsh (2000), três fatores podem explicar a falha em um processo de transferência: a) a transferência desinformada, em que não há

³ Para um exemplo de transferência que não obteve sucesso por tal razão ver De Jong (2004): esperançosos por vivenciar a história de sucesso do metrô de Nova York, a administração local londrina tentou transferir as inovações daquela cidade, mas o modelo foi recusado pelo ambiente administrativo-institucional em que estava imerso o próprio transporte público de Londres. Nesse caso, possuir certas instituições formais em comum gerava a impressão de compatibilidade automática e assim as sutilezas institucionais locais foram subestimadas.

informação suficiente a respeito de como a política opera no país de origem; b) a transferência incompleta, em que elementos chave não são transferidos e c) a transferência inadequada, quando as diferenças nos contextos econômico, social e político são negligenciadas por seus realizadores. Tendo em mente as três possibilidades de transferências falhas, fica claro a importância de entender a política em seus pormenores e em suas interrelações antes da sua transferência. Dolowitz e Marsh (2000) citam a transferência inadequada, quando o contexto socioeconômico do lugar em questão é negligenciado, mas não discorrem a respeito deste ponto essencial, diretamente relacionado às questões levantadas pela economia institucional. Posteriormente ficará mais claro como ela acontece e mecanismos que podem ser desenvolvidos para evitá-la.

De Jong, Lalenis & Mamadouh (2002) utilizam o termo “transplante institucional” com o objetivo de chamar a atenção para a complexidade desse processo. Para eles, o motivo que leva um país ou região a transplantar instituições políticas de outros lugares é essencialmente o desejo de trazer melhorias à sua sociedade. Entretanto, essa motivação é baseada na ideia errônea de que aplicar políticas bem sucedidas em outros lugares é fatalmente um meio de alavancar o desenvolvimento doméstico e de alcançá-lo a custos mais baixos, ou, de forma ainda mais deturpada, de que é possível compartilhar do sucesso de outro país ou região ao copiar o seu *modus operandi*. Assim, a compatibilidade entre a política transplantada e as instituições existentes não é antecipada, podendo resultar em conflitos internos, resistência e rejeição, entre outros efeitos negativos inesperados. Aqui, a crítica de List (1909) exemplifica como a trajetória de uma nação e o seu estágio de desenvolvimento devem ser resguardados na análise da sua estratégia política, ou seja, políticas públicas diversas podem ser benéficas, mas isso depende do contexto socioeconômico em que se encontra a nação.

O termo transplante é então uma analogia com o campo da medicina e aponta a necessidade de considerar questões básicas como a compatibilidade do “órgão” com o “organismo receptor”. Felizmente, as instituições são mais moldáveis

e passíveis de adaptação do que os órgãos, podendo então serem transformadas para atender às circunstâncias locais e atingir melhor desempenho econômico e social (DE JONG, LALENIS E MAMADOUH, 2002).

Para Pessali (2011), a transferência de políticas é uma prática de desenho e aplicação de políticas públicas e um útil instrumento com vistas ao desenvolvimento econômico. No entanto, com frequência, seja no âmbito nacional, regional ou local, a transferência de política é encarada como uma fórmula de sucesso. Como Pessali aponta, muitos economistas, especialmente na década de 1990, afirmavam que, enquanto a diferenciação via inovação tecnológica era uma fonte de vantagem competitiva, ironicamente a homogeneidade das políticas públicas, ou seja, a aplicação das instituições dos países desenvolvidos nos subdesenvolvidos, era tida como o melhor caminho para o desenvolvimento. Com o Consenso de Washington, mesmo que os economistas tivessem consciência de que os países não apresentam as mesmas qualidades e características, eles pregavam a aplicação dos mesmos programas e medidas entre eles. O que se verificou naquele período, contudo, foi que os países do leste asiático, que não adotaram as recomendações do consenso, apresentaram um desempenho melhor do que aqueles que as seguiram (como os países latino americanos). Isso ocorreu, de acordo com Pessali (2011), pela negligência das políticas regionais em favor de um tratamento homogêneo em regiões desiguais.

A importância das especificidades locais é observada com o fracasso da própria transferência (*learning by doing*): se a mesma política pública é aplicada em lugares com características e competências variadas e mesmo assim apresenta resultados distintos, há forte indício de que as instituições locais influem no resultado obtido (PESSALI, 2011). Como o autor afirma: “a policy is never transplanted into an ahistorical socioeconomic vacuum and, thus, may not function as expected when it ignores the local set of existing institutions” (PESSALI, 2011, p.16).

De Jong (2004) também utiliza o termo “transferência institucional” ou “transplante institucional”, pois se interessa particularmente na compatibilidade entre

o ambiente doméstico do país receptor e o objeto transplantado em si. Ele discorre deste modo sobre como o transplante aterrissa no país, como é adotado e adaptado para corresponder ao contexto nacional, como ele muda as práticas administrativas culturais a sua volta, etc, ou seja, o autor interessa-se pelos aspectos institucionais do transplante. Nesse sentido, De Jong (2004) afirma que é natural olhar além das fronteiras nacionais em busca de instituições de planejamento prósperas, no entanto, enquanto é comumente aceito que a transferência de instituições de planejamento de países com tradições políticas, legais e culturais muito diferentes é um processo difícil (e que, portanto, tais transplantes requerem adaptação antes que possam ser implantados), não faz parte do conhecimento coletivo que copiar instituições de países similares envolve um nível de complexidade também elevado. Isso não significa que o processo não deve ser desejado ou que a sua adoção é impossível, mas sim que ele necessita de esmero para que possa atender as circunstâncias, necessidades e desejos locais. O autor classifica a transferência de políticas públicas entre países similares como *like-to-like* e a transferência de instituições de planejamento entre países que possuem características culturais muito distintas, *like-to-unlike*. No primeiro caso, as possíveis complicações do processo tendem a ser grosseiramente subestimadas, pelo menos no início (DE JONG, 2004).

4.3 A TRANSFERÊNCIA EFICAZ DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A transferência *like-to-like* pode ser um processo complicado, em que, apesar das características legais, políticas e culturais comuns, determinadas questões práticas e institucionais podem variar marcadamente. Sendo assim, é essencial entender o que os diversos atores envolvidos esperam da transferência, uma vez que isso guarda estreita relação com o próprio sucesso do processo. Além

disso, é crucial também elaborar um quadro de planejamento com base em informações internas e estrangeiras, analisando as necessidades e possibilidades institucionais (DE JONG, 2004). No campo da administração há uma ferramenta que auxilia na análise de cenários, usada no planejamento estratégico das empresas e que pode ser “transplantada” para o desenvolvimento de políticas públicas, inclusive quando de um processo de transferência institucional: a matriz *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* (SWOT) consiste em identificar fatores internos e externos favoráveis ou não a consecução de um objetivo. Toda a ação, em âmbito privado ou público, necessita de atenção e apreciação.

De Jong (2004) elenca alguns elementos que devem ocorrer em prol de uma transferência eficaz: a) estar ciente das especificidades e necessidades nacionais, regionais e locais; b) considerar múltiplos modelos ao invés de apenas um; c) criar um senso de urgência; d) construir uma coalizão forte o suficiente para levar a iniciativa e e) esperar uma janela de oportunidade. De acordo com o autor, quando esses fatores são levados em consideração, as transferências *like-to-like* apresentam de fato mais chances de serem bem sucedidas do que as *like-to-unlike*. Mas enquanto as complicações e os meandros da transferência *like-to-unlike* forem levados em conta desde o primeiro momento e os da *like-to-like* não, isso não será possível se concretizar.

Segundo Pessali, “the transplantation of public policies is a powerful tool in the hands of economic development. Powerful as it may be, (it) is not inevitably successful, thus not always desirable” (PESSALI, 2011, p.11). Assim o autor insere um conceito de extrema importância no entendimento do processo da transferência de políticas públicas, que complementa o estudo dos autores já mencionados e potencializa a sistematização desse fenômeno – o *grafting*.

A prática de *grafting* na transferência de políticas públicas, também uma analogia com o campo da medicina, consiste em considerar as especificidades das instituições locais existentes e avaliar como elas podem interagir com um conjunto de condições e diretrizes políticas mais abrangentes que vem de fora – tal como no

transplante de órgão, que requer prévia checagem de compatibilidade entre doador e paciente e, se necessário, adaptação (PESSALI, 2011). Para isso, Pessali (2011) sugere uma arquitetura para o processo de transferência da política pública que institucionaliza a negociação entre os *policy makers* e os *stakeholders* (a comunidade que será afetada pela política transferida). Isso significa que os interesses locais são ouvidos, participam do desenho do processo e a ele estão integrados. Sendo assim é possível afirmar que a eficácia na transferência advém de duas questões fundamentais, a saber: ponderar as peculiaridades domésticas (*grafting*), mesmo quando da transferência de soluções para problemas tidos como universais, e envolver a comunidade local (*negotiation*). A eficácia de uma iniciativa depende minimamente de uma disposição, portanto vontade, de cada envolvido, daí a importância da legitimação das instituições, nomeadamente e especialmente o governo e suas políticas.

Vale ressaltar que o *grafting* permite também melhorias no modelo original e não apenas ajustes ao contexto local (PESSALI, 2011). De qualquer forma, a transferência é experimental por natureza, como qualquer formulação e aplicação de políticas públicas, não sendo possível ter conhecimento total a respeito de seus efeitos e consequências – isso, inclusive, pela própria natureza do agente econômico, detentor de uma racionalidade limitada.

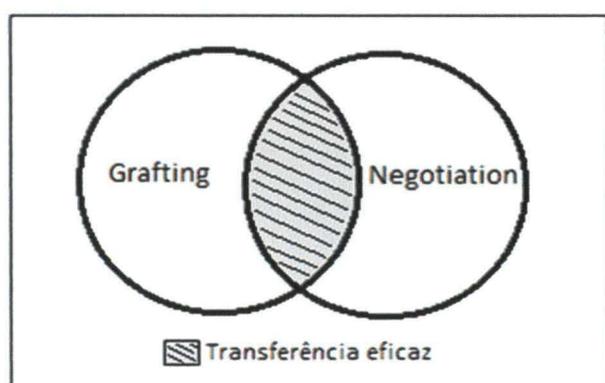


FIGURA 2 – TRANSFERÊNCIA EFICAZ DE POLÍTICA
FONTE: Elaboração própria com base em Pessali (2011).

A falta de interação entre os *policy makers* e os *stakeholders* gera expectativas distorcidas e o aumento da descrença mútua. Mesmo assim, segundo Pessali (2011), a negociação entre *policy makers* e *stakeholders* é por vezes criticada sob o pretexto de que estes não possuem real interesse em engajar-se no processo (que se tornaria mais longo e custoso). Por outro lado, é através do mecanismo de negociação que pontos críticos e falhas podem ser mais eficientemente identificados *ex ante*. Então o que se verifica é um *trade-off*: a) uma transferência realizada mais rapidamente, mas com menores chances de sucesso e b) uma transferência realizada mais lentamente, mas com maiores chances de ser bem sucedida. No que diz respeito aos custos não é possível estabelecer uma relação clara, pois mesmo que o processo possa incorrer em maior investimento quando da negociação, sua manutenção pode ser menos dispendiosa.

Com base em Pessali (2011), sistematizam-se quatro vantagens que advêm da instituição da negociação entre *policy makers* e *stakeholders* na transferência de políticas públicas:



FIGURA 3 – VANTAGENS DO MECANISMO DE NEGOCIAÇÃO

FONTE: Elaboração própria com base em Pessali (2011).

a) complementaridade de competências: um fenômeno fundamental que deriva da negociação é a complementariedade e a colaboração entre os *policy makers* e os *stakeholders*. O *policy makers* não detém conhecimento total sobre a dinâmica e as particularidades locais e o envolvimento dos *stakeholders* compensa essa debilidade. Da mesma forma, a visão sistêmica

dos *policy makers* e sua habilidade de implementação de políticas são indispensáveis, competências que falta aos *stakeholders*. Como resultado da negociação tem-se, então, uma transferência com maior eficácia e mais eficiente⁴;

b) barreiras ao oportunismo: a negociação, quando institucionalizada na transferência de políticas públicas, evita ações oportunistas e a tomada de ações em favor de um grupo específico, seja por parte dos *policy makers* ou dos *stakeholders*. Isso acontece porque a captura se torna mais onerosa e arriscada;

c) monitoramento da política: a transferência da política pública não acaba quando ela é aplicada no contexto local. É indispensável seu monitoramento e, se necessário, melhoramento. A participação da comunidade local também é um elemento essencial para que esses agentes tenham um senso de pertencimento no processo e o acompanhem no estágio pós-implementação, de monitoramento;

d) liberdade e desenvolvimento: além disso, quando o processo de desenho e formulação de política pública em uma transferência conta com o engajamento dos atores locais, ele é per se um processo mais democrático e implica em um aumento na liberdade individual – sendo também, conseqüentemente, um importante fator do desenvolvimento (SEN, 1999 *apud* PESSALI, 2011, p.23).

Por fim, as vantagens da participação local podem ser divididas em dois grupos: 1) vantagens de implementação, em que não há resistência do tipo confronto ou negação, uma vez que a comunidade faz parte da construção da política através de um processo negociado e 2) vantagens de eficácia, em que, com o engajamento da comunidade, é possível atender verdadeiramente as demandas locais.

⁴ Como Axelrod (1986) demonstra, a cooperação entre as pessoas pode resultar no surgimento da confiança entre elas e, num círculo virtuoso, possibilitar a construção de instituições úteis a seus propósitos. Quando cooperam, os resultados obtidos por todos os jogadores são mais vantajosos.

5 O CONTEXTO BRASILEIRO

A inadequação de instituições estrangeiras aplicadas ao contexto brasileiro não é objeto de estudo recente. Na década de 1970, Roberto Schwarz já explicava a utilização das ideias liberais em um Brasil ainda escravocrata e demonstrava as consequências desse fenômeno através do estudo das obras de Machado de Assis e José de Alencar. A esse respeito, ele afirma que “o teste da realidade não parecia importante. É como se coerência e generalidade não pesassem muito, ou como se a esfera da cultura ocupasse uma posição alterada, cujos critérios fossem outros” (SCHWARZ, 2012, p. 15).

Ainda de acordo com Schwarz, o Brasil continuamente utiliza as ideias europeias na própria reprodução social, mas sempre de forma imprópria (Schwarz, 2012). Com efeito, as consequências podem ser perniciosas: “Assim, com método, atribui-se independência à dependência, utilidade ao capricho, universalidade às exceções, mérito ao parentesco, igualdade ao privilégio etc.” (SCHWARZ, 2012, p. 19) e tem-se “a sensação que o Brasil dá de dualismo e factício – contrastes rebarbativos, desproporções, disparates, anacronismos, contradições, conciliações e o que for” (SCHWARZ, 2012, p. 21).

Fernando Henrique Cardoso, em um discurso proferido na Conferência da Rede Global de Desenvolvimento, retoma a tese de Schwarz e discorre sobre os problemas das “ideias fora do lugar”. Segundo ele, “a ação, por mais que se baseie em modelos universais abstratos, é sempre ação em um contexto determinado e em circunstâncias específicas” (CARDOSO, 2001). Nesse sentido, o processo também não precisa representar apenas uma simples repetição: quando uma transferência é realizada, ele pode acontecer com um importante enriquecimento de sua própria dinâmica (CARDOSO, 2001). Inclusive, Cardoso cunha a expressão “a originalidade da cópia” para demonstrar essa possibilidade (nome também do primeiro capítulo de um de seus livros).

Mais recentemente, analisando a esfera pública de planejamento, Macedo (1998) afirma que no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas há uma passagem do planejamento tradicional para uma gestão do desenvolvimento. Essa mudança é caracterizada por três pontos essenciais: a) maior horizontalidade da relação setor público estatal e atores sociais no processo de definição de políticas; b) maior seletividade espacial e social, em que as políticas são desenhadas considerando as especificidades econômicas e sociais de cada região e c) maior integração das políticas, superando uma visão setorial simplista da economia (MACEDO, 1998).

O autor ressalta que esse modelo de gestão do desenvolvimento permeia não só a relação nos âmbitos federal, estadual e municipal, como também a relação entre governo e sociedade civil. Então, nesse contexto, a transferência de política eficaz aparece como uma consequência do amadurecimento no modelo de planejamento de políticas públicas e ao mesmo tempo o reforça.

Ao defender a importância das instituições de pesquisa aplicada no apoio às atividades de planejamento governamental, os argumentos de Macedo (1998) servem também ao propósito de sustentar que a forma como a transferência de políticas públicas é comumente realizada deve ser revista, em prol de maior eficácia e eficiência e, conseqüentemente, em prol do desenvolvimento econômico. Segundo o autor, “aumentaram as necessidades, as possibilidades e a autonomia das instâncias subnacionais de formular políticas públicas cujas especificidades sejam mais atreladas à realidade local” e “o processo de formulação de políticas está se dando de forma cada vez mais interativa com os atores sociais locais” (MACEDO, 1998, p.7). Esse ponto é de fundamental importância, pois as soluções assim desenvolvidas não são genéricas e possuem potencial de impacto significativamente mais elevado por dialogar diretamente com a realidade local. Portanto, há cada vez mais sentido em falar de um processo de transferência de políticas públicas eficaz, ou seja, que considere o contexto e a cultura locais, que envolva os atores ali presentes, que valorize as potencialidades do ambiente e com isso realize a

adaptação da política em questão. E isso não é impossível, mas sim algo que vai se verificando com o desenvolvimento, ainda limitado pela democracia recente, mas que tem plena possibilidade de ser praticado. Nesse sentido, a proposta vista em Dolowitz e Marsh (2000) e De Jong, Lalenis e Mamadouh (2002), de voltar à atenção para o contexto e para as peculiaridades de uma nação (ou da região em questão) é complementada e enriquecida pelo conceito de *grafting* e negociação discorrido por Pessali (2011).

CONCLUSÃO

A globalização desempenhou um papel fundamental na transferência de políticas, pois, além de possibilitar sua rápida expansão, permitiu a superação da visão de que é um processo que se dá apenas dos países desenvolvidos para os subdesenvolvidos. A transferência de políticas não se resume a isso e não deve ser encarada de tal forma, uma vez que é rica em possibilidades e potencialidades.

Quando os limites da transferência como um mecanismo de desenho de políticas públicas são analisados, é importante considerar que os problemas residem no método utilizado para aplica-lo e não no processo em si. Como mencionado, a transferência de políticas é um mecanismo interessante do qual os *policy makers* podem lançar mão visando o desenvolvimento de sua região. Por outro lado, porém, o método pelo qual o processo é realizado pode ser ineficaz: a economia institucional destaca a importância das instituições formais e informais de cada nação e, com isso, conclui-se que não se pode negligenciar sua influência no desempenho de uma política pública e na consequente busca pelo desenvolvimento econômico. Nesse sentido, um método eficaz reside em um desenho alternativo que busque tirar o melhor dos benefícios associados à transferência e superar algumas de suas armadilhas. Este método pode ser realizado através do *grafting* e da negociação entre *policy makers* e *stakeholders*.

Por fim, conclui-se que é mister reconhecer a existência e a importância do processo de transferência de políticas públicas, para então sistematiza-lo de forma a contribuir para o seu sucesso e para o sucesso do desenvolvimento econômico. Toda contribuição nesse campo merece a atenção tanto de acadêmicos da área de políticas públicas e da economia quanto dos próprios governantes, independentemente se da esfera nacional, regional ou local. No Brasil, a discussão das 'ideias fora do lugar' já emergiu e a passagem observada para um novo modelo de planejamento compõe um campo fértil para a utilização da transferência de

políticas públicas como um instrumento eficaz e produtivo com vistas ao desenvolvimento da nação.

REFERÊNCIAS

- ARIELY, D. **Are we in control of our own decisions?** [video]. TALKS | TED PARTNER SERIES, 2008.
- AXELROD, R. **La evolución de la cooperación.** El dilema del prisionero y la teoría de juegos. Madrid: Alianza Editorial, 1986.
- COASE, R. H. **Ronald H. Coase - Prize Lecture: The Institutional Structure of Production.** Disponível em <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1991/coase-lecture.html> Acesso: 10 nov. 2013
- COMMONS, J. Institutional Economics. **American Economic Review.** Vol 21, 1931.
- DISCURSO FHC. **Leia íntegra de discurso de FHC em conferência no Rio.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u27479.shtml>>. Acesso em: 08/08/2013
- DE JONG, M. The pitfalls of Family resemblance: why transferring planning institutions between 'similar countries' is delicate business. **European Planning Studies.** Vol 12, 2004.
- DE JONG, M.; LALENIS, K; MAMADOUH, V. **The Theory and Practice of Institutional Transplantation: Experiences with the Transfer of Policy Institutions.** Dordrecht: Kluwer, 2002.
- DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Governance: An International Journal of Policy and Administration.** Vol 13, 2000.
- EINSTEIN, A. **Como Vejo o Mundo.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.
- HODGSON, G. M. The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory. **Cambridge Journal of Economics.** Vol 27, 2003.
- KAHNEMAN, D.; KNETSCH, J.; THALER, R. Anomalies: the endowment effect, loss aversion, and status quo bias. **Journal of Economic Perspectives.** Vol 5, 1991.

LIST, G. F. **The National System of Political Economy**. London: Longmans, Green and Co., 1909.

MACEDO, M. M de. Os 25 anos do Iperdes e o Papel das Instituições de Pesquisa no Planejamento. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. N°94, 1998.

O que é a Economia Institucional. Disponível em
<<http://economiaiinstitucional.weebly.com>>. Acesso em: 20/08/2013.

PESSALI, H. Public Policy Design in Developing Societies: Beyond Transplantation. **Journal of Developing Societies**. Vol 27, 2011.

RUTHERFORD, M. The Old and the New Institutionalism: Can Bridges be Built? **Journal of Economics Issues**. Vol 29, 1995.

SCHWARTZ, R. **Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro**. São Paulo: Duas Cidades; Editora 34, 2012.