

Difusão dos PTCs da América Latina para a Ásia: o caso do programa 4Ps nas Filipinas

Michael Howlett

Simon Fraser University / Department of Political Science
 Colúmbia Britânica — Canadá
 National University of Singapore / Lee Kuan Yew School of Public Policy
 Singapura

M Ramesh

National University of Singapore / Lee Kuan Yew School of Public Policy
 Singapura

Kidjie Saguin

National University of Singapore / Lee Kuan Yew School of Public Policy
 Singapura

O objetivo deste estudo é compreender o papel de atores, ideias e processos nacionais e internacionais no que diz respeito à difusão de políticas públicas. Observa-se que os estudos existentes sobre esse tema não oferecem uma explicação adequada sobre os mecanismos pelos quais essa difusão ocorre, bem como não abordam definitivamente os papéis dos atores envolvidos no processo de transferência de políticas. Em virtude desse quadro, este trabalho busca contribuir por meio do estudo do processo de difusão, ao longo da última década, de programas de transferência condicionada de renda (PTCs) do Brasil e do México para as Filipinas. Ainda, usamos o conceito de “grupo de defesa de instrumento de política pública” para delinear e compreender os diversos atores e canais envolvidos com a difusão dos PTCs. O estudo de caso mostra que esses grupos de atores dedicados a articulação, adoção e expansão de políticas específicas são centrais para sua difusão para outros países e para explicar esse fenômeno com maior propriedade.

Palavras-chave: difusão de políticas; PTC; grupo de defesa de instrumento de política pública.

Diffusion of CCTs from Latin America to Asia: the Philippine 4Ps case

The purpose of this study is to understand the role of international and domestic actors, ideas and processes in the diffusion of public policies. It argues that existing studies on the subject do not provide an adequate explanation of the mechanisms through which diffusion takes place, nor do they sufficiently address the roles of actors affecting the policy transfer process. We address these shortcomings by studying the diffusion of conditional cash transfer (CCT) programs from Brazil and Mexico to the Philippines over the past decade. We use the concept of an ‘instrument constituency’ to delineate and trace the various actors and channels involved in the diffusion of CCTs. The case study shows that these groups of actors dedicated to the articulation, adoption and expansion of particular policy instruments are central players in transnational diffusion of policies and offer a robust explanation of the phenomenon.

Keywords: policy diffusion; CCT; instrument constituency.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170020>

Artigo recebido em 18 fev. 2017 e aceito em 9 mar. 2018.

[Versão traduzida]

A pesquisa para este artigo foi generosamente apoiada por uma concessão da Escola de Políticas Públicas Lee Kuan Yew, da Universidade Nacional de Singapura.



Difusão de los PTC de América Latina en Asia: el caso del programa 4Ps en Filipinas

El objetivo de este estudio es comprender el papel de actores, ideas y procesos nacionales e internacionales en lo que respecta a la difusión de políticas públicas. Se observa que los estudios existentes sobre ese tema no ofrecen una explicación adecuada sobre los mecanismos por los cuales se da esa difusión; asimismo, no abordan definitivamente los papeles de los actores involucrados en el proceso de transferencia de políticas. En virtud de ese panorama, este trabajo se propone contribuir mediante el estudio del proceso de difusión —durante la última década— de los programas de transferencia monetaria condicionada (PTC) de Brasil y de México en las Filipinas. Además, usamos el concepto de “grupo de defensa de instrumento de política pública” para delinear y comprender los diversos actores y canales involucrados en la difusión de los PTC. El estudio de caso muestra que esos grupos de actores dedicados a la articulación, adopción y expansión de políticas específicas son centrales para su difusión en otros países y para explicar ese fenómeno con más propiedad.

Palabras clave: difusión de políticas; PTC; grupo de defensa de instrumento de política pública.

1. INTRODUÇÃO

A difusão transnacional de políticas, ou seja, a transferência de políticas de uma jurisdição nacional para outra, não é um fenômeno raro e é observado por estudiosos de diversas áreas, especialmente no campo das políticas públicas comparadas. As tipologias oferecidas na literatura existente levantam a questão de como, por quem e de que forma as políticas são transferidas de um país a outro. A transferência de políticas é uma interação de agência e estrutura individual que molda a aprendizagem interjurisdicional, podendo ser voluntária, coerciva ou negociada (Evans, 2009; Dolowitz e Marsh, 1996, 2000). Estudos de política pública comparada mostram que a formação de alianças transnacionais e o emprego de múltiplos canais de influência na busca de alguns interesses ou ideias em comum — incluindo preferências por ferramentas e programas de políticas específicas — são uma característica fundamental de muitos dos processos de difusão (Dolowitz e Marsh, 2000; Stone e Ladi, 2015; Orenstein, 2008).

A literatura sobre difusão de políticas, embora profícua, tem sido criticada por não dar uma explicação geral sobre o desenvolvimento desse fenômeno (James e Lodge, 2003), particularmente porque, no que diz respeito ao fator fundamental que motiva e dá forma ao engajamento dos atores nas atividades de transferência, cada caso parece único. Além disso, estudos recentes sobre o tema não foram além dos atores já identificados por Dolowitz e Marsh (1996, 2000), e continuam a se concentrar em pontos de vista sobre a amplitude e o grau de potenciais transferências (Dussauge-Laguna, 2012). A pesquisa sobre como a transferência de políticas ocorre nos países em desenvolvimento continua escassa, colocando em dúvida a validade dos referenciais sobre o tema quando se fala em contextos que estão além das economias desenvolvidas (Nedley, 2004). Os autores que pesquisam a transferência de políticas nos países em desenvolvimento (por exemplo, Lana e Evans, 2004; Porto de Oliveira, 2017; Foli, Béland e Fenwick, 2018) revelaram um processo de difusão de maneira plural, em que os atores individuais legitimam as políticas transferidas e o próprio processo de transferência, mas nossa compreensão sobre os detalhes do processo permanece limitada.

O objetivo deste estudo é esclarecer esses aspectos negligenciados dos mecanismos de transferência transnacional de políticas, analisando os detalhes da difusão de um programa específico — o Programa de Transferência Condicionada de Renda — pela América Latina e Ásia nos últimos anos. A difusão internacional de programas de transferência de renda condicionada (PTCs) é uma excelente oportu-

tunidade para desenvolver uma explicação compreensível e capaz de ser testada empiricamente dos mecanismos precisos que estão envolvidos na difusão de políticas, na medida em que esses programas se difundem em um processo de duas etapas: na primeira, a difusão se limita a uma região específica (nesse caso, América Latina); na segunda etapa, ela rompe essa fronteira, ganhando outras regiões.

Com base em pesquisa de arquivo e entrevistas semiestruturadas, o estudo de caso apresenta os detalhes desses processos e os agentes e mecanismos envolvidos na difusão de PTCs brasileiros e mexicanos para as Filipinas. O estudo foca particularmente a natureza dos atores nacionais e internacionais envolvidos, bem como os papéis assumidos por esses atores como promotores da difusão e adoção dessa política pública. Todos os três são países de renda média que enfrentam desafios de desenvolvimento econômico e social semelhantes, o que torna a difusão de políticas entre eles ideal para estudo.

Este artigo introduz o conceito de “grupo de defesa de instrumentos de política pública” (*instrument constituency*) — um conceito relativamente novo e oriundo dos estudos de políticas públicas comparadas — como uma importante ferramenta analítica para delinear e rastrear o papel de vários atores e canais na difusão de PTCs (Voß e Simons, 2014). Este artigo situa a noção de “grupo de defesa de instrumentos de política pública”, como serão chamados doravante, no quadro analítico da transferência de políticas. Trata-se de grupos de atores dedicados à articulação e expansão de tipos específicos de instrumentos de política (Voß e Simons, 2014), que conectam histórias e conhecimentos sobre o sucesso desses instrumentos com base no primeiro passo do processo de transferência, particularmente na forma de produtos de conhecimento e por meio de plataformas de aprendizagem. A difusão de PTCs da América Latina para as Filipinas é aqui explorada para mostrar como os mesmos grupos de defesa (em muitos casos, os mesmos indivíduos) foram responsáveis pela difusão de uma política social como o PTC. Esse tipo de programa é a combinação de um conjunto de elementos de políticas públicas derivados de uma variedade de programas anteriores implementados em diferentes países, que são então apresentados a políticos e governos receptivos à proposta. Finalmente, o artigo se encerra com uma discussão sobre as implicações teóricas e políticas da pesquisa, bem como sobre as possibilidades para estudos posteriores mais aprofundados a respeito dos fenômenos de difusão usando o conceito de grupo de defesa de instrumento de política pública.

2. ABRINDO A CAIXA PRETA DA DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CONCEITO DE GRUPO DE DEFESA DE INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA, OU *INSTRUMENT CONSTITUENCY*

A literatura a respeito da difusão de políticas tem crescido desde a década de 1990, afastando-se dos debates iniciais sobre agência e estrutura na adoção de políticas e programas em vários contextos políticos. O entendimento sobre quem difunde a política, o que é difundido e os fatores que promovem ou restringem o processo de difusão expandiu-se com o crescente trabalho teórico e empírico na área de política pública comparada (Benson e Jordan, 2011). Por exemplo, as formas de transferência de políticas incluíram hibridação onde os elementos do programa são combinados “para desenvolver uma política culturalmente sensível às necessidades dos seus beneficiários” (Evans, 2009:246). Em contraste com a aprendizagem coerciva, essa transferência negociada ocorre como resultado da construção da coalizão e da persuasão idealizada e, fundamentado nesta base, Mitchell Orenstein (2008) argumenta que as organizações internacionais normalmente colaboram com os atores domésticos para promover suas propostas políticas.

Compreender como esses “agentes de transferência” (Stone, 2000) operam e navegam por meio de redes transnacionais e jurisdições políticas pode ajudar a desvendar o processo de transferência

em que estão envolvidos, processo cuja estrutura pode moldar tanto o conteúdo como a forma do conhecimento compartilhado (Dolowitz e Marsh, 2012). Para Orenstein, além das organizações internacionais e governos, outros atores não estatais, principalmente *think tanks*, consultores e pesquisadores também estão ativamente envolvidos na difusão de políticas. Como “transportadores, exportadores e indutores de ideias políticas”, esses atores não estatais operam como “coalizões transnacionais de *advocacy*” (Orenstein, 2008) que trabalham por meio de mercados e redes em vez de hierarquias estatais, transferindo as bases intelectuais e ideais da política de uma jurisdição para outra. Isso pode ocorrer, por exemplo, mediante a disseminação de conhecimento e informação científica que fundamenta os meios ou ferramentas políticas desejadas (Stone, 2001). Além disso, como observa Weyland (2005, 2009), a difusão de políticas é muitas vezes um processo impulsionado por decisão cognitiva, em que os atores envolvidos na tomada de decisão e na adoção das políticas públicas são limitados pela racionalidade e usam atalhos heurísticos ou baseados em inferências para avaliar e validar novas ideias e modelos.

Esses estudos mostram grande interesse nos processos de difusão transnacionais e se concentram na identificação de padrões de difusão ao longo do tempo para melhor identificar o objeto da transferência e seus promotores (Walker, 1969; Berry e Berry, 2014). A transferência de políticas é vista como um processo pelo qual “o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um ambiente político (passado ou presente) é usado [...] em outro ambiente político” (Dolowitz e Marsh, 2000:5), facilitando ou contribuindo para a difusão de políticas. No entanto, a produção desse conhecimento tem sido ignorada na literatura sobre difusão.

Não é raro que as variáveis dependentes nesses estudos sejam mal definidas, a ponto de diferentes elementos de uma política acabarem sendo confundidas (Dolowitz e Marsh, 2000), o que leva à falta de reconhecimento de que cada elemento pode envolver um mecanismo de transferência diferente. A falta de atenção às distinções entre os componentes da política é, em parte, uma consequência inadvertida da tendência da literatura existente em teorizar demais e de suboperacionalizar a difusão de políticas (Marsh e Sharman, 2009). Os trabalhos mais recentes sobre o assunto distinguiram elementos *hard*, como políticas, arranjos e programas institucionais (Rose, 1993; Dolowitz e Marsh, 1996), de elementos *soft* ou ideias e normas transmitidas por meio de “canais ideacionais” (Stone, 2001, 2004, 2010).

No entanto, é importante distinguir com clareza os elementos da política com base em três categorias: a) ideias (ou abstrações de alto nível) sobre metas e lógica dos instrumentos; b) operacionalização do programa e referente aos objetivos da política e de seus mecanismos; e c) medidas específicas no campo de ação, em termos gerais e de procedimentos específicos na implementação da política (Cashore e Howlett, 2007; Howlett e Cashore, 2009). Os agentes de transferência não apenas atuam para identificar os “programas” a serem transferidos, mas também desempenham um papel crucial como intermediários de ideias ou normas, influenciando a opinião pública e a agenda política (Acharya, 2004).

O conceito de grupos de defesa de instrumento de políticas públicas desenvolvido recentemente em estudos na área de políticas públicas comparadas é particularmente interessante para este estudo. O conceito se refere a um conjunto específico de atores que desempenham um papel crucial na transferência e difusão de políticas, concentrando-se em alguns tipos de instrumentos e promovendo seu uso em diferentes áreas e jurisdições políticas. Esses grupos de defesa são formados por atores que compartilham uma crença comum na eficácia e eficiência de certas ferramentas políticas e defendem

sua implantação em diferentes contextos em todo o mundo (Voß e Simons, 2014). Os membros dos grupos são diversos e permanecem unidos pela sua “fidelidade” comum à defesa de um instrumento particular ou de uma combinação específica de instrumentos como uma técnica de governança pública superior às demais (Voß e Simons, 2014; Mann e Simons, 2015).

A noção de grupos de defesa de instrumento de políticas públicas tem como precursores o conceito de “comunidades epistêmicas” desenvolvido por Haas (1992), onde os membros compartilham concepções comuns de problemas relacionados com as políticas, bem como o conceito de “coalizões de *advocacy*” (aplicado em termos de política doméstica), trazido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), em que os membros compartilham convicções políticas centrais e atuam como atores coletivos importantes, influenciando o desenvolvimento de políticas. Para Haas, as comunidades epistêmicas formam conjuntos definidos de atores que se envolvem quase que exclusivamente na definição do problema, separados de outros grupos de atores envolvidos em outras atividades, como articulação política ou discussão de políticas públicas para solução de problemas. Essas comunidades são redes de “profissionais com reconhecido conhecimento e competência em um domínio específico e, dentro desse domínio, considerados autoridades no conhecimento relevante para a política” (Haas, 1992:3). Os atores nessas comunidades compartilham as mesmas ideias em relação à validade — ou seja, compartilham dos critérios intersubjetivos definidos internamente para avaliar e validar o conhecimento em sua área de *expertise* — e compartilham também um empreendimento político ao qual sua competência profissional é direcionada (Haas, 1992; Zito, 2001; Miller e Fox, 2001).

Da mesma forma, para Sabatier e Jenkins-Smith (1993), o conceito de coalizões de *advocacy* concorrentes é útil para explicar o que os atores de uma variedade de instituições, públicas e privadas, em todos os níveis de governo, fazem quando buscam implementar e efetivamente implementam suas políticas preferenciais. O argumento é que esses atores compartilham um conjunto de crenças básicas sobre áreas políticas, além de compor coalizões informais dentro de subsistemas, a fim de prevalecer sobre os outros atores na luta política para definir crenças e preferências centrais na política pública (Sabatier, 1988; Jenkins-Smith e Sabatier, 1994).

Os grupos de defesa podem ser vistos como um terceiro conjunto ou rede de atores coletivos na formulação de políticas que se formam em torno de uma preferência compartilhada por um tipo particular de instrumento de política pública (ou por um conjunto deles), se orientam para a articulação desta preferência, definindo instrumentos e influenciando em sua escolha do desenho e entrega de programas (Voß e Simons, 2014; Mukherjee e Howlett, 2015; Woo, 2016:44).

Como observado por Voß e Simons (2014:16), são “redes de atores heterogêneos”, vindos da academia, consultoria em políticas, políticas públicas e administração, negócios e sociedade civil. As conexões entre esses atores evoluem a partir das interações na articulação, desenvolvimento, difusão e implementação de um instrumento político específico. No caso do desenvolvimento dos sistemas europeus de comércio de emissões, os autores argumentam:

Como os atores naturalmente buscam o gerenciamento das interdependências vindas de seu engajamento coletivo com um instrumento, eles mutuamente se organizam cada qual para realizar uma versão particular do instrumento, de acordo com as expectativas específicas que cada ator possui... Redes de práticas interligadas [...] se solidificam durante o processo de inovação, permitindo o surgimento de novos campos de pesquisa e atores com conhecimento, indústrias de serviços especializados, órgãos públicos, redes de políticas públicas e outros atores e instituições que se formam no entorno desses instrumentos. [Voß e Simons, 2014:738]

Os grupos de defesa são, portanto, formados por atores políticos *sui generis* que, por meio de sua defesa de instrumentos preferidos, fornecem soluções de políticas em um formato “empacotado” previamente, o que muitas vezes acarreta a apresentação de soluções antes mesmo da manifestação do problema político.¹ Os grupos desenvolvem uma “infraestrutura do instrumento, ou seja, o conjunto de histórias, conhecimentos, práticas e ferramentas necessário para manter um instrumento vivo como modelo e prática implementada” (Voß e Simons, 2014). Os grupos de defesa reúnem esse conjunto de histórias e conhecimentos, produzindo informações sobre os instrumentos e seu desempenho, elaborando discursos sobre políticas e fornecendo recursos como apoio a possíveis adotantes (Foli, Béland e Fenwick, 2018). Essas informações sobre as políticas a serem difundidas são encapsuladas em produtos de conhecimento, na forma de relatórios que descrevem a ideia, documentam as práticas e demonstram a eficácia. Esses relatórios são normalmente disseminados em plataformas de aprendizagem como conferências patrocinadas, *workshops* e visitas de estudo que servem como uma rede local (Porto de Oliveira, 2017) para os membros do grupo. Nessa visão, organizações e indivíduos reunidos em grupos rivais competem para promover seus instrumentos preferidos em múltiplos contextos possíveis, e a difusão é um subproduto dessa atividade tanto nacional quanto transnacionalmente, conforme o caso (Béland e Howlett, 2016). Como mostraram os estudos de Béland e Howlett sobre a privatização de sistemas de seguro e previdência social, “organizações internacionais (como o Banco Mundial ou a Organização Internacional do Trabalho) podem pertencer a *instrument constituencies* diferentes e às vezes em competição entre si, disputando poder tanto dentro como fora dessas organizações” (Béland e Howlett, 2016:402). As organizações internacionais, na abordagem dos grupos de defesa de instrumento de políticas públicas, são muitas vezes defensoras de um determinado instrumento e o fazem junto aos Estados-nação e aos legisladores nacionais.

3. DADOS E METODOLOGIA

Diante do exposto, a difusão de políticas pode ser estudada observando os processos pelos quais atores nacionais e internacionais demonstram suas preferências por instrumentos. Para este trabalho, uma abordagem de estudo de caso é adotada para explorar esses processos, pois permite uma análise mais sutil de um fenômeno específico (no caso, a adoção da transferência condicionada de renda) para entender um constructo mais abrangente (ou seja, a difusão de políticas) sem perder o contexto em que o fenômeno ocorreu (Gerring, 2004). Usando o caso de um único país, o estudo adota o rastreamento de processos como um método para estabelecer as etapas intervenientes no mecanismo dado por uma hipótese (George e Bennett, 2005). No caso estudado, o conjunto de atores com grande afinidade a um determinado instrumento facilitou o fluxo do PTC como uma ideia e solução de política. O rastreamento do processo examina: a) os processos subjacentes empregados pelo grupo de defesa de instrumento de política pública na difusão da política; e b) as mudanças acarretadas no desenho da política de transferência condicionada em sua adoção nas Filipinas.

Pesquisas de arquivo foram realizadas para estabelecer a articulação em torno das preferências de instrumentos em produtos de conhecimento dos grupos de defesa de instrumento. Documentos administrativos e notícias de jornal também foram usados para observar as crenças e atividades ante-

¹ O fenômeno de “soluções em busca de problemas” está associado às atividades das Corporações Internacionais (Voß e Simons, 2014; Béland e Howlett, 2016; Kingdon, 1984; Mukherjee e Howlett, 2015).

riores organizadas pelos atores envolvidos na difusão dos PTCs. As Filipinas são um caso ideal para o estudo da difusão da política, uma vez que adotaram o PTC bem cedo (em 2007), mas já considerado um PTC de “segunda geração”, em virtude da existência de toda uma documentação anterior sobre a difusão desses programas na América Latina. Foram empregadas entrevistas semiestruturadas com informantes-chave e elites conhecedoras do lançamento do PTC nas Filipinas. Um importante ponto de partida foi identificar os altos funcionários do governo, reconhecidos publicamente como pioneiros do programa. Um dos coautores entrevistou funcionários-chave do Departamento de Assistência Social e Desenvolvimento (Dasd), Departamento de Saúde (DepS) e Departamento de Educação (DepEd), bem como funcionários-chave do Banco Mundial, do Banco Asiático de Desenvolvimento e da Unicef em 2009. Entrevistas semelhantes foram realizadas em junho de 2016 e julho de 2017 com os atuais altos funcionários das mesmas agências. Desta vez, também foram realizadas entrevistas nas regiões e províncias, inclusive nos níveis de distrito local e escolar.

4. O CASO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA: A ORIGEM E A DISSEMINAÇÃO DE UM INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

A ideia e a prática de transferências condicionadas de renda para fins de política social originaram-se na América Latina em meados da década de 1990 como parte do discurso político vigente e de reformas enfatizando o investimento de longo prazo em capital humano (Jenson, 2010). A transferência condicionada de renda foi intuitivamente apelativa para os reformadores políticos orientados para o mercado em países como o Chile, pois o cerne do programa estava na transferência de dinheiro “[...] para famílias pobres, com a condição de que essas famílias fizessem investimentos pré-especificados no capital humano de suas crianças em relação a questões como cuidados pré-natais, vacinação e frequência escolar” (Fiszbein e Schady, 2009:1). O ponto atrativo do esquema é que ele proporcionava o fortalecimento do capital humano de longo prazo, dando tão somente um apoio governamental de curto prazo em termos de renda, evitando o efeito de aprisionamento — ou seja, quando os cidadãos ficam dependentes exclusivamente dos programas sociais públicos para determinadas necessidades — associado à antiga forma de pensar sobre redução da pobreza e desenvolvimento social que vigorava em eras passadas.

Discutidos conceitualmente no Chile e nos EUA, os primeiros e mais amplamente emulados PTCs foram desenvolvidos na área da educação e surgiram no México e no Brasil no final da década de 1990. Até 2007, programas similares, incentivando a frequência escolar e questões de saúde pública, foram estabelecidos em 14 países latino-americanos (Jenson, 2010; Franzoni e Voorend, 2011). O México lançou seu PTC *Progresas* em 2002, que no mesmo ano passou a se denominar *Oportunidades* e, em 2014, foi rebatizado como *Prospera*. Segundo Tracy Beck Fenwick (2015:5), “o PTC mexicano foi o primeiro PTC nacional que integrou saúde, educação e condições de nutrição em um único programa social destinado a aliviar a pobreza por meio de investimentos em capital humano”. De alcance muito modesto em seu início, o programa atualmente abrange cerca de 6,8 milhões de famílias pobres em todo o país. O Bolsa Família, criado em 2003 no Brasil após experiências anteriores de PTC em nível municipal, logo ofuscou o antigo programa mexicano, sendo “considerado, cada vez mais, o padrão de referência a ser reproduzido em todos os países em desenvolvimento” (Fenwick, 2015:5). O Bolsa Família agora cobre mais de 14 milhões de famílias e reduziu a pobreza em 28% ao longo de uma década, a um modesto custo de 0,5% do PIB (The Economist, 2015).

O sucesso desses primeiros PTCs no México e no Brasil, juntamente com a mobilização de atores nacionais e transnacionais que os apoiaram, resultou na criação de um forte grupo de defesa de instrumento de política pública, desencadeando um processo de difusão que ajudou os vários fundamentos ideacionais e elementos programáticos do PTC a se espalharem para outros continentes. No nível ideacional, a introdução de PTCs marcou a mudança em direção à visão da proteção social como um direito originado a partir de esquemas contributivos que excluía aqueles que estavam fora do mercado formal de trabalho. As principais diferenças entre os antigos PTCs no México, no Brasil e no Chile estão nos objetivos da política que eles enfatizaram (Soares, 2011). O Bolsa Família foi usado principalmente como um esquema de alívio da pobreza com foco específico na assistência social. Por outro lado, o *Oportunidades* no México é mais um programa de proteção social, colocando forte ênfase nas condicionalidades que contribuem para o investimento de capital humano. Além disso, o Bolsa Família foi abordado de forma descentralizada, mas com forte coordenação central, onde os municípios são responsáveis por registrar as famílias, garantir o cumprimento das condicionalidades e fornecer informações aos ministérios nacionais (Soares, 2011). A segmentação das populações atendidas é realizada usando um único registro de renda autodeclarada, e depende muito dos gestores municipais e assistentes sociais para identificar as famílias que podem ser registradas no programa, com base em cotas flexíveis de beneficiários por município. Outros PTCs latino-americanos, como no México e na Colômbia, empregaram testes de elegibilidade multidimensional para identificação do público-alvo, testes que têm servido para orientar programas de subsídios e PTCs desde 1994 (Castañeda, 2005). A escolha da forma de identificação do público-alvo é crucial no processo de transferência, uma vez que o teste de elegibilidade multidimensional é geralmente usado quando há dificuldade de se observar a renda, enquanto a autodeclaração é mais comum quando os bens e serviços públicos são normalmente utilizados pela população mais pobre ou quando as condicionalidades desencorajam a participação do segmento de famílias que estão fora da situação de pobreza (Ravallion, 2015).

Os mecanismos de difusão dos PTCs na América Latina potencialmente levaram à formação de um grupo de defesa de instrumento liderado por organizações internacionais e governos pioneiros nos referidos programas. A difusão dos PTCs começou internamente no Brasil no início da década de 1990 como emulação da política pública denominada “Bolsa Escola” em governos municipais e estaduais, principalmente como resultado da competição política (Coelho, 2012). A popularidade dos programas municipais levou a uma visita do governo mexicano em 1997 para examinar sua implementação, o que levou ao lançamento do programa mexicano em todo seu território nacional (Levy e Rodríguez, 2004). No Brasil, esses programas municipais acabaram sendo integrados a um programa federal do Bolsa Escola. Após um diálogo com o presidente mexicano sobre o sucesso do *Progresá*, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva decidiu integrar vários programas, incluindo o Bolsa Escola, no Bolsa Família (Lindert et al., 2007). O Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) e o Banco Mundial apoiaram o Bolsa Família do Brasil tanto financeiramente por meio de empréstimos e garantias, como tecnicamente (Leite, Pomeroy e Suyama, 2015). Essas instituições trabalharam então com o Brasil e o México, para gerar informações relacionadas com o sucesso dos programas e para transmitir essas informações consolidadas e organizadas, enfatizando sua eficácia, a outros países em busca de fortalecer seus programas de proteção social com baixo custo. O modelo brasileiro acabou sendo adotado em muitos países, incluindo o Equador (Lana e Evans, 2004) e Gana (Foli, Béland e Fenwick, 2018). Essa difusão na América Latina tem sido atribuída

às pressões das organizações internacionais por meio de elementos como o aprendizado por meio de uma plataforma de “aprender com as experiências dos vizinhos”, por meio do estabelecimento de normas profissionais internacionais e de incentivos financeiros, bem como a tendência dos políticos nacionais de usarem atalhos heurísticos em sua busca por soluções (Sugiyama, 2011).

É importante destacar nessa questão dos mecanismos e agências de difusão a atuação de indivíduos específicos, nas arenas internacional e doméstica, que estavam convencidos da eficácia do PTC e desempenharam um papel central como agentes de sua promoção e adoção. Como será detalhado, enquanto esses atores internacionais — incluindo consultores políticos que trabalharam em outros PTCs e instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento e a agência Australian Aid (AusAid) — usaram sua autoridade epistêmica na primeira fase da difusão do PTC na América Latina (envolvendo o México e o Brasil) (Jenson, 2010; Sugiyama, 2011), eles estiveram igualmente envolvidos na difusão dos PTCs para a Ásia. Embora a maioria dos estudos sobre difusão do PTC nas Filipinas defenda um contexto político pertinente para a cooperação desses atores internacionais com atores domésticos do governo filipino — particularmente o Dasd — como a variável mais importante para a transferência de políticas públicas (Kim e Yoo, 2015; Debonneville e Diaz, 2013), argumentamos aqui que o atual Programa *Pantawid* foi, em grande parte, um subproduto de um grupo de defesa de instrumento de políticas públicas atuando transnacionalmente, advogando pelo valor do PTC na redução da pobreza.

5. PTC NAS FILIPINAS

O impacto dos grupos de defesa de instrumento pode ser observado no lançamento do *Pantawid Pamilyang Pilipino Program* (4Ps) nas Filipinas. O programa *Pantawid* foi lançado em 2007 como um piloto (chamado *Ahon Pamilyang Pilipino*) cobrindo 6 mil residências. O programa foi expandido para 320 mil domicílios em todo o país no início de 2008, mesmo antes da avaliação do programa-piloto, passando para 700 mil em 2009, e depois para 1 milhão em 2010. A expansão do programa se acelerou ainda mais depois da eleição do presidente Aquino, em 2010, e ao final de seu mandato em 2016 o programa alcançou a marca de 4,3 milhões de domicílios atendidos. Cobrindo cerca de 21% da população, o 4Ps é o terceiro maior PTC do mundo, depois do Brasil (que cobre 29% da população) e do México (que abrange 27% da população) (Acosta e Velarde, 2015).

A simples adoção do 4Ps representa uma transferência de ideias em relação aos objetivos e à lógica de instrumentos, tendo origem na América Latina, particularmente no Brasil e no México, e sendo adotada nas Filipinas. Antes do 4Ps, a ideia em vigor — assim como era também na maioria dos países latino-americanos — era de que o crescimento econômico fosse a principal estratégia para a redução da pobreza, com pouco ou nenhum espaço para políticas sociais “ativistas” (Balisacan e Edillon, 2005; Tabuga e Reyes, 2012). Os programas anteriores voltados para a redução da pobreza eram focados no empoderamento da população e eram tipicamente de pequena escala, o que se observa dado o baixo investimento nesse tipo de programa nos anos 1990, que atingiu em média 1,5% do orçamento total do governo, incluindo subsídios para compra de arroz (Manasan, 2001). Esse quadro contrasta em muito com o orçamento do 4Ps, que em 2014 cresceu para 1,5 bilhão de dólares, representando 0,5% do PIB do país e 2,8% do orçamento do governo nacional (Acosta e Velarde, 2015). Essa mudança ideacional é mais evidente na adoção formal de uma estrutura de proteção social pelo governo em 2007, com o 4Ps claramente se tornando o programa central até 2012, quando todos os outros programas convergiram para ele.

A mudança ideacional é largamente atribuída à eficácia de programas similares na América Latina transmitidos por meio de plataformas de aprendizagem e produtos de conhecimento. A ideia de um PTC para a educação nas Filipinas surgiu durante uma discussão no início de 2006 entre a secretária do Bem-Estar Social do país, doutora Esperanza Icasas-Cabral, e o funcionário do Banco Mundial, Jehan Arulpragasam, que havia trabalhado em um PTC na Indonésia. Ele encorajou a doutora Cabral a participar da conferência sobre PTCs organizada pelo Banco Mundial em Istambul em junho de 2006 (World Bank, 2008; Debonneville e Diaz, 2013). A delegação filipina incluiu funcionários do Departamento de Orçamento e Gestão, Departamento de Finanças e Departamento de Bem-Estar Social e Desenvolvimento, bem como dois representantes do Banco Mundial no país. Por volta de 2007, as publicações do Banco Mundial sobre transferência condicionada de renda aumentaram, provavelmente devido ao aumento dos empréstimos para esse fim. Uma simples busca por palavras no sistema do repositório aberto de conhecimento do Banco Mundial usando *conditional cash transfer* (transferência de renda condicionada) resulta em 41 publicações, no ano 2000, e 95, em 2006, passando para 147 publicações, em 2007, e 213, em 2008. Os documentos oficiais referem-se frequentemente ao sucesso dos PTCs no México e no Brasil. Esses documentos incluem acordos de empréstimo com o Banco Mundial e com o Banco Asiático de Desenvolvimento, bem como a Portaria que institucionalizou o programa no Dasd. Em 2008, a presidente Gloria Macapagal Arroyo citou dados do Banco Mundial a respeito do PTC do Brasil durante seu discurso à nação, como justificativa para a introdução do Programa *Pantawid*. As organizações internacionais e os produtos de conhecimento publicados desempenharam um papel importante não apenas na expansão do espaço político para a proteção social, mas também na identificação do PTC como um instrumento viável que pode alcançar tal objetivo.

O 4Ps é um PTC por excelência, que oferece recursos financeiros, desde que os beneficiários cumpram condições específicas de saúde e educação. O objetivo do programa é dar apoio na forma de renda para famílias pobres no curto prazo (assistência social), incentivando-as a investir na educação e na saúde das crianças, para que possam escapar do ciclo de pobreza a longo prazo (desenvolvimento social) (DSWD, 2009). Oferece PhP500 (equivalente a 10,72 dólares) por mês em subsídios de saúde. Oferece mais PhP300 (equivalente a 6,43 dólares) por mês para investimento em educação para cada criança em creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental, e PhP500 para estudantes em escolas do ensino médio. O valor de apoio para investimentos em educação está disponível para um máximo de três filhos por família em cada ano escolar. O benefício máximo, incluindo educação e saúde, equivale a PhP 2.000 (42,90 dólares) por família por mês (a renda mensal *per capita* era de 230 dólares em 2016).

Os objetivos da política explicitados nos documentos do programa mostram que o PTC filipino usa um balanço entre assistência social e desenvolvimento social semelhante ao do México, tendo escolhido esse em detrimento do modelo brasileiro que enfatiza a redistribuição e do chileno que possui um forte direcionamento à população extremamente pobre (Fiszbein e Schady, 2009). Portanto, pode-se dizer que há menos difusão de país para país, como no Brasil e em Gana (Foli, Béland e Fenwick, 2018). Governos que recebem a transferência da política, como é o caso das Filipinas, parecem ter selecionado esse conjunto de objetivos a partir de um menu de casos documentados de outros países; mas é vital mencionar que, além da participação na conferência, a delegação filipina foi assessorada sobre os PTCs por um consultor internacional, Tarcisio Castañeda, que havia trabalhado para o Banco Mundial na América Latina, publicou artigos sobre a experiência da Colômbia no combate à pobreza e na época estava baseado na Indonésia. Mais tarde, ele se tornou consultor

interno da Dasd, juntamente com sua esposa, Luisa Castañeda, que era especialista em testes de elegibilidade multidimensional. Não surpreende observar objetivos similares no PTC da Indonésia (*Program Keluarga Harapan* ou Programa de Famílias com Esperança), introduzido contemporaneamente ao filipino em 2007 (Kwon e Kim, 2015). O governo indonésio frequentou com os filipinos a plataforma de aprendizagem na Turquia (a conferência organizada pelo Banco Mundial), estando assim exposto a um mecanismo de difusão semelhante. Os consultores na área de políticas públicas, neste caso, podem desempenhar um papel na transmissão das narrativas montadas pelas organizações internacionais como Banco Mundial. Por exemplo, apesar da diversidade de ênfases dadas para as políticas de transferência condicionada de renda na América Latina, o PTC é considerado pelo Banco Mundial uma política que transcende os problemas tradicionais de assistência social ao abordar “não apenas as necessidades de consumo de curto prazo, mas lidar com a pobreza de longo prazo por meio do fomento do capital humano, investindo nas áreas complementares de nutrição, saúde e educação” (De La Brière e Rawlings, 2006:6). Essa noção é observada na fala de Castañeda:

O componente da rede de segurança do PTC visa oferecer assistência social para a redução da pobreza no curto prazo. No longo prazo, erradica a pobreza ao construir a capacidade das crianças de famílias pobres de concluir a educação escolar e melhorar as condições de saúde, o que é considerado um enorme investimento em recursos humanos. [Philippine Daily Inquirer, 24 nov. 2010]

Para receber o benefício, os domicílios devem ser identificados como “pobres”, conforme determinado pelo sistema nacional de seleção de domicílios beneficiados (*Listahanan*), que adota o teste de elegibilidade multidimensional. O domicílio deve ter uma mulher grávida ou ao menos uma criança. Entre as condições para recebimento do benefício, está a frequência escolar de crianças de três a 18 anos (85% de frequência), e as grávidas e crianças devem se submeter a testes de saúde prescritos e a imunização. Uma característica única do programa 4Ps nas Filipinas, em comparação com seus predecessores latino-americanos e seus contemporâneos indonésios, é que requer que os beneficiários participem de Sessões de Desenvolvimento Familiar, que tratam das responsabilidades dos pais, da família e da comunidade.

A escolha do teste de elegibilidade multidimensional para identificar as famílias em situação de pobreza permitiu — após ter passado por dificuldades devido a deficiências e ineficiências nesse processo — que o governo filipino adotasse um maior e mais eficaz direcionamento para estabelecer o público-alvo (Balisacan e Edillon, 2005; Reyes e Valencia, 2004). A seleção pelo teste é uma escolha similar ao que ocorre nos PTCs no México e na Colômbia e diversa do modelo brasileiro. Essa é uma escolha política importante, pois é percebida como mais intrusiva e onerosa se comparada à estratégia “mais leve” do Brasil, que se baseia na autodeclaração de renda (Reid, 2016). Para obter informações sobre o projeto e a operação do PTC, os funcionários da gestão da Dasd nas Filipinas viajaram para Bogotá em maio de 2007 e depois para a Cidade do México, e essas viagens representaram outra importante plataforma de aprendizagem patrocinada pelo Banco Mundial. O teste de elegibilidade multidimensional foi amplamente promovido pelo Banco Mundial como resultado de uma fórmula heurística como demonstrado na seguinte constatação: “Países com grandes diferenças entre ricos e pobres são mais bem servidos por testes indiretos, enquanto a identificação de públicos-alvo por meio do critério geográfico pode ser mais eficiente para populações largamente homogêneas” (Vermehren,

2003:2). Essas regras práticas criadas pelo grupo de defesa de instrumento tornaram-se poderosas, pois determinavam em grande parte como a pobreza foi identificada na segunda leva de PTCs nas Filipinas e na Indonésia.

Nesse ponto, é importante destacar o contexto que permitiu que o grupo de defesa de instrumento desempenhasse um papel importante na transferência de políticas de transferência condicionada de renda nas Filipinas. O PTC surgiu em um momento oportuno para o Dasd que, em meados da década de 2000, estava lutando para encontrar um novo papel após a descentralização das políticas-chave de proteção social para os governos locais (entrevista com o ex-secretário do Departamento de Assistência Social e Desenvolvimento, 2016; entrevista com o subsecretário do Departamento de Assistência Social e Desenvolvimento, 2016).

Um aumento na taxa de pobreza, apesar do rápido crescimento econômico, foi atribuído à falta de um programa eficaz de redução da pobreza no país. Um programa nacional como o 4Ps deu ao Departamento uma função de alta relevância, deixando os detalhes da implementação para os governos locais. Além disso, o Dasd já possuía experiência positiva com outros programas descentralizados similares, como o *Kapat Bisig Laban sa Kahirapan – Comprehensive and Integrated Delivery of Social Service* (Kalahi-CIDSS) (Entrega Ampla e Integrada de Serviços de Assistência Social), um programa nacional implementado localmente, centrado em projetos orientados para a comunidade, e apoiado com entusiasmo pelo Banco Mundial.

Apesar de sua experiência como principal agência de proteção social, o Dasd não tinha capacidade para projetar e implementar programas complexos. O sucesso do PTC depende da identificação precisa da população em situação de pobreza e da estreita coordenação com os ministérios da educação e da saúde. Essas são tarefas desafiadoras nas quais o Dasd tinha pouca experiência (entrevista com o ex-secretário do Departamento de Assistência Social e Desenvolvimento, 2016). O apoio financeiro e técnico ao PTC oferecido pelo Banco Mundial foi crucial para que o departamento assumisse e implementasse o programa 4Ps.

O apoio do Banco Mundial inspirou confiança e motivou o Banco Asiático de Desenvolvimento e outras agências internacionais a se unirem em apoio ao programa. Não obstante a velocidade de sua rápida expansão, a implementação do 4Ps foi menos atribulada do que o esperado. O papel das agências internacionais, como grupo de defesa de instrumento, ao fornecer assistência técnica e financeira, contribuiu para a implementação do programa, particularmente porque não houve oposição significativa de grupos politicamente poderosos como a Igreja (Kim e Yoo, 2015). O desenho do programa foi elaborado para contornar os políticos locais, adotando uma implementação altamente centralizada que assegurou que o 4Ps fossem considerados politicamente neutros e, portanto, menos vulneráveis à manipulação.

O estabelecimento e expansão do 4Ps nas Filipinas ilustra a confluência de fatores internacionais e domésticos que impulsionam a difusão de políticas. O caso também destaca a importância do grupo de defesa de instrumento nacional e internacional e de suas ideias e motivações na definição do momento e do conteúdo das políticas públicas. O Banco Mundial não apenas desempenhou um papel fundamental ao apresentar os PTCs aos formuladores de políticas, como também forneceu apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento do programa (Arulpragasam, 2008; Fiszbein e Schady, 2009; IBRD, IFC e Miga, 2009). Isso incluiu um empréstimo de 404 milhões de dólares em 2008 e 450 milhões de dólares em 2015 para o 4Ps (World Bank, 2008). Da mesma forma, o Banco Asiático de Desenvolvimento também concedeu ao 4Ps um empréstimo de 400 milhões de dólares em 2010 e

novamente em 2015 (ADB, 2015). As negociações de empréstimos pareceram ser bastante corriqueiras, o que é evidenciado pelo fato de que os fundos foram disponibilizados com facilidade um ano após o lançamento do programa em 2008, considerando que o financiamento dessas duas organizações correspondeu a quase dois terços das despesas do programa nos anos iniciais (Debonneville e Diaz, 2013). A única controvérsia entre a Dasd e o Banco Mundial foi a inclusão das “sessões de desenvolvimento familiar” nas atividades do programa. Essas sessões eram uma competência que a Dasd achava que poderia trazer para o programa, mas os funcionários do Banco Mundial a consideravam desnecessária. Em última análise, o Banco Mundial cedeu, e o componente de planejamento familiar tornou-se uma característica única do PTC nas Filipinas.

O alinhamento de interesses entre os parceiros internacionais e domésticos do grupo de defesa de instrumento provou ser fundamental na continuação do programa. O 4Ps contou com enorme apoio político do governo da presidente Arroyo e sua expansão em número de beneficiários se tornou o ponto central da política de proteção social do presidente Aquino. Isso foi reforçado por produtos de conhecimento usados para legitimar a continuação do programa. Curiosamente, esses estudos foram em grande parte realizados ou encomendados pelo Banco Mundial e outros parceiros internacionais como a AusAid. Os resultados encontrados nesses estudos, que geralmente mostram uma visão positiva do programa, foram usados em deliberações orçamentárias no congresso, onde o programa é mais comumente desafiado. Por exemplo, menos de 40 congressistas fizeram uma petição contra a expansão do programa (entre eles, membros do próprio partido do presidente Aquino) durante as deliberações orçamentárias de 2010. Mas os atores nacionais são capazes de defender o 4Ps usando produtos de conhecimento sobre o programa. Um alto funcionário do Dasd citou declarações do Banco Mundial durante uma audiência de orçamento em 2012: “Gostaria de citar a senhora Junko Onishi, especialista em monitoramento e avaliação do Banco Mundial [...] que o *Pantawid Pamilya* está tendo um impacto forte e consistentemente positivo nos domicílios beneficiados, o que está fundamentado nos principais indicadores usados nas conclusões preliminares da avaliação de impacto”. Essa influência do grupo de defesa de instrumento é reconhecida pelo Banco Mundial em um relatório: “as avaliações de impacto contribuíram diretamente para a sustentabilidade do programa, ao oferecerem evidências rigorosas sobre seu impacto, nas audiências de deliberação do orçamento, por exemplo” (World Bank, 2016:12).

As plataformas de aprendizado também se mostraram críticas. Depois de voltar de Istambul, os delegados discutiram a viabilidade de estabelecer um PTC nas Filipinas. Posteriormente, convocaram uma conferência interinstitucional focada no estabelecimento de um PTC, que contou com a presença de vários representantes de organizações internacionais e do governo, além de Castañeda. A compreensão do conceito foi reforçada durante uma reunião de assistência técnica altamente especializada convocada pelo Banco Asiático de Desenvolvimento e, em novembro de 2006, a sede do Banco Mundial nas Filipinas aprovou recursos para o projeto do Dasd de Apoio ao Setor Social Nacional para o Bem-Estar Social e o Desenvolvimento, que incluiu uma avaliação de viabilidade de PTCs no país (Pablo, Sampang e Solloso, 2009). O trabalho preparatório do Dasd e de seus parceiros internacionais deu frutos em março de 2007, quando o governo discutiu e aceitou a proposta do departamento de lançar o programa em caráter piloto no outono daquele ano. O PTC foi formalmente lançado em setembro de 2007 por meio de uma portaria. Apenas alguns meses após a implementação do piloto, e antes de avaliar seu desempenho, a presidente decidiu expandir o número de beneficiários de 6 mil para 320 mil domicílios. Então, em julho de 2009, o presidente Arroyo e uma comitiva de membros

do Congresso e funcionários da Dasd visitaram o Brasil para se encontrar com o presidente Lula da Silva e aprender sobre o Bolsa Família. A visita foi proveitosa e, ao retornar, Arroyo decidiu legalizar o programa. Em seguida, a senadora Miriam Santiago, membro da delegação, também apresentou um projeto de lei para institucionalizar uma versão do Bolsa Família nas Filipinas, mas o projeto de lei não prosperou no congresso. Em 2013, uma delegação de alto escalão, incluindo a secretária do Dasd e oficiais do Departamento de Reforma Agrária, também foi ao Brasil para estudar o Bolsa Família, uma viagem patrocinada pelo Programa Mundial de Alimentos da ONU.

As atividades do grupo de defesa de instrumento deram impulso para a sobrevivência do programa. Seria um exagero dizer que não houve oposição à iniciativa, e muitas das críticas resultaram em mudanças na forma como o programa é executado (Kim e Yoo, 2015). Uma das maiores resistências contra o programa foi feita pelo ex-senador Aquilino Pimentel e por membros da associação de líderes de bairros (*barangay*), que argumentaram que a entrega centralizada do programa violava a garantia constitucional de que a assistência social deve ser oferecida pelos governos locais. Em 2012, no entanto, a Suprema Corte determinou que o programa não interfere na autonomia local. A decisão também endossou o desenho do 4Ps e a inteligência por trás da transferência condicionada de renda como estratégia de redução da pobreza. Esses eventos deram destaque ao programa *Pantawid* nas redes internacionais de transferência de políticas. Castañeda, consultor que acabou sendo contratado para conduzir um relatório sobre o progresso do programa, comenta: “Neste momento, o programa das Filipinas avançou tanto que poderia oferecer lições a alguns países” (Liao, 2013). Em 2013, as Filipinas receberam o encontro South-South Learning (Aprendizagem Sul-Sul) sobre PTCs, financiado pelo Banco Asiático de Desenvolvimento e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento como uma plataforma para compartilhar lições de experiências na América Latina, Caribe e Ásia.

6. CONCLUSÃO: O PAPEL DOS GRUPOS DE DEFESA DE INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA DIFUSÃO DE POLÍTICAS

Este artigo abordou a questão da falta de detalhamento de como o conhecimento difuso é criado e negociado ao se aplicar o conceito de grupo de defesa de instrumento de política pública (*instrument constituency*), conceito recentemente desenvolvido no campo da política pública comparada. O conceito nos ajuda a entender melhor a difusão transnacional de programas, utilizando um estudo de caso da difusão de segunda geração de PTCs da América Latina para a Ásia. Especificamente, o estudo de caso apresentado aqui mostra como os grupos de defesa de instrumento, envolvendo os atores nacionais e internacionais, definiram quais elementos da política de transferência condicionada de renda foram difundidos e adotados nas Filipinas. Ao fazê-lo, o artigo mostra que a difusão política é, na realidade, um processo altamente político e centrado no ator, que envolve organizações internacionais e atores políticos nacionais interagindo como agentes coletivos, promovendo a adoção das políticas públicas e direcionando sua implementação. Embora o programa implementado possa parecer “protegido” das intervenções políticas domésticas, o processo de difusão pode ser caracterizado como um processo de reunir e separar o conhecimento criado em torno do instrumento preferido, o que em si mesmo é um processo político. Atores internacionais e nacionais encontram congruência na promoção de um instrumento de política preferencial (neste caso, a política de transferência condicionada de renda) e ambos formam grupos de defesa de instrumento altamente influentes ao advogar por seus objetivos e pelos programas que visam alcançá-los. O artigo também destaca o papel dos consultores,

das plataformas de aprendizagem e dos produtos de conhecimento no processo de transferência de políticas, elementos que são amplamente ignorados pela literatura existente.

Em 2004, Anthony Nedley (2004) recomendou que a literatura de transferência de políticas fosse além do viés geográfico e da pesada orientação por processos na pesquisa sobre a aprendizagem Sul-Sul e sobre a difusão de conteúdos de programa. Este artigo atende a esse chamado e avança na compreensão da transferência de políticas, explorando experiências de países em desenvolvimento e separando os elementos essenciais da política sendo transferida. A contribuição do artigo para a literatura pode estar situada tanto na estrutura de transferência de políticas como no conceito de grupo de defesa de instrumento de política pública. Em vez de ver a transferência de políticas como um processo unidirecional único, propomos que ela pode ser vista como uma sucessão de lições aprendidas, facilitadas por consultores, plataformas de aprendizagem e produtos de conhecimento sobre a política pública. Por meio dessa iteração sucessiva do mecanismo de transferência, os grupos de defesa de instrumento podem reunir a base de conhecimento de políticas que podem ser mais “empurradas” para futuros beneficiários. Isso significa reunir vários objetivos e instrumentos baseados em “histórias de sucesso” em uma ideia unificadora. É uma proposição que vai ao encontro das descobertas de De Jong e Edelenbos (2007:690) que, com base na observação participante, descreveram a transferência de políticas como um “processo de absorção de rótulos atraentes para políticas de solução (de problemas públicos)”, com base em comparações com jurisdições vizinhas. Nesse caso, no entanto, não é o destinatário ou o aprendiz que desenvolve as lições, mas sim o grupo de defesa de instrumento, que oferece rótulos atraentes que podem servir como “pontos focais” durante a negociação da transferência com o destinatário. A política ou programa resultante a ser difundido pode aparecer como uma colcha de retalhos de elementos bem-sucedidos de programas implementados por uma variedade de governos e de contextos. Como mostrado pelo estudo de caso discutido aqui, a ideia mais ampla da política veio do Brasil, mas os instrumentos e as medidas locais foram trazidos em grande parte das experiências do México e da Colômbia, também devido à influência do consultor e à promoção ativa do Banco Mundial. Essa observação se aplica ao caso da Indonésia (Kwon e Kim, 2015), que igualmente se beneficiou de mecanismos de transferência semelhantes, mas não ao caso de países que foram diretamente influenciados pelo modelo brasileiro, como Gana (Foli, Béland e Fenwick, 2018). Assim, os grupos de defesa de instrumento podem ser vistos como cruciais na superação de “problemas de aprendizagem”, como a tradução da experiência prática em regras práticas ou heurísticas de tomada de decisão (Casey e Gold, 2005).

Além disso, o conceito de grupo de defesa de instrumento de política pública captura melhor o fenômeno de um conjunto pluralizado de atores envolvidos nas atividades de transferência, indo além do simples processo bilateral documentado na literatura existente. Os membros dos grupos de defesa de instrumento circulam pelo mundo, como se pode observar no caso do consultor Castañeda, uma situação semelhante ao que Porto de Oliveira (2017) observou sobre os “embaixadores” do orçamento participativo. Diferentemente de Porto de Oliveira, que considera esses atores apenas como indivíduos, aqui os vemos como parte de uma comunidade unida pelo objetivo de promover um instrumento de sua preferência. Juntamente com organizações internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento, esses atores se aglutinam em torno do instrumento, com a motivação de oferecer apoio e manter o *momentum* (Simons e Voß, 2017). As atividades e os mecanismos de transferência identificados aqui como *networking* (Porto de Oliveira, 2017) e plataformas de aprendizagem (Foli, Béland e Fenwick, 2018) envolvem os governos por meio da cooperação formal do Estado

(como neste caso nas Filipinas), e os governos então se tornam também agentes de transferência. Ao encarar a transferência de política pública como um processo de sucessivos aprendizados facilitados por um grupo de defesa de instrumento, as atividades relacionadas com a transferência podem ser consideradas uma função de aprendizagem mútua multidirecional (Constantine e Shankland, 2017; Foli, Béland e Fenwick, 2018).

Nosso estudo de caso revelou que a mistura entre elementos da política pública pode ser bem-sucedida, mas continua sendo uma questão empírica se esse processo também pode levar a falhas. Visto de uma perspectiva de design de políticas, desenvolver uma combinação requer grande capacidade para evitar resultados subótimos a partir de instrumentos inconsistentes e objetivos incoerentes (Kern e Howlett, 2009; Howlett e Rayner, 2007), que podem ser uma consequência não intencional das atividades de registro de lições aprendidas dos grupos de defesa de instrumento. Mais pesquisas são necessárias para entender como esses atores realmente escolhem entre o menu de exemplos de políticas a serem identificados como “lições aprendidas” ou “melhores práticas”. Pode ser importante examinar os próprios produtos de conhecimento para identificar os elementos de política que os grupos de defesa de instrumento promovem e como eles chegaram a recomendar tais elementos.

Essa discussão mostra que, enquanto as análises existentes ignoram as atividades relacionadas com a produção de conhecimento e minimizam o papel das mediações entre atores locais e outros agentes envolvidos nos processos, examinar os processos de difusão de políticas por meio do olhar trazido pelo conceito de grupo de defesa de instrumento representa uma alternativa para compreender os processos subjacentes à transferência transnacional de PTCs. Adotar essa abordagem permite uma compreensão mais clara da natureza dos processos e das atividades dos atores envolvidos na difusão transnacional de uma política como a de transferência condicionada de renda. Embora sejam necessárias pesquisas adicionais sobre o papel dos grupos de defesa de instrumento na difusão de políticas em outros setores e casos, o caso examinado aqui revela que o conceito oferece um grande potencial para ampliar nossa compreensão dessa pouco teorizada e pouco estudada “caixa preta”.

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, Amitav. How ideas spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International Organization*, v. 58, n. 2, p. 239-275, 2004.
- ACOSTA, Pablo Ariel; VELARDE, Rashiel Besana. An update of the Philippine conditional cash transfer? Implementation performance. *Policy Research Working Article Series*, n. 104164, p. 1-11, out. 2015.
- ADB. Asian Development Bank. *proposed loan for additional financing and technical assistance grant, project number: 43407-014*. 2015.
- ARULPRAGASAM, Jehan. *World Bank comments on social protection, special Philippine Development Forum Event*. Washington, DC: World Bank, 2008. Disponível em: <www.pdf.ph/downloads/Others/World%20Bank%20Comments%20on%20Social%20Protection%20082008%20rev.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.
- BALISACAN, Arsenio; EDILLON, Rosemarie. Poverty targeting in the Philippines. In: WEISS, John. *Poverty targeting in Asia*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005. p. 219-246.
- BÉLAND, Daniel; HOWLETT, Michael. How solutions chase problems: instrument constituencies in the policy process. *Governance*, v. 29, n. 3, p. 393-409, 2016.
- BENSON, David; JORDAN, Andrew. What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited. *Political Studies Review*, v. 9, n. 3, p. 366-378, 2011.
- BERRY, Frances Stoke; BERRY, William. Innovation and diffusion models in policy research. In: SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2014. p. 169-200.
- CASEY, Bernard H.; GOLD, Michael. Peer review of labour market programmes in the European Union: what can countries really learn from one another? *Journal of European Public Policy*, v. 12, n. 1, p. 23-43, 2005.
- CASHORE, Benjamin; HOWLETT, Michael. Punctuating which equilibrium? Understanding thermostatic policy dynamics in Pacific Northwest forestry. *American Journal of Political Science*, v. 51, n. 3, p. 532-551, 2007.
- CASTAÑEDA, Tarcisio. *Targeting social spending to the poor with proxy-means testing: Colombia's Sisben system*. Washington, D.C.: World Bank, 2005. (Social Protection Discussion Paper Series, n. 0529).
- COÊLHO, Denilson Bandeira. Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 6, n. 2, p. 56-87, 2012.
- CONSTANTINE, Jennifer; SHANKLAND, Alex. From policy transfer to mutual learning?: Political recognition, power and process in the emerging landscape of international development cooperation. *Novos Estudos Cebrap*, v. 36, n. 1, p. 99-122, 2017.
- DE JONG, Martin; EDELENBOS, Jurian. An insider's look into policy transfer in transnational expert networks. *European Planning Studies*, v. 15, n. 5, p. 687-706, 2007.
- DE LA BRIÈRE, Bénédicte; RAWLINGS, Laura B. *Examining conditional cash transfer programs: a role for increased social inclusion?* Washington, DC: World Bank, 2006. (SP Discussion Article, n. 0603).
- DEBONNEVILLE, Julien; DIAZ, Pablo. Les processus de transfert de politiques publiques et les nouvelles techniques de gouvernance: Le rôle de la Banque mondiale dans l'adoption des programmes de conditional cash transfers aux Philippines. *Revue Tiers Monde*, v. 216, n. 4, p. 161-178, 2013.
- DEPARTMENT OF SOCIAL WELFARE AND DEVELOPMENT (DSWD). *Conditional Cash Transfer (CCT) Philippines — improving the human capital of the poor (Pantawid Pamilyang Pilipino Program or 4Ps)*. Washington, DC: MCC, 2009. (4Ps Concept Article for MCC, jan. 2009).
- DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, v. 13, n. 1, p. 5-23, 2000.
- DOLOWITZ, David; MARSH, David. The future of policy transfer research. *Political Studies Review*, v. 10, n. 3, p. 339-345, 2012.

- DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.
- DUSSAUGE-LAGUNA, Mauricio. On the past and future of policy transfer research: Benson and Jordan revisited. *Political Studies Review*, v. 10, n. 3, p. 313-324, 2012.
- EVANS, Mark. Policy transfer in critical perspective. *Policy Studies*, v. 30, n. 3, p. 243-268, 2009.
- FENWICK, Tracy Beck. *Avoiding governors: federalism, democracy, and poverty alleviation in Brazil and Argentina*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2015.
- FOLI, Rosina; BÉLAND, Daniel; FENWICK, Tracy Beck. How instrument constituencies shape policy transfer: a case study from Ghana. *Policy and Society*, v. 37, n. 1, p. 108-124, 2018.
- FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norbert. *Conditional cash transfers reducing present and future poverty*. Washington, DC: World Bank, 2009. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2597/476030PUB0Cond101OfficialUseOnly1.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 mar. 2017.
- FRANZONI, Juliana Martínez; VOOREND, Koen. Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador. *Global Social Policy*, v. 11, n. 2-3, p. 279-298, dez. 2011.
- GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.
- GERRING, John. What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, v. 98, n. 2, p. 341-354, 2004.
- HAAS, Peter. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.
- HOWLETT, Michael; CASHORE, Benjamin. The dependent variable problem in the study of policy change: understanding policy change as a methodological problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, v. 11, n. 1, p. 33-46, 2009.
- HOWLETT, Michael; RAYNER, Jeremy. Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in 'new governance arrangements'. *Policy and Society*, v. 26, n. 4, p. 1-18, 2007.
- INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD); INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC); MULTILATERAL INVESTMENT GUARANTEE AGENCY (MIGA). *Country assistance strategy for the Republic of the Philippines for the period FY 2010-2012*. Washington, DC: World Bank, 2009. (Report, n. 47916-PH). Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/121651468108548951/pdf/479160R200910077130REPLACEMENT0FILE.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.
- JAMES, Oliver; LODGE, Martin. The limitations of 'policy transfer' and 'lesson drawing' for public policy research. *Political Studies Review*, v. 1, n. 2, p. 179-193, 2003.
- JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. The dynamics of policy-oriented learning. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Londres: Routledge, 1993. p. 41-56.
- JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, v. 14, n. 2, p. 175-203, 1994.
- JENSON, Jane. Diffusing ideas for after neoliberalism: the social investment perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy*, v. 10, n. 1, p. 59-84, 2010.
- KERN, Florian; HOWLETT, Michael. Implementing transition management as policy reforms: a case study of the Dutch energy sector. *Policy Sciences*, v. 42, n. 4, p. 391-408, 2009.
- KIM, Eunju; YOO, Jayoung. Conditional cash transfer in the Philippines: how to overcome institutional constraints for implementing social protection. *Asia and the Pacific Policy Studies*, v. 2, n. 1, p. 75-89, 2015.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Brown Little, 1984.
- KWON, Huck-ju; KIM, Woo-rim. The evolution of cash transfers in Indonesia: policy transfer and national adaptation. *Asia and the Pacific Policy Studies*, v. 2, n. 2, p. 425-440, 2015.

- LANA, Xenia; EVANS, Mark. Policy transfer between developing countries: the transfer of the Bolsa-Escola programme to Ecuador. In: EVANS, Mark. *Policy transfer in global perspective*. Aldershot: Ashgate Ltd., 2004. p. 190-210.
- LEITE, Iara Costa; POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca. Brazilian South-South development cooperation: the case of the Ministry of Social Development in Africa. *Journal of International Development*, v. 27, n. 8, p. 1446-1461, 2015.
- LEVY, Santiago; RODRÍGUEZ, Evelyne. *Economic crisis, political transition, and poverty policy reform: Mexico's Progresa-Oportunidades Program*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2004.
- LIAO, Karen. *Pantawid program working well?* Rappler. 2013. Disponível em: <www.rappler.com/move-ph/41793-pantawid-program-working-well>. Acesso em: 10 mar. 2017.
- LINDERT, Kathy et al. *The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context*. Washington, DC: World Bank, 2007. (SP Discussion Article, n. 0709).
- MANASAN, Rosario. *Measuring progress on the 20:20 initiative and an analysis of government expenditure towards reducing human poverty, 1995-2000*. Manila: UNDP, 2001.
- MANN, Carsten; SIMONS, Arno. Local emergence and international developments of conservation trading systems: innovation dynamics and related problems. *Environmental Conservation*, v. 42, n. 4, p. 325-334, 2015.
- MARSH, David; SHARMAN, Jason C. Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, v. 30, n. 3, p. 269-288, 2009.
- MILLER, Hugh T.; FOX, Charles J. The epistemic community. *Administration and Society*, v. 32, n. 6, p. 668-685, 2001.
- MUKHERJEE, Ishani; HOWLETT, Michael. Who is a stream? Epistemic communities, instrument constituencies and advocacy coalitions in public policy-making. *Politics and Governance*, v. 3, n. 4, p. 68-71, 2015.
- NEDLEY, Anthony. Policy transfer and the developing country experience gap: taking a Southern perspective. In: EVANS, Mark. *Policy transfer in global perspective*. Aldershot: Ashgate Ltd., 2004. p. 167-189.
- ORENSTEIN, Mitchell A. *Privatizing pensions: the transnational campaign for social security reform*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- ORENSTEIN, Mitchell A. The new pension reform as global policy. *Global Social Policy*, v. 5, n. 2, p. 175-202, 2005.
- PABLO, Lualhati; SAMPANG, Margarita; SOLLOSO, Ernestina. Pantawid Pamilyang Pilipino Program (4Ps): conditional cash transfer program improving human capital investment on the poor. *Social Welfare and Development Journal*, v. 3, n. 1, p. 2-10, 2009.
- PHILIPPINE DAILY INQUIRER. *International expert OKs conditional cash transfer program*. 24 nov. 2010.
- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. Participatory budgeting transfers in Southern Africa: global players, regional organizations and local actors. In: HADJISSKY, Magdalena; PAL, Leslie; WALKER, Christopher. *Public policy transfer: micro dynamics and macro-effects*. Cheltenham: Edward Elgar, 2017. p. 195-221.
- RAVALLION, Martin. *The economics of poverty: history, measurement, and policy*. Oxford: University Press, 2015.
- REID, Ben. The geopolitical economy of social policy in the Philippines: securitisation, emerging powers and multilateral policies. *Third World Quarterly*, v. 37, n. 1, p. 96-118, 2016.
- REYES, Celia; VALENCIA, Lani. Poverty reduction strategy and poverty monitoring: Philippine case study. In: REGIONAL CONFERENCE ON POVERTY MONITORING IN ASIA, 2004, Mandaluyong. *Proceedings...* Mandaluyong: Cepa, 2004. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/Country-studies/philippines_povmonitoring_casestudy.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2016.
- ROSE, Richard. *Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space*. Londres: Chatham House Publishers, 1993.
- SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The advocacy coalition framework: assessment, revisions, and implications for scholars and practitioners. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview, 1993. p. 1-12.

SIMONS, Arno; VOß, Jan-Peter. The concept of instrument constituencies: accounting for dynamics and practices of knowing governance. *Policy and Society*, v. 37, n. 1, p. 1-22, 2017.

SOARES, Fabio Veras. Brazil's Bolsa Família: a review. *Economic and Political Weekly*, v. 46, n. 21, p. 55-60, 2011.

STONE, Diane. *Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas*. Coventry: Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, 2001. (Working Article, n. 69). Disponível em: <www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingarticles/2001/wp6901.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

STONE, Diane. Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. *Governance*, v. 13, n. 1, p. 45-70, 2000.

STONE, Diane. Private philanthropy or policy transfer? The transnational norms of the Open Society Institute. *Policy and Politics*, v. 38, n. 2, p. 269-287, 2010.

STONE, Diane. Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European Public Policy*, v. 11, n. 3, p. 545-566, 2004.

STONE, Diane; LADI, Stella. Global public policy and transnational administration. *Public Administration*, v. 93, n. 4, p. 839-855, 2015.

SUGIYAMA, Natasha. The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, v. 11, n. 2-3, p. 250-278, 2011.

TABUGA, Aubrey; REYES, Celia. *Conditional cash transfer program in the Philippines: is it reaching the extremely poor?*. Makati: Pids, 2012. (Discussion Paper Series, n. 2012-42).

THE ECONOMIST. Helping the poorest of the poor. Londres, 13 jan. 2015. Disponível em: <www.economist.com/news/international/21638333-developing-countries-have-started-weave-social-safety-nets-heres-how-they-should-do-it>. Acesso em: 8 jan. 2017.

VERMEHREN, Andrea. *Conditional cash transfer: programs an effective tool for reaching the poorest and most vulnerable*. Washington, DC: World Bank, 2003.

VOß, Jan-Peter; SIMONS, Arno. Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: the social life of emissions trading. *Environmental Politics*, v. 23, n. 5, p. 735-754, 2014.

WALKER, Jack L. The diffusion of innovations among the American states. *American Political Science Review*, v. 63, n. 3, p. 880-899, 1969.

WEYLAND, Kurt. *Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

WEYLAND, Kurt. Theories of policy diffusion lessons from Latin American pension reform. *World Politics*, v. 57, n. 2, p. 262-295, 2005.

WOO, Jun Jie. *Business and politics in Asia's key financial centres: Hong Kong, Singapore and Shanghai*. Singapore: Springer, 2016.

WORLD BANK. *Philippines social welfare and development reform*. Washington, DC: World Bank, 2008. (Report, n. AB3592). Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/379151468296971308/pdf/PID0Concept0Stage.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

WORLD BANK. *Implementation Completion and Results Report (IBRD-78050, IBRD-82180)*. Washington, DC: World Bank, 2016. (Report, n. ICR00003741). Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/868651467086591892/text/ICR3741-P082144-Box396255B-PUBLIC-disclosed-6-24-16.txt>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

ZITO, Anthony R. Epistemic communities, collective entrepreneurship and European integration. *Journal of European Public Policy*, v. 8, n. 4, p. 585-603, 2001.

Michael Howlett

Ocupa a cátedra Burnaby Mountain no Departamento de Ciências Políticas da Simon Fraser University. Professor na Escola de Políticas Públicas Lee Kuan Yew, da National University of Singapore.

E-mail: howlett@sfu.ca.

M Ramesh

Ocupa a cátedra Unesco de Design de Políticas Sociais na Ásia, na Escola de Políticas Públicas Lee Kuan Yew da National University of Singapore. E-mail: mramesh@nus.edu.sg.

Kidjie Saguin

Doutorando na Escola de Políticas Públicas Lee Kuan Yew da National University of Singapore.

E-mail: kidjie_saguin@u.nus.edu.