



## Processos transnacionais em políticas públicas

**Osmany Porto de Oliveira**

Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)  
Osasco, São Paulo, Brasil

E-mail: [osmanyporto@gmail.com](mailto:osmanyporto@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7930-5784>

**Resumo:** A conexão entre assuntos domésticos e internacionais está cada vez mais presente na realidade das políticas públicas contemporâneas. Diversos agentes transnacionais participam das políticas públicas, como organizações internacionais, governos estrangeiros, consultorias, empresas privadas, ativistas, think-tanks, organizações filantrópicas, etc. Fenômenos transnacionais podem ser gatilhos e exercer forças que facilitam ou dificultam a produção de políticas públicas. Todavia, poucos estudos incluem a variável transnacional. Este artigo procura apresentar para o público no Brasil os principais debates sobre a dimensão transnacional das políticas públicas, os principais nichos de pesquisa, conceitos, objetos de estudo que têm sido tratados pela área. São apresentados sete elementos para a análise da transnacionalização das políticas públicas, ilustrados por três casos: a difusão do Programa Bolsa Família, o processo de acessão do Brasil à OCDE e a cooperação entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola, na área de resíduos sólidos.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; relações internacionais; políticas públicas internacionais; política externa; transferência de políticas.

## Transnational policy process

**Abstract:** The connection between domestic and international issues is increasingly present in the reality of contemporary public policies. Several transnational agents participate in public policies, such as international organizations, foreign governments, consultancies, private companies, activists, think-tanks, philanthropic organizations, etc. Transnational phenomena can trigger and exert forces that facilitate or hinder the production of public policies. However, few studies include the transnational variable. This article seeks to present to the public in Brazil the main debates on the transnational dimension of public policies, the main research niches, concepts, objects of study that have been addressed by the area. Seven elements are presented for the analysis of the transnationalization of public policies, illustrated by three cases: the diffusion of the Bolsa Família Program, the process of Brazil's accession to the OECD and the cooperation between Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo and Matola, in solid waste area.

**Keywords:** Public policy; International relations; international public policies; foreign policy; policy transfer.

## Processos transnacionais em políticas públicas

**Resumén:** La conexión entre las cuestiones nacionales e internacionales está cada vez más presente en la realidad de las políticas públicas contemporáneas. En las políticas públicas participan varios agentes transnacionales, como organismos internacionales, gobiernos extranjeros, consultoras, empresas privadas, activistas, think-tanks, organizaciones filantrópicas, etc. Los fenómenos transnacionales pueden ser detonantes y ejercer fuerzas que faciliten o dificulten la producción de políticas públicas. Sin embargo, pocos estudios incluyen la variable transnacional. Este artículo busca presentar al público en Brasil los principales debates sobre la dimensión transnacional de las políticas públicas, los principales nichos de investigación, conceptos y objetos de estudio que han sido abordados por el área. Se presentan siete elementos para el análisis de la transnacionalización de las políticas públicas, ilustrados por tres casos: la difusión del Programa Bolsa Família, el proceso de adhesión de Brasil a la OCDE y la cooperación entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo y Matola en área de residuos sólidos.

**Palavras-clave:** Políticas públicas; relaciones Internacionales; políticas públicas internacionales; política externa; transferencia de política.

Recebido em: 17/04/2024  
Aceito em: 18/11/2024



## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Em maio de 2023 uma delegação da Câmara dos Deputados, que fazia parte do Grupo de Trabalho sobre a reforma tributária, foi à sede da OCDE, em Paris, para conhecer e discutir sobre as melhores práticas internacionais de tributação.<sup>2</sup> Naquele momento tramitava no legislativo a Reforma Tributária, um assunto que já era discutido há 30 anos no Brasil. O Imposto de Valor Agregado (IVA) era um dos principais itens no projeto de reforma. O IVA foi implementado pela primeira vez na França, em 1954, e se difundiu para cerca de 170 países no mundo todo e para a União Europeia. A OCDE tem sido uma das grandes promotoras deste modelo tributário, em detrimento de outros modelos de tributação sobre o consumo. A reforma foi aprovada em dezembro de 2023. O IVA também foi adotado no Brasil, substituindo outros cinco tributos diferentes,<sup>3</sup> podendo ter a maior alíquota do mundo tendo em vista a alta carga tributária sobre o consumo do país.<sup>4</sup>

A conexão entre assuntos domésticos e internacionais, como ilustra o caso dos sistemas tributários, está cada vez mais presente na realidade das políticas públicas contemporâneas. Diversos agentes internacionais e transnacionais participam do processo de produção de políticas públicas domésticas contemporaneamente, como, inter alia, organizações internacionais, governos estrangeiros, consultorias, empresas privadas, ativistas, think-tanks, organizações filantrópicas. No entanto, poucos estudos no campo de políticas públicas incluem a variável transnacional (HASSENTEUFEL, 2005; STONE, 2008, PORTO DE OLIVEIRA, 2016). As pesquisas devem observar a pertinência de incluir esta variável e identificar o seu peso na explicação dos fenômenos em estudo. A dimensão transnacional não é necessariamente uma peça chave na explicação dos resultados de processos decisórios, os quais tendem a ser muito influenciados por dinâmicas próprias ao jogo político doméstico, mas pode desempenhar outros papéis importantes no processo de produção das políticas públicas.

- 
- 1 Este artigo é o resultado de um conjunto de discussões realizadas sobre a dimensão transnacional das políticas públicas em vários espaços acadêmicos, em particular, na Conference on Policy Process Research (Denver, 2023, Syracuse, 2024), na International Conference on Public Policy (Toronto, 2023) e na Anpocs (online, 2024). Diversas pessoas têm sido importantes interlocutoras sobre este assunto, às quais agradeço, em particular: Michelle Morais de Sá e Silva, Cecília Osorio Gonnet, Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Laura Waisbich, Tuba Agartan, Leslie Pal e Diane Stone. Este tema também está no centro das atividades realizadas no âmbito do Laboratório de Políticas Públicas Internacionais (Laboppi) da Unifesp. Sou grato à equipe do Laboppi, em particular à Raphaella Akemi Hirasawa, pela revisão do texto, e Marina Serrettiello Fleury de Arruda Camargo, pelo auxílio com a elaboração das tabelas deste artigo.
  - 2 <https://www.camara.leg.br/noticias/958647-em-visita-a-ocde-deputados-discutem-tributacao-de>, consultado em 07 de março de 2024
  - 3 São estes: PIS, Cofins e IPI (de competência federal) e ICMS e ISS (respectivamente de competências estadual e municipal).
  - 4 Agradeço à Melina Rocha, professora da York University, pelas conversas sobre a difusão internacional do IVA.



Fenômenos transnacionais podem ser gatilhos e exercer forças que facilitam ou dificultam a produção de políticas públicas, bem como influenciá-las em graus distintos, sendo mais ou menos intensos, e operar de diversas formas. Um evento transnacional pode conectar pessoas e legitimar ideias. Um projeto de cooperação internacional pode transferir conhecimento, recursos monetários e bens materiais (como por exemplo alimentos, tecnologias e produtos de outras naturezas). Atividades de treinamento ou capacitação podem ser importantes para a criação de comportamentos e práticas entre burocratas. Um agente internacional também pode ser decisivo na assinatura de um acordo ou compromisso, por exemplo. A ratificação de tratados internacionais pode afetar a ação em setores específicos, como nos direitos humanos ou meio ambiente. Organizações internacionais agem por meio de mecanismos de condicionalidade e de *softpower* para induzir países a adotar políticas. Estes são apenas alguns exemplos da dimensão transnacional nas políticas públicas. Negligenciar esta dimensão pode significar ocultar uma parte importante do processo de produção da política pública.

As literaturas na área de políticas públicas e de relações internacionais seguiram, durante muito tempo, caminhos paralelos. Por um lado, o estudo das políticas públicas se dedicou a compreender os comportamentos do Estado e resultados de suas ações, dentro das fronteiras de sua jurisdição. Por outro, as pesquisas em relações internacionais focaram na análise da interação dos Estados com o sistema internacional. Um conjunto de literaturas específicas fizeram a conexão entre os dois campos, como por exemplo os estudos sobre a política externa, transferência de políticas, paradiplomacia, políticas públicas globais e integração regional, sobretudo na União Europeia.

Incluir a dimensão transnacional nos estudos sobre políticas públicas pode ser importante para responder um amplo rol de perguntas, como por exemplo: *Por que um determinado instrumento de ação pública é adotado em um momento específico? Como um projeto obtém recursos internacionais para seu desenvolvimento e implementação? Qual é o papel do conhecimento internacional na definição de políticas domésticas? Por que determinadas políticas públicas domésticas se tornam referências internacionais e como ocorre sua globalização? Como burocratas domésticos atuam internacionalmente e qual é a influência da administração pública transnacional em políticas nacionais? Quais mecanismos transnacionais facilitam ou dificultam a produção de políticas públicas? Qual é a influência da circulação transnacional de ideias, indivíduos e recursos na produção de políticas públicas?*

Este artigo procura responder a seguinte pergunta: de que forma podemos pensar a dimensão transnacional nas políticas públicas? A proposta deste artigo é apresentar para o público no Brasil os principais debates sobre a dimensão transnacional das políticas públicas, as diversas formas de estudá-la, os principais nichos de pesquisa, conceitos, objetos de estudo que têm sido tratados pela área. O artigo está dividido em 3 seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira apresenta uma revisão crítica da literatura em políticas públicas e



relações internacionais, com foco para a dimensão internacional das políticas públicas. Em seguida, são apresentados seis elementos para a análise da transnacionalização da ação pública. A terceira seção discute três processos transnacionais de políticas públicas ilustrativos, a saber a difusão do Programa Bolsa Família, o processo de acesso do Brasil à OCDE e a cooperação entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola, na área de resíduos sólidos.

## ESTUDOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

### A dimensão internacional nos estudos sobre políticas públicas

Os estudos clássicos sobre as políticas públicas se dedicaram sobretudo à compreensão dos comportamentos do Estado e dos resultados de suas ações. As primeiras definições de políticas públicas enfatizaram sobremaneira o papel do Estado, entendido como os governos nacionais e subnacionais, nas políticas públicas. Thomas Dye, por exemplo, definiu as políticas públicas como tudo aquilo que o governo decide fazer ou não fazer (DYE, apud SOUZA 2006, p. 24). As pesquisas no campo se dedicaram a entender as diversas etapas do ciclo de políticas públicas, a saber, formação da agenda, formulação, processo decisório, implementação e avaliação (HOWLETT; RAMESH, 2003). O ciclo é quase exclusivamente entendido como um processo doméstico. As diversas teorias que trataram de suas etapas se dedicaram, em particular, à compreensão da influência de forças internas nos resultados das políticas públicas. A teoria dos múltiplos fluxos elaborada por John Kingdon, por exemplo, discute os empreendedores de políticas públicas operando dentro do território nacional, bem como três fluxos domésticos: o de problemas, o político e o de políticas públicas (KINGDON, 2014). As teorias sobre implementação também se dedicaram à compreensão do papel dos burocratas em seus diversos níveis, sem necessariamente prestar muita atenção nos funcionários públicos internacionais ou outras variáveis externas (HILL; HUPE, 2002; LOTTA, 2019).

Paul Sabatier propôs uma forma alternativa ao ciclo de políticas públicas, que denominou "processo das políticas públicas" (*policy process* em inglês) (SABATIER, 2007). O autor criticou um conjunto de elementos do ciclo e sugeriu que o estudo das políticas públicas observasse seu processo, na coletânea *Theories of the Policy Process*. Apesar da ampla circulação internacional e adoção da obra por programas de ensino ao redor do mundo, este livro foi pensado e produzido por autores anglo-saxões, em sua maior parte norte americanos. O foco nos Estados Unidos pode ter sido uma limitação à obra, em função do debate do campo neste país se concentrar em políticas públicas domésticas, e do processo de produção de políticas públicas ser frequentemente explicado a partir de determinantes internos. Apenas na última edição do



livro, cuja organização foi continuada por Christopher Weible, foi trazida uma discussão mais recente e cosmopolita da difusão de políticas (PORTO DE OLIVEIRA ET AL., 2023). Nos últimos anos um conjunto de autoras e autores, interessados em entender fenômenos transnacionais das políticas públicas, passaram a mobilizar teorias e conceitos clássicos, adaptando-os em seus estudos. Infantino (2019), por exemplo, trata da implementação de políticas de visto para imigrantes na Europa, enquanto Mintrom e Luetjens (2017) discutem o papel de empreendedores de políticas na política externa.<sup>5</sup>

O estudo das políticas públicas na literatura francesa, também conhecida como sociologia política da ação pública, se desenvolveu de forma distinta, incluindo elementos transnacionais em suas observações (HASSENTEUFEL, 2005; PORTO DE OLIVEIRA, 2021). O conceito de ação pública tem três ideias principais. A primeira é a de realizar análises menos centradas no Estado e mais atentas aos processos multiníveis. A segunda consiste na desconstrução da suposição de racionalidade nas ações governamentais. Já a terceira está relacionada à busca da parte dos analistas por um termo alternativo para tratar de seu objeto de pesquisa, de modo que seja distinto da categoria nativa “políticas públicas”, utilizada no vocabulário dos profissionais que atuam no campo (HASSENTEUFEL, 2014). Para Hassenteufel a passagem de uma análise das políticas públicas para uma sociologia política da ação pública, significa abandonar uma concepção do estado como produtor de políticas públicas para conceitualizar um processo de construção coletiva da ação pública. O autor entende que a ação pública “é uma análise contextualizada de interações de atores múltiplos e emaranhados em diversos níveis, do local ao internacional, que permite pensar as transformações dos Estados contemporâneos” (HASSENTEUFEL, 2014, p. 25).

A dimensão transnacional tem peso e está presente nas análises francesas em função de ao menos três fatores. Em primeiro lugar, porque a França esteve envolvida em um processo de descolonização no século passado e as instituições que emergiram das independências, sobretudo na África francófona, foram inspiradas em modelos ocidentais. O estudo do mimetismo institucional, da importação das instituições do estado e da hibridação de modelos foi um campo fértil de pesquisas nos anos 1990 na área de política comparada (BADIE, 1992; BAYART, 1996; MÉNY, 1993). Mais tarde as pesquisas desta natureza se cristalizaram nos estudos sobre circulação de soluções, instrumentos ou modelos de ação pública (DELPEUCH, 2009; HADJII-SKY; VISIER, 2017; HASSENTEUFEL; DE MAILLARD, 2013).

---

5 No Brasil, Carlos Aurélio Pimenta de Faria foi pioneiro nas pesquisas sobre a dimensão internacional das políticas públicas.

Em seguida, a evolução dos processos de integração regional na União Europeia deu lugar a diversas formas de governança multinível, por meio das quais as políticas públicas eram discutidas em diversas arenas nacionais e internacionais (como Bruxelas ou Estrasburgo), entre agentes governamentais e não-governamentais (nacionais, europeus e globais), que detinham autoridades de distintas naturezas. O campo de estudos sobre a europeização ganhou força, especialmente a partir dos anos 2000, no campo de políticas públicas (BUÉ, 2011; SAURUGGER; SUREL, 2006). Por fim, a presença de sedes de instituições internacionais na França, como a OCDE, a Unesco e a União Europeia, e em países vizinhos (Organização Mundial do Comércio - OMC, em Genebra, a Organização para Agricultura e Alimentação - FAO na Itália, a Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN, em Bruxelas, Organização das Nações Unidas - ONU, em Viena, entre outras) levaram muitos pesquisadores a estudar as ações destas organizações pelo prisma das políticas públicas (FOUILLEUX, 2009).

A dimensão transnacional das políticas públicas foi desenvolvida, em particular, em um conjunto de nichos de pesquisa, que surgiram dentro do campo de políticas públicas, a saber, os estudos sobre transferência de políticas, as pesquisas sobre políticas públicas internacionais e globais e a discussão a respeito da integração regional na União Europeia e governança multinível. Por seu turno, a pesquisa na área de política externa, que é central no campo de relações internacionais, fez um movimento de aproximação aos estudos das políticas públicas, procurando se inspirar em suas abordagens para explicar fenômenos de interesse para a área.

### Nichos de pesquisa sobre a dimensão transnacional das políticas públicas

O campo de estudos sobre a difusão, transferência e circulação de políticas (PORTO DE OLIVEIRA, 2021) é o nicho por excelência da transnacionalização da ação pública. As pesquisas sobre transferência de políticas surgem nos anos 1990, a partir dos estudos de Rose (1991), sobre a ideia de que os governos tiravam lições (*lesson-drawing*) de seus pares. Rose estava preocupado em compreender os motivos que levavam governos a buscarem soluções para seus problemas em outros lugares. Mais tarde, Dolowitz e Marsh (2000) organizaram um quadro teórico para analisar o que chamaram de transferência de políticas. O quadro apresentava sete questões, para analisar a transferência de políticas como processo (variável dependente) ou resultado (variável independente). Neste último caso a observação da transferência serviria para explicar o sucesso ou fracasso das políticas públicas. Em outra publicação, Dolowitz e Sharman apontam para os distintos mecanismos que levam à transferência e difusão de políticas, a saber, o aprendizado, a competição, a coerção e o mimetismo (MARSH; SHARMAN, 2009). O trabalho de Dolowitz inspirou uma geração de pesquisas e continua sendo uma referência no campo. Weyland, por seu turno, foi um dos pioneiros a discutir a difusão de políticas



na América Latina (WEYLAND, 2004, 2006).<sup>6</sup> A literatura mais recente procurou atualizar o quadro analítico, como Hadjiisky, Pal e Walker (2017), que acrescentaram entre outros elementos a dimensão dos fatores que dificultam a transferência de políticas, e Porto de Oliveira (2021), que buscou expandir o campo incluindo discussões também provenientes de outras tradições de pesquisa, como da geografia humana, sociologia e relações internacionais.

Os estudos sobre políticas públicas internacionais e globais constituiu uma literatura própria. Na tentativa de aproximar as pesquisas em relações internacionais e políticas públicas, Smith e Petiteville (2006) discutem a análise das políticas públicas internacionais. Para os autores as políticas públicas internacionais são “o conjunto de programas de ação reivindicados por autoridades públicas cujo objetivo é produzir efeitos que ultrapassam o âmbito do território do estado-nação” (PETITEVILLE; SMITH, 2006, p. 362–363). O conceito distingue também as políticas públicas internacionais entre a política externa “que deriva de uma autoridade central (os Estados, mas também, por extensão uma organização relativamente integrada como a União Europeia)” e “as políticas públicas multilaterais produzidas por (ou no âmbito) de organizações internacionais”. Neste sentido, podemos entender como políticas públicas internacionais as ações de política externa de um país, como o Brasil, que podem interferir em outras jurisdições, bem como as ações de organizações internacionais, como o Banco Mundial na difusão de modelos de proteção social. As ações de cooperação internacional também entram no rol das políticas públicas internacionais.

Outra literatura que discute as políticas públicas para além do estado nacional consiste nos estudos sobre as políticas públicas globais. Uma definição clássica apresentada por Stone e Ladi (2015, p. 840) define as políticas públicas globais como

um conjunto de processos sobrepostos, mas desarticulados, de deliberação e cooperação público-privada entre organizações oficiais estatais e internacionais e atores não estatais em torno do estabelecimento de normas e agendas políticas comuns para garantir a entrega de bens públicos globais ou melhorar problemas transnacionais.

O campo se desenvolveu de forma fragmentada por análises setoriais, muitas vezes sem diálogo com uma literatura própria sobre políticas públicas globais. Há estudos e, em certos casos, revistas especializadas, por exemplo, sobre políticas sociais globais, bem como na área de saúde e outras. São exemplos de pesquisas sobre políticas públicas globais, estudos que procuram analisar as ações de organizações internacionais na promoção de reformas do Estado, bem como as coalizões de advocacy transnacionais (MILHORANCE, 2018), entre outros.

---

6 Para uma discussão detalhada sobre a transferência das principais teorias, conceitos e questões da difusão de políticas, ver Porto de Oliveira, 2021.



Mais recentemente as pesquisas começaram a discutir também o papel das dinâmicas de poder, conflito e resistência às políticas públicas globais (PORTO DE OLIVEIRA, 2022). A escala das políticas públicas globais é um elemento central, uma vez que alcança diversos países.

Stone e Ladi tratam também da administração pública transnacional, que diz respeito “à regulação, gestão e implementação de políticas globais de natureza pública por atores públicos e privados que operam além das fronteiras e jurisdições do Estado, mas muitas vezes em áreas abaixo do nível global” (STONE; LADI, 2015, p. 840). As autoras criticam o fato de que os campos de estudos em políticas públicas e administração pública foram criados a partir de uma noção da soberania westfaliana de Estado (STONE; LADI, 2015, p. 840). O mesmo pode ser dito para o campo das relações internacionais.

Os estudos sobre política externa, por seu turno, mobilizaram conceitos das políticas públicas, mas os debates da área estiveram mais presentes no campo das relações internacionais, sem expressão significativa no campo de políticas públicas. A clássica disputa entre explicações de cunho realista e liberalista, foi desafiada pelo trabalho pioneiro de Graham Allison com sua pesquisa sobre a crise de mísseis em Cuba (ALLISON; ZELIKOW, 1999). As premissas realistas entendiam o Estado como uma entidade unitária e protagonista, na busca pela sobrevivência no sistema internacional. Por seu turno, os liberais incluíram progressivamente outros agentes, como organizações internacionais, empresas multinacionais e organizações não-governamentais em suas explicações para os fenômenos internacionais. No entanto, o foco de ambas estava no sistema internacional. Allison discute o processo de tomada de decisões nos Estados Unidos durante a crise dos mísseis em Cuba, a partir de três modelos, que levam em consideração o peso de variáveis domésticas, a saber, o do ator racional, do comportamento organizacional e da política governamental (ALLISON; ZELIKOW, 1999).<sup>7</sup>

Nos dias atuais, diversos estudos em política externa utilizam modelos da ciência política ou das políticas públicas, para explicar seus fenômenos (HILL, 2003; MORIN; PAQUIN, 2018). A política externa é definida por Morin e Paquin (2018, p. 3) como “um conjunto de ações ou regras que orientam as ações de uma autoridade política independente estabelecida no ambiente internacional”. O crescimento da diplomacia moderna (COOPER; HEINE; RAMESH, 2013) em diversos setores (saúde, educação, clima, segurança alimentar, etc.) e da ação internacional de governos subnacionais, também conhecida por paradiplomacia entre outros termos (AL-DECOA; KEATING, 1999; DUCHACEK, 1984), incrementou a ação de órgãos governamentais de distintas naturezas em questões externas.

---

7 No Brasil Letícia Pinheiro, Carlos Milani e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, bem como outros pesquisadores, têm trabalhado com a análise de política externa como política pública (cf. FARIA, 2021; MILANI; PINHEIRO, 2011; PINHEIRO; GONÇALVES, 2023).

Em muitos países se proliferaram secretarias, coordenadorias, assessorias de relações internacionais (HILL, 2003) para tratar de assuntos externos específicos de órgãos como prefeituras, governos de estado, ministérios, empresas públicas, fundações públicas, parlamentos, etc. Além de ter competência e expertise sobre os assuntos de seus setores e conhecimento de seus interesses, estes órgãos se tornaram mais independentes dos ministérios de relações exteriores em suas ações internacionais. Parte importante da atividade dos órgãos governamentais em questões internacionais está relacionada ao intercâmbio de conhecimento em políticas públicas de sua área de atuação, bem como das relações com agências especializadas do sistema ONU (como por exemplo a Organização Mundial de Saúde - OMS para o setor da saúde e a FAO para o setor da agricultura) e de redes transnacionais (como o Mercosul, para assuntos regionais na América do Sul, ou a C40, para questões sobre as mudanças climáticas).

A despeito da aproximação do campo de análise de política externa com a literatura de políticas públicas, as discussões nessa área ainda permanecem concentradas em torno dos conceitos, teorias e questões de relações internacionais. Há pouca interação com o campo de políticas públicas. Neste artigo, argumenta-se que os processos transnacionais de políticas públicas se posicionam no campo de políticas públicas em diálogo com outras áreas além das relações internacionais, como a geografia humana e a sociologia, conforme sintetizado na tabela abaixo. A Tabela 1 apresenta as literaturas que têm interface com a dimensão transnacional das políticas públicas discutidas nesta seção (política externa; transferência de políticas; políticas públicas regionais, internacionais e globais; paradiplomacia; processo transnacional em políticas públicas), uma definição, entre as diversas que existem no campo, as principais premissas e variáveis chave, algumas das disciplinas relacionadas à abordagem discutida e exemplos de referências. Trata-se de uma tabela de síntese, que não pretende apresentar de forma exaustiva os elementos de cada literatura. Na próxima seção será discutido em detalhe a dimensão transnacional das políticas públicas

**Tabela 1:** A discussão da dimensão transnacional das políticas públicas

Literatura	Características				
	Definições	Premissas	Variáveis chave	Disciplinas	Referências
<b>Política Externa como política pública</b>	"Um conjunto de ações ou regras que orientam as ações de uma autoridade política independente estabelecida no ambiente internacional" (Morin e Paquin, 2018, p. 3)	Política externa pode ser entendida como um tipo específico de política pública.	Ministérios de Relações Exteriores; Ações de diplomacia moderna; Interesses domésticos e internacionais	Relações Internacionais	Hill; Cooper; Putnam; Paquin e Morin.

continua



Literatura	Características				
	Definições	Premissas	Variáveis chave	Disciplinas	Referências
<b>Transferência de políticas</b>	<p>“processo pelo qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (passado ou presente) é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um outro sistema político” (Dolowitz &amp; Marsh, 2000, p. 5)</p>	<p>Governos podem “levar” e “trazer” ideias, modelos e conhecimento para diferentes lugares.</p>	<p>Agentes; instrumentos; mecanismos; geografia.</p>	<p>Ciência Política, Estudos em Políticas Públicas, Geografia Humana, Sociologia.</p>	<p>Dolowitz; Marsh; Hadjiisky; Pal; Walker; Stone; Autor; McCann; Peck; Theodore; Stone; Porto de Oliveira; Pimenta de Faria.</p>
<b>Políticas públicas regionais, internacionais e globais</b>	<p>Processos coordenados ou desarticulados para a produção de políticas que ultrapassam as fronteiras do Estado.</p>	<p>Existem diferentes instâncias que podem afetar a construção de políticas públicas para além das fronteiras domésticas. As políticas públicas de países e organizações internacionais podem ser dirigidas para outros países.</p>	<p>Organizações Internacionais; organizações de consultoria privada; cooperação internacional.</p>	<p>Estudos em políticas públicas; estudos setoriais sobre políticas públicas (ex. saúde global ou políticas sociais globais).</p>	<p>Stone; Boussaguet; Radaelli; Nay; Petiteville;</p>

continua



Literatura	Características				
	Definições	Premissas	Variáveis chave	Disciplinas	Referências
<b>Processo político transnacional</b>	As interações transnacionais que ocorrem ao longo do tempo entre agentes, eventos e contextos na produção de políticas públicas.	Movimento fluído; Agentes, instrumentos, ideias, etc. podem se mover de um lugar para o outro; Fronteiras se dissolvem e novas áreas podem surgir como locais e arenas de produção de políticas públicas; Os papéis dos agentes são difusos; O tempo não está relacionado apenas a uma sequência de eventos, mas ele pode ser observado de diferentes formas; Os contextos de implementação das políticas são diversos, em função de cada país e região.	Governos (diferentes instâncias), organizações públicas, organizações internacionais, organizações não-governamentais; consultorias privadas; indivíduos.	Estudos em políticas públicas.	Porto de Oliveira; Michelle Morais de Sá e Silva; Osorio Gonnet; Hassenteufel.

Fonte: elaboração do autor

## PROCESSOS TRANSNACIONAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Afinal, o que são processos transnacionais das políticas públicas? Quais são seus objetos de pesquisa? Por que devemos estudá-los? A noção de processos transnacionais em políticas públicas (MORAIS DE SÁ E SILVA; PORTO DE OLIVEIRA, 2023; PORTO DE OLIVEIRA; OSORIO GONNET, 2023) se baseia na definição de políticas públicas apresentada por Weible à qual é



acrescida a dimensão transnacional e se refere às “interações transnacionais que ocorrem ao longo do tempo entre agentes, eventos, contextos na produção de políticas”.<sup>8</sup> A noção de processo transnacional das políticas públicas procura servir de “guarda-chuva” para as literaturas apresentadas na seção anterior, bem como trazer novos elementos para a discussão. Analisar a dimensão transnacional das políticas públicas envolve observar ao menos seis elementos principais.

**Tabela 2:** Elementos do processo transnacional das políticas públicas

1. A dimensão do processo;
2. O deslocamento de ideias, agentes e instrumentos;
3. Dissolução de fronteiras e surgimento de novas arenas;
4. O papel dos agentes que se confunde;
5. Diferentes temporalidades;
6. A diversidade dos contextos.

Fonte: elaboração do autor

Em primeiro lugar, ao focar **no processo**, entende-se que a transnacionalização das políticas públicas não é um fenômeno estático, mas sim um movimento fluido em que diversos elementos podem se transformar ao longo do tempo. Em segundo lugar, os **agentes, instrumentos e ideias** (bem como conhecimento e recursos financeiros, entre outros recursos) podem deslocar-se de um lugar para outro, independentemente das fronteiras estatais. Ideias e conhecimentos sobre políticas podem ser transferidos de um lugar para outro, como a implementação de sirenes para evacuação de pessoas de áreas de risco, diante da previsão de eventos climáticos extremos ou conflitos armados.<sup>9</sup> Agentes como indivíduos, coalizões e comunidades epistêmicas (um presidente da câmara, consultores, funcionários de uma organização internacional ou não-governamental, etc.), também podem desempenhar diferentes funções

8 Para Weible a pesquisa sobre processos de políticas públicas (policy process research) está centrada em “políticas públicas incluindo as interações complexas ao longo do tempo entre pessoas e organizações (atores) onde coisas acontecem (eventos) em um determinado lugar (contexto) e que levam a resultados”, (WEIBLE 2023, tradução nossa).

9 Reportagem da Folha de São Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/03/defesa-civil-estuda-parceria-com-israel-para-adaptar-sistema-antibombardeios-contra-desastres-em-sp.shtml>, consultado em 04 de março de 2024.

em espaços variados. Os modelos de políticas públicas podem ser traduzidos ao longo da viagem. Os fundos para assessorar, implementar, difundir políticas públicas e capacitar indivíduos e grupos (como servidores públicos) também podem ter diferentes fontes internacionais (por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Novo Banco de Desenvolvimento ou as Fundações Flora e Hewlett ou Bloomberg).

Isto leva a uma terceira observação: as fronteiras se **dissolvem** no processo transnacional e novas arenas podem surgir. A título ilustrativo, podemos pensar em reuniões internacionais de diferentes escalas, como as Cúpulas da Terra das Nações Unidas, as Conferências das Partes (COP), as reuniões do G-8, do G-20 ou dos BRICS+, workshops temáticos e assim por diante, como arenas da produção de políticas públicas. Nesses fóruns, os agentes se reúnem, assinam acordos, captam recursos, discutem e defendem princípios, ideias e boas práticas, definem agendas sobre políticas públicas locais, internacionais e globais. Além da agenda oficial, protagonizada por representantes de governo e de organizações internacionais, há agendas paralelas (*side events*) nas cúpulas internacionais, nas quais organizações de diversas naturezas (não-governamentais e privadas) participam.

Estas arenas também são palco de manifestações e contra-movimentos, como a Batalha de Seattle em 1999 ou o Fórum Resistência Habitat III de Quito em 2016. A miríade de pessoas que participam de grandes eventos – como a COP 28 que contou cerca de 97.000 participantes – e a multiplicidade de atividades na agenda, abre espaço para relações informais. Além disso, afirmar que as fronteiras se tornam mais permeáveis nos processos transnacionais significa que agentes externos (sejam estes governamentais, intergovernamentais, não-governamentais ou privados) podem influenciar a produção de políticas públicas domésticas, por meio de ações de política externa ou de cooperação para o desenvolvimento, envolvendo financiamento, assessoramento ou outras formas de colaboração.

Um quarto elemento é que os **papéis e as responsabilidades** dos agentes podem se confundir. Isto significa que uma organização como a OCDE ou uma agência de cooperação internacional (por exemplo, como a da Alemanha, a GIZ, ou do Japão, a JICA), pode assumir o papel na prestação de um serviço ou oferta de solução para um problema público doméstico, que a princípio seria de competência de um governo nacional. No nível nacional, projetos de cooperação Sul-Sul no Brasil mostram a atuação de burocratas de diversos níveis e setores em políticas públicas internacionais. A título ilustrativo, o caso do programa do Algodão Cotton 4 + Togo, envolveu técnicos da Embrapa, funcionários da Agência Brasileira de Cooperação e diplomatas do Itamaraty, além dos pares em cinco países africanos (NAVARRO, 2024). As missões de operação de paz das Nações Unidas, podem implicar na substituição das funções do Estado, pela organização internacional.

Considerando que estamos discutindo o processo, o tempo é uma variável chave. Portanto, o quinto elemento é que o **tempo** não deve ser considerado apenas como uma sequên-



cia de eventos. O processo pode ocorrer em ritmos e intensidades diferentes, de acordo com a localização, e abrir espaço para oportunidades (por exemplo, *timing* local, nacional, regional ou global). Os instrumentos de políticas públicas, que fazem parte do processo transnacional, vão progressivamente construindo uma história, que envolve sua circulação em diversos países, interpretação e ressignificação por agentes distintos.

Por fim, os **contextos** são diversos e impactam o resultado das políticas públicas. Quando discutimos o processo transnacional da produção de políticas públicas, tratamos de um fenômeno que envolve diferentes contextos institucionais. O Fundo Monetário Internacional tem uma forma de funcionamento e cultura organizacional diferente em comparação à Organização Internacional do Trabalho, enquanto a França tem uma estrutura administrativa e cultura em políticas públicas diferente se for comparada com a Índia. Quando se observa o processo político transnacional, os agentes que trabalham em diferentes países ou organizações reúnem-se, discutem e negociam com os seus pares. Estes agentes carregam seus próprios quadros cognitivos sobre as políticas públicas e em certos casos podem aspirar transpor estes quadros cognitivos para outros contextos. Na próxima seção serão ilustradas estas dimensões a partir de vinhetas sobre casos relacionados ao Brasil.

## A TRANSNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EXEMPLOS DO BRASIL

A dimensão transnacional das políticas públicas é particularmente importante para a compreensão dos países na América Latina, entre outros no Sul Global. Há múltiplos agentes, com interesses nacionais e internacionais, que procuram exercer influência nas políticas públicas de outros países. Um exemplo clássico é o papel do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial nas políticas macroeconômicas e reformas do estado na América Latina nos anos 1980 e 1990, com a promoção do Consenso de Washington. Nos dias atuais a OCDE atua por meio dos comitês técnicos, que atuam em diferentes áreas, e dos processos de acessão, como o México, Chile, Colômbia e Costa Rica, que se tornaram membros e de outros que estão sendo avaliados, como a Argentina, o Brasil e o Peru.

Nas últimas décadas, diversos governos da América Latina também passaram a atuar de forma mais proativa, contribuindo na construção de políticas públicas de outros países e influenciando os processos de governança global (PORTO DE OLIVEIRA, 2020). Esforços importantes foram realizados neste sentido no Brasil com ações de governos subnacionais e do governo nacional. Muitas cidades brasileiras internacionalizaram políticas urbanas, que serviram como referência para outros governos, como Porto Alegre com o Orçamento Participativo (GANUZA; BAIOCCHI, 2012; PORTO DE OLIVEIRA, 2023, 2016), Curitiba com o sistema de transporte de ônibus rápido (MEJÍA-DUCAND ET AL., 2013; WOOD, 2015) e Guarulhos com



seu programa de gestão de resíduos sólidos (PEREIRA; QUARESMA; PELLINI, 2023). No âmbito nacional, um conjunto amplo de experiências brasileiras se difundiram por meio da diplomacia setorial, na área da saúde, educação, nutrição, entre outras.

Além disso, a estratégia brasileira de associar cooperação para o desenvolvimento à transferência de conhecimento em políticas públicas (PORTO DE OLIVEIRA, 2022) fez do país um protagonista global na oferta de ideias e instrumentos de políticas sociais, com experiências como o Minha Casa, Minha Vida, o Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, e em outras áreas como as tecnologias agrícolas e política de defesa. O Brasil também implementou políticas públicas internacionais como a missão de paz no Haiti e liderou coalizões importantes na Organização Mundial do Comércio, como no caso dos subsídios agrícolas na rodada de Doha. Organizações internacionais ainda exercem influência nas políticas públicas domésticas, como a OCDE que condiciona o processo de acesso à adesão de seus princípios, visão de mundo, boas práticas e instrumentos, também conhecido como o *acquis* da organização.

Nos próximos parágrafos serão apresentadas algumas das dinâmicas da transnacionalização da ação pública, por meio de casos ilustrativos. A primeira dinâmica ilustra a transferência de políticas nacionais, a partir do caso do programa Bolsa Família. Neste caso, será apresentada uma dinâmica de relação do país com organismo internacional na formulação da política e, em seguida, a transferência dos instrumentos desenvolvidos, por meio da cooperação Sul-Sul. O segundo caso apresenta o processo de acesso do Brasil à OCDE, que envolve não apenas uma relação diplomática, mas também um processo de transferência de políticas de uma organização, que reúne majoritariamente países do Norte Global, para um país do Sul. O terceiro caso, trata da transferência transnacional de conhecimento entre entes subnacionais, por meio de cooperação técnica descentralizada entre governos do Sul e Norte, com a experiência da política de gestão de resíduos sólidos de Guarulhos.

## O Programa Bolsa Família

A genealogia dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil mostra uma presença marcante da dimensão transnacional. Os primeiros experimentos surgiram como experiências municipais, em meados dos anos 1990, em Campinas, com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima e no Distrito Federal com o Bolsa Escola. Anos mais tarde, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), o Bolsa Escola foi transferido em escala nacional, tornando-se um programa do governo federal. No início do primeiro mandato de Lula, quando o combate à pobreza se tornou uma das principais bandeiras do governo, o Banco Mundial preparou um projeto *tailor-made* (feito sob medida) para assessorar o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (LINDERT, 2006; LINDERT et al., 2007; WORLD BANK,





2010) no desenho de uma das políticas públicas mais populares do Brasil nos últimos vinte anos: o Programa Bolsa Família (LEITE; MAFRA; PORTO DE OLIVEIRA, 2022). Desde o início dos anos 1990, o Banco Mundial havia estabelecido a luta contra a pobreza como um tema prioritário em sua agenda.

O Banco Mundial também esteve envolvido no desenvolvimento de programas de transferência de renda condicionada em outros países, como no caso do programa Chile Solidário e no P4s implementado nas Filipinas. Esta organização internacional tornou-se um importante agente da difusão de políticas de transferência de renda condicionada. Ações de distintas naturezas foram realizadas nesse sentido, como a organização de eventos internacionais, promovendo o encontro de servidores públicos e especialistas e discussão de modelos, o contato entre autoridades nacionais de países diferentes, workshops de capacitação (MORAIS DE SÁ E SILVA 2017; PORTO DE OLIVEIRA, 2022). O Brasil também foi progressivamente se tornando uma importante referência internacional para as políticas de transferência de renda condicionada. A experiência brasileira foi pioneira e teve grande escala. Durante seus primeiros mandatos, Lula em suas ações de diplomacia presidencial com frequência mencionava o Programa Bolsa Família em seus discursos no exterior (PORTO DE OLIVEIRA, 2019). Artigos na mídia internacional também destacaram a experiência brasileira (BUNTING, 2010). O Brasil passou a receber delegações de muitos países interessados em aprender com a experiência de política de transferência de renda condicionada. Além disso, o governo também enviou servidores para o exterior para falar sobre o tema.

A demanda passou a crescer de forma inesperada, sobrecarregando o MDS em suas atividades relacionadas a assuntos internacionais. Foi preciso concentrar as delegações internacionais em um único evento, que ocorria anualmente, pois o MDS recebia centenas de delegações interessadas em aprender mais sobre seu programa de transferência de renda condicionada. As delegações também se interessavam por outros programas como os de segurança alimentar. Neste momento se consolidava uma cooperação internacional brasileira centrada na transferência de ideias, instrumentos de ação pública e conhecimentos de inovações e experiências bem sucedidas no Brasil, em políticas sociais, sobretudo, mas não exclusivamente.<sup>10</sup> O caso do programa Bolsa Família mostra a interação entre distintos agentes nacionais e internacionais em diferentes momentos do processo de produção de políticas públicas, como o Banco Mundial na formulação da política no Brasil e na formação de agenda, no caso das Filipinas, em seguida a atuação de servidores do MDS assessorando a formulação da política em outros países. A acessão à OCDE é outro exemplo, como veremos nos próximos parágrafos sobre a transnacionalização da ação pública.

---

10 Confira a lista de projetos realizados no site da Agência Brasileira de Cooperação: <https://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa>, consultado em 20 de fevereiro de 2024.

## O processo de acesso à OCDE

A OCDE é uma organização internacional particular entre as demais, em função de sua posição como instituição diplomática e *think-tank* (PAL, 2012). Ao mesmo tempo que a OCDE é composta por representantes oficiais de seus países membros (acrescidos dos membros observadores), a organização foi progressivamente se tornando uma grande especialista em políticas públicas com escala internacional. A organização se vale de seu *softpower* em conhecimento para exercer influência em outros países, que se manifesta por meio de avaliações, estudos, revisões de pares, etc. Sua estrutura composta por diversos comitês técnicos de políticas públicas setoriais dá sustentação às suas ações e recomendações. Inicialmente criada com membros dos países europeus, com o propósito de auxiliar na gestão dos recursos do Plano Marshall, a organização se ampliou para os países do Norte Global e mais recentemente passou a se aproximar de países do Sul Global na América Latina, entre outros.

O processo de acesso à OCDE é longo e envolve diversas etapas (OCDE, 2022). Um dos requisitos fundamentais para a acesso é a adequação do país candidato ao *aquis* e aos valores fundamentais da organização, como inter alia a liberdade, democracia, direitos humanos e proteção do meio ambiente (OECD, 2022). Estes instrumentos consistem em normas, regulações e padrões em políticas públicas em diversos setores. O processo de acesso envolve várias rodadas de avaliação das políticas públicas e dos setores da administração pública de um país. Os comitês setoriais da OCDE ficam incumbidos de fazer as avaliações. Ao longo deste processo há um contato direto entre membros dos comitês e servidores que atuam no setor de políticas públicas avaliado, como por exemplo no meio ambiente, educação, mercado financeiro ou agricultura. Em função de suas análises, os comitês podem recomendar reformas, revisões ou ajustes para que o país adeque suas políticas ao *aquis* da OCDE (COZENDEY, 2019).

A análise dos comitês fundamenta a decisão do Conselho da OCDE para aprovar o ingresso de um país candidato. Considerando que o processo de acesso envolve a avaliação e acompanhamento dos comitês técnicos especializados da organização em diversos setores das políticas públicas, a transferência de políticas deve ocorrer majoritariamente antes e durante o processo. Existem exceções, bem como a possibilidade de negociação do país com a OCDE. Ainda assim, é possível argumentar que a acesso à OCDE e a adoção de políticas fazem parte de um processo intrinsecamente conectado.

O pedido de acesso pode ser feito pelo país membro e no caso brasileiro, este foi formalizado durante o governo Temer em 2017. Após o pedido, ocorreram diversas rodadas de discussão, estudos e avaliações preliminares das políticas públicas no Brasil. Dentre as avaliações, vale destacar o relatório de avaliação sobre o meio ambiente (OECD, 2021). O relatório mostra o progresso em diversas áreas, mas aponta a necessidade de aprofundar e aprimorar legislação e políticas públicas. A OCDE argumenta que o Brasil possui um quadro legal consis-

tente para a conservação da biodiversidade, mas que devido ao aumento do desmatamento é preciso reforçar as medidas mais restritivas em todos os níveis de governo (OECD, 2021, p. 5). Além disso, o documento informa que o Brasil está abaixo dos padrões da OCDE, como por exemplo na implementação do princípio do poluidor pagador (OECD, 2021, p. 6), bem como no alinhamento da legislação, de políticas públicas e de práticas com os instrumentos da OCDE na área do meio ambiente. Em junho de 2022, a OCDE apresentou um documento inicial, o Roteiro para a Acessão, informando ações em 26 setores e políticas que o Brasil precisa revisar, aprofundar ou aprimorar para cumprir as exigências da OCDE antes da deliberação da organização sobre a aprovação de sua candidatura como país membro.

Ao longo das negociações sobre a decisão de iniciar o processo de acessão do Brasil, um conjunto de ONGs se mobilizaram para denunciar na OCDE práticas e políticas públicas, que ocorriam no Brasil durante o governo de Bolsonaro. As ações foram lideradas pela Conectas, com apoio da Humans Rights Watch, Federação Internacional de Direitos Humanos e OECD Watch. Entre as ações realizadas pelas organizações podem ser destacadas cartas a diplomatas, representantes da OCDE e ao Diretor Geral da organização,<sup>11</sup> bem como publicação conjunta de relatórios com estudos sobre, entre outros temas, a violação de direitos humanos e degradação do meio ambiente. As ONGs atuaram transnacionalmente, usando a OCDE como plataforma internacional, para pressionar a política brasileira e dar visibilidade global aos conflitos domésticos com o governo. Entre as reivindicações apresentadas pela sociedade civil, defendia-se que a OCDE mandasse uma mensagem clara ao Brasil de que as violações de direitos humanos, desmatamento e desmonte das políticas públicas estavam na contramão dos princípios e instrumentos da organização (PORTO DE OLIVEIRA; THEODORO; HIRASAWA, 2024).

A OCDE está envolvida não apenas diplomaticamente com os países membros e não-membros, mas também está diretamente implicada em distintas questões e momentos da produção de suas políticas públicas. A solicitação para acessão é um processo diplomático. Já as demais etapas do processo estão diretamente associadas à política doméstica e setorial. O histórico das relações da OCDE com o Brasil mostra que a organização também pode atuar assessorando, de forma mais ou menos incisiva, na formulação de modelos, como ilustrado na introdução com o IVA e a reforma tributária. A OCDE tem um portfólio de experiências e boas práticas em políticas públicas, que podem ser recomendadas a diversos países (membros e não-membros). A organização também pode influenciar nas decisões sobre instrumentos de várias naturezas. Um estudo do IPEA avaliou criticamente diversos

---

11 A Human Rights Watch liderou a produção da maior parte dos documentos enviados à OCDE. Em alguns casos, as cartas foram assinadas por dezenas de organizações. Para mais detalhes sobre a pesquisa, confira: PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; THEODORO, Amanda; HIRASAWA, Raphaella Akemi. Política externa, organizações internacionais e políticas públicas: um estudo sobre a ação transnacional da sociedade civil na acessão do Brasil à OCDE. Revista Tempo do Mundo, v. 1, p. 77–110, 2023.

indicadores da OCDE e identificou fragilidades metodológicas em um conjunto destes, que poderiam prejudicar a avaliação do Brasil, uma vez que, à diferença de outros membros, o país é caracterizado por “vasta extensão territorial, com abundância de recursos naturais, grande diversidade populacional” e diferenças regionais expressivas (ABBADE, 2023, p. 3).

Os comitês realizam avaliações e recomendações, as quais no caso dos processos de acessão podem se tornar uma condição para o país se tornar membro, conferindo à OCDE importante poder de influência nas políticas públicas nacionais. Por fim, movimentos sociais e ONGs também podem mobilizar arenas transnacionais para reforçar suas pautas e reivindicações internas, como uma estratégia bumerangue (KECK; SIKKINK, 1998). Nos próximos parágrafos será apresentado um caso ilustrativo da transnacionalização da ação pública e a dimensão subnacional.

### A política de gestão de resíduos sólidos de Guarulhos

A paradiplomacia é uma prática que se tornou comum nas cidades brasileiras e do mundo. As cidades se engajam internacionalmente, com diversos agentes governamentais, não-governamentais e privados, por diversas razões, como por exemplo econômicas, políticas e culturais (ALDECOA; KEATING, 1999). Existem diversas redes transnacionais de cidades, como a C-40 no setor do meio ambiente, a Mercocidades, na região do Mercosul, e a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), que defendem diversas pautas subnacionais. Cidades brasileiras estão envolvidas em diversas redes e em muitos casos são coordenadoras destas, como São Paulo que assumiu a presidência da rede Mercocidades em 2022. As redes de cidades fazem pressão internacional para promover os interesses das cidades, compartilham experiências e conhecimentos sobre gestão urbana, organizam eventos e buscam financiamento para projetos, entre outras atividades. A atuação internacional das cidades pode acontecer de maneira independente do governo nacional ou ser induzida por este.

Em 2011, a Agência Brasileira de Cooperação publicou um Edital para municípios em projetos de cooperação internacional. A cidade de Guarulhos, em São Paulo, foi uma das contempladas pelo Edital. Em 2012 foi iniciada uma cooperação internacional para o projeto “As experiências de Guarulhos, Saint-Denis, Maputo e Matola, para uma política integrada da gestão dos resíduos sólidos” envolvendo a Prefeitura de Guarulhos, o Conselho do Departamento (*Conseil Départemental*) de Seine-Saint-Denis,<sup>12</sup> na França, e as cidades de Maputo e Matola, no Moçambique. Tratava-se de uma cooperação financiada em conjunto pelo governo Francês e brasileiro.

---

12 O *Conseil Départemental* é uma assembleia deliberativa, que reúne políticos eleitos de diferentes municípios (*communes*) franceses pertencentes a um mesmo departamento. O Departamento de Seine-Saint-Denis está situado ao nordeste de Paris, reúne 40 municípios e tem uma população de aproximadamente 1,4 milhões de habitantes.

O projeto, de um ano de duração, tinha como objetivo aprimorar a gestão integrada dos resíduos sólidos nas cidades moçambicanas, bem como sensibilizar a população sobre sua importância.<sup>13</sup> A cidade de Matola não dispunha de um plano de gestão para de resíduos sólidos, e produzia 429 toneladas de lixo, dos quais 40% era recolhido pela prefeitura, enquanto o restante era queimado nas casas ou descartado em terrenos baldios (BRASIL; FRANÇA; MOÇAMBIQUE, 2011). Maputo, por seu turno, a despeito de possuir um sistema de gestão dos resíduos, produzia 1000 toneladas de lixo e pretendia integrar um sistema de coleta e reciclagem. A cidade de Guarulhos havia desenvolvido, com inclusão da participação social, uma política para a gestão dos resíduos sólidos, envolvendo a conscientização cidadã para a redução da produção de resíduos sólidos e educação ambiental, coleta seletiva e pontos de reciclagem. Por fim, Seine-Saint-Denis apresentava uma política de gestão de resíduos conjunta com outros departamentos da região em que está situada e dispõe de amplo número de estações para coleta e tratamento de resíduos recicláveis (BRASIL; FRANÇA; MOÇAMBIQUE, 2011).

O principal público alvo do projeto eram os funcionários de saúde de Maputo e Matola, que eram responsáveis pela gestão de resíduos sólidos. A proposta do projeto era aprimorar o sistema de gestão de resíduos sólidos em Maputo e Matola, por meio da transferência de conhecimentos. De acordo com o projeto, a primeira etapa consistiria na realização de uma análise pelos técnicos de Seine-Saint-Denis da política de Maputo e Matola e propor mudanças. Em seguida, os técnicos das cidades moçambicanas fariam duas viagens à Guarulhos, para entender sua política de gestão de resíduos sólidos. Após esta etapa, estava prevista uma visita pelos funcionários da prefeitura de Guarulhos às cidades moçambicanas para expandir a formação a um número mais amplo de funcionários. A etapa final do projeto seria realizada por meio de uma missão de técnicos de Guarulhos e Seine-Saint-Denis em Maputo e Matola para uma última formação e análise do relatório final do projeto (BRASIL; FRANÇA; MOÇAMBIQUE, 2011).

A cooperação descentralizada trilateral constituiu um projeto de transferência de conhecimento em matéria de gestão de resíduos sólidos a partir de Guarulhos e Seine-Saint-Denis para as cidades parceiras em Moçambique (PEREIRA; QUARESMA; PELLINI, 2023). Os responsáveis pelas atividades foram funcionários das áreas de relações internacionais e gestão de resíduos sólidos da prefeitura de Guarulhos. Este é um exemplo da ação externa das cidades envolvendo políticas públicas setoriais, pois não apenas o modelo de Guarulhos foi internacionalizado, mas também a ação pública da prefeitura se transnacionalizou, contando com a intermediação de uma entidade política subnacional do Norte Global.

---

13 <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/detailProjet.html?criteres.prjId=6291>, consultado em 16 de agosto de 2023.



## CONCLUSÃO

A proposta deste artigo foi de expandir a discussão sobre a dimensão transnacional das políticas públicas no Brasil. Os estudos sobre políticas públicas permaneceram durante muito tempo focados quase exclusivamente em variáveis domésticas, ao passo que as pesquisas em relações internacionais se concentraram em variáveis externas. Neste artigo foram apresentadas literaturas que podem ser mobilizadas e cujos problemas, conceitos e abordagens podem ser combinados para analisar a dimensão internacional das políticas públicas. Seis elementos para a análise da dimensão transnacional das políticas públicas foram apresentados: 1. A dimensão do processo; 2. O deslocamento de ideias, agentes e instrumentos; 3. Dissolução de fronteiras e surgimento de novas arenas; 4. O papel dos agentes se torna confuso; 5. Diferentes temporalidades; 6. A diversidade dos contextos. Ao longo do texto foram discutidos diversos exemplos de processos de políticas públicas envolvendo questões transnacionais, em particular o Programa Bolsa Família, o processo de acesso do Brasil à OCDE e a política de resíduos sólidos de Guarulhos.

O primeiro elemento pode ser observado em todos os casos apresentados, uma vez que os projetos de cooperação internacional envolvem anos para serem formulados e implementados. No que diz respeito ao segundo elemento, ideias de transferência de renda condicionada e de gestão de resíduos brasileiras circulam para outras localidades, enquanto padrões em políticas públicas da OCDE devem ser adotados pelo Brasil. Agentes como funcionários públicos de outros países, da secretaria de Guarulhos ou técnicos da OCDE se deslocam internacionalmente para aprender, avaliar políticas ou oferecer assessoramento e capacitação. Em terceiro lugar, pode-se observar que novas arenas surgem como no encontro organizado pelo Brasil no MDS ou a própria OCDE, que se tornou palco de reivindicações por padrões nas políticas públicas brasileiras pela sociedade civil. O quarto elemento pode ser ilustrado quando atividades que a princípio seriam de competência dos governos domésticos, como construir agenda e formular políticas, passam a receber influência externa de governos de outros países ou organizações internacionais. Há diferentes temporalidades nos processos, como no caso da acesso do Brasil à OCDE, que iniciou com o pedido formal feito em 2017, ganhou intensidade durante a gestão de Bolsonaro e nos dias atuais deixou de ser uma prioridade de política externa. Por fim, observamos que os contextos são diversos e que ajustes precisam ser feitos nas políticas públicas ao circular de um lugar para outro. Os indicadores da OCDE foram idealizados a partir de seus países membros e em muitos casos não se aplicam ao Brasil.

A dimensão transnacional, nos dias atuais, é quase onipresente nos processos de políticas públicas, por meio de formas de ingerência que podem ser mais ou menos diretas de agentes externos em assuntos domésticos, utilizando a disponibilização de recursos econômicos, condicionalidades, a circulação de ideias, modelos e conhecimento, entre outros. A superação



do nacionalismo e do internacionalismo metodológico é uma barreira importante para fazer análises mais completas, abrangentes e profundas sobre os fenômenos políticos, em particular das políticas públicas. Esta é uma agenda promissora de estudos no Brasil, considerando sua posição na geopolítica mundial e participação em assuntos globais. É importante ponderar que a variável transnacional pode exercer influência com maior ou menor grau na produção de políticas públicas, de acordo com o caso. As estratégias metodológicas para analisar as políticas públicas transnacionalização das políticas públicas ainda têm sido pouco elaboradas e podem ser uma importante vereda de pesquisa para o futuro. Este artigo teve por objetivo dar maior visibilidade ao tema e colaborar com a construção de uma agenda neste sentido.

## REFERÊNCIAS

ABBADE, Eduardo Botti. INDICADORES DOS PAÍSES DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DO BRASIL. Indicadores dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico e do Brasil, n. Texto para Discussão, 2889-Sumário Executivo, p. 3, 2023.

ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Sub-national Governments*. [s.l.] Psychology Press, 1999.

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1999.

BADIE, Bertrand. *L'État importé: L'occidentalisation de l'ordre Politique*. Paris: Fayard, 1992.

BAYART, Jean-François. L'historicité de l'Etat importé. *Les Cahiers du CERI*, v. 15, p. 1–44, 1996.

BERNSTEIN, Steven; CASHORE, Benjamin. Complex global governance and domestic policies: four pathways of influence. *International Affairs*, v. 88, n. 3, p. 585–604, 2012.

BUÉ, Charlotte. La politique de développement de l'Union européenne : réformes et européanisation. *Critique internationale*, v. 53, n. 4, p. 83, 2011.

BUNTING, Madeleine. Brazil's cash transfer scheme is improving the lives of the poorest. *The Guardian*, 19 nov. 2010.

COOPER, Andrew; HEINE, Jorge.; RAMESH, Thakur. (EDS.). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. [s.l.] Oxford University Press, 2013.



COZENDEY, Carlos Márcio. O pedido de acessão do Brasil à OCDE: onde estamos. *Cadernos de Política Exterior*, v. 5, n. 8, p. 49–74, 2019.

DELPEUCH, Thierry. Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies. *Critique internationale*, v. 43, n. 2, p. 153, 2009.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance*, v. 13, n. 1, p. 5–24, 2000.

DUCHACEK, Ivo. The international dimension of subnational self-government. *Publius*, v. 14, n. 4, p. 5-31, Autumn 1984. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3330188>. Acesso em: 03 fev. 2025.

FOUILLEUX, Eve. À propos de crises mondiales...: Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires? *Revue française de science politique*, v. 59, n. 4, p. 757, 2009.

GANUZA, Ernesto; BAIOCCHI, Gianpaolo. The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 12, p. 14, 2012.

HADJIISKY, Magdaléna; PAL, Leslie; WALKER, Christopher. *Public Policy Transfer: Micro-Dynamics and Macro-Effects*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017.

HADJIISKY, Magdaléna; VISIER, Claire. Circulation internationale et fabrique européenne de l'administration publique. *Revue française d'administration publique*, v. 161, n. 1, p. 5, 2017.

HASSENTEUFEL, Patrick. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale: Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, v. 55, n. 1, p. 113, 2005.

HASSENTEUFEL, Patrick; DE MAILLARD, Jacques. Convergence, transferts et traduction: Les apports de la comparaison transnationale. *Gouvernement et action publique*, v. 3, n. 3, p. 377, 2013.

HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. [s.l.] Palgrave MacMillan, 2003.

HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing public policy: governance in theory and practice*. London ; Thousand Oaks, Calif: Sage, 2002.





HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. [s.l.] Oxford University Press, 2003.

INFANTINO, Federica. *Schengen Visa Implementation and Transnational Policymaking : Bordering Europe*. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2019.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed ed. Boston: Pearson Education, 2014.

LEITE, C. K. DA S.; MAFRA, J.; OLIVEIRA, O. P. DE. Policy Transfer and International Organisations: The Complex Relationship between Brazil and the World Bank in the Implementation of the Bolsa Família Program. *Contexto Internacional*, v. 44, n. 1, p. 1-23, 2022.

LINDERT, Kathy. et al. *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. World Bank Working Papers. Washington, DC: [s.n.], 2007.

LINDERT, Kathy. Brazil: Bolsa Familia Program – Scaling-up Cash Transfers for the Poor. In: *Sourcebook on Emerging Good Practice in Managing for Development Results*. Online: World Bank, 2006.

LOTTA, Gabriela. *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2019.

MARSH, David; SHARMAN, Jason C. Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, v. 30, n. 3, p. 269–288, jun. 2009.

MEJÍA-DUGAND, Santiago. et al. Lessons from the spread of Bus Rapid Transit in Latin America. *Journal of Cleaner Production*, v. 50, p. 82–90, jul. 2013.

MÉNY, Yves. (ED.). *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*. Paris: L'Harmattan, 1993.

MILHORANCE, Carolina. *New Geographies of Global Policy-Making: South–South Networks and Rural Development Strategies*. New York: Routledge, 2018.



MINTROM, Michael; LUETJENS, Joannah. Policy Entrepreneurs and Foreign Policy Decision Making. In: MINTROM, M.; LUETJENS, J. (Eds.). *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. [s.l.] Oxford University Press, 2017.

MORAIS DE SÁ E SILVA, Michelle. Poverty Reduction, Education, and the Global Diffusion of Conditional Cash Transfers. Cham: Palgrave MacMillan, 2017.

MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan. *Foreign policy analysis: a toolbox*. 1st edition ed. New York, NY: Palgrave, 2018.

NAVARRO, Sofia. Carla Sant'Ana. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Dissertação de Mestrado—São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, 2024.

OECD. *Evaluating Brazil's progress in implementing Environmental Performance Review recommendations and promoting its alignment with OECD core acquis on the environment*. Paris: OECD, 2021.

OECD. Roadmap for the OECD Accession Process of Brazil. OECD, 10 jun. 2022.

PAL, Leslie. *Frontiers of Governance: The OECD and Global Public Management Reform*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

PEREIRA, Rodrigo Kuester; QUARESMA, Cristiano Capellani.; PELLINI, Alessandra Cristine Guedes. A paradiplomacia como modelo alternativo de Políticas Públicas: o caso da cooperação entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola na área de resíduos sólidos (2011) e o caso do Estado de São Paulo na compra de vacinas da COVID-19 (2020-2022). *Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes*, v. 11, n. 29, 12 mar. 2023.

PETITEVILLE, Franck; SMITH, Andy. Analyser les politiques publiques internationales. *Revue française de science politique*, v. 56, n. 3, p. 357, 2006.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. *Embaixadores da Participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo*. São Paulo: Annablume, 2016.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. Brazil Exporting Social Policies: From Local Innovation to a Global Model. *Journal of Politics in Latin America*, p. 1–23, 2020.



PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. A prelude to policy transfer research. In: *Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 1–24.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. Global Public Policy studies. *Policy & Politics*, 2022.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; HASSENTEUFEL, Patrick. (EDS.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2021.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; OSORIO GONNET, Cecilia. Comparative Transfer Analysis: Policy Instruments, Space and Time. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 25, n. 4, p. 367–384, 4 jul. 2023.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. et al. Policy Diffusion and Innovation. Em: WEIBLE, C. M. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Routledge, 2023.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; THEODORO, Amanda; HIRASAWA, Raphaella. Política externa, organizações internacionais e políticas públicas: um estudo sobre a ação transnacional da sociedade civil na acessão do Brasil à OCDE. *Revista Tempo do Mundo*, v. 1, p. 77–110, 2023.

ROSE, Richard. What Is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1, p. 3–20, 1991.

SABATIER, Paul. (ED.). *Theories of the policy process*. New York: Westview Press, 2007.

SAURUGGER, Sabine.; SUREL, Yves. L'européanisation comme processus de transfert de politique publique. *Revue internationale de politique comparée*, v. 13, n. 2, p. 179, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20–45, dez. 2006.

STONE, Diane. Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. *Policy Studies Journal*, v. 36, n. 1, p. 19–38, fev. 2008.

STONE, Diane; LADI, Stella. Global Public Policy and Transnational Administration. *Public Administration*, v. 93, n. 4, p. 839–855, dez. 2015.

WEYLAND, Kurt (ED.). *Learning From Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Washington D.C: Woodrow Wilson Press, 2004.



WOOD, Astrid. Multiple Temporalities of Policy Circulation: Gradual, Repetitive and Delayed Processes of BRT Adoption in South African Cities: MULTIPLE TEMPORALITIES OF POLICY CIRCULATION. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 39, n. 3, p. 568–580, maio 2015.

WORLD BANK. *Implementation Completion and Results Report on a Loan in the Amount of US\$572.2 Million to the Federative Republic of Brazil for a Bolsa Família Project*. Brazil: [s.n.]. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/835351468007512804/pdf/ICR14860P087711fficial0Use0Only0191.pdf>. Acesso em: 18 out. 2024.

