

Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções

Osmany Porto de Oliveira

Universidade Federal de São Paulo / Departamento de Relações Internacionais
Osasco / SP — Brasil

Leslie A. Pal

Carleton University / Escola de Administração e Política Pública
Ottawa — Canadá

Os estudos sobre transferência, difusão e circulação de políticas são um campo fértil para a inovação no campo da análise de políticas públicas. No mundo globalizado, onde as fronteiras do Estado são permeáveis e a política pública viaja transnacionalmente, a difusão de políticas é o que conecta naturalmente a política doméstica à internacional. O recente aumento de publicações no campo consolidou um corpo de conhecimento denso e importante. No entanto, após anos de pesquisa, parece que há agora uma certa estase, para não dizer uma estagnação, com relativamente pouca inovação conceitual. Neste artigo propomos abordar novos caminhos para futuras pesquisas, considerando o que precisa ser mais bem compreendido sobre o fenômeno da difusão de políticas. As novas políticas a serem exploradas não estão, em nossa opinião, somente associadas às dimensões heurísticas do campo, mas também às dinâmicas empíricas que emergiram nos últimos anos. Destacamos seis novas fronteiras para a pesquisa sobre a transferência e a difusão de políticas públicas: (1) o papel do setor privado e dos consultores; (2) a internacionalização das coalizões domésticas; (3) os espaços transnacionais e agentes de transferência; (4) a tradução de políticas; (5) a resistência à transferência; e (6) as transferências Sul-Sul ou Sul-Norte.

Palavras-chave: transferência de políticas; agentes de transferência; arenas transnacionais; coalizões de políticas; Sul global.

New frontiers and directions in policy transfer, diffusion and circulation research: agents, spaces, resistance, and translations

Policy transfer, diffusion and circulation studies are a fertile ground for innovation in public policy analysis. In a globalized world, where state boundaries are permeable and public policy travels transnationally, the diffusion of policies is what naturally connects domestic to international policy. The recent surge of publications in the field consolidated an important and dense body of knowledge. However, after years of research, there now seems stasis if not stagnation, with relatively little conceptual innovation. In this article we propose to address fresh avenues for future research, considering what needs to be better understood in the policy diffusion phenomenon. The new frontiers to be explored are not only associated to heuristic dimensions of the field, but also to empirical dynamics that emerged in the past years. We highlight six new frontiers for policy transfer and diffusion research: (1) the role of the private sector and consultants; (2) internationalization of domestic coalitions; (3) transnational spaces and transfer agents; (4) policy translation; (5) resistance to transfer; and (6) South-South or South-North transfers.

Keywords: policy transfer; transfer agents; transnational arenas; policy coalitions; global South.

Nuevas fronteras y rumbos en la investigación sobre transferencia, difusión y circulación de políticas públicas: agentes, espacios, resistencia y traducciones

Los estudios sobre transferencia, difusión y circulación de políticas son un campo fértil para la innovación en el campo del análisis de políticas públicas. En un mundo globalizado, donde las fronteras del Estado son permeables

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180078>

Artigo recebido em 9 mar. 2018 e aceito em 9 abr. 2018.

[Versão traduzida]



y la política pública transita transnacionalmente, la difusión de políticas es lo que conecta naturalmente la política nacional a la internacional. El reciente aumento de publicaciones en el campo consolidó un cuerpo de conocimiento denso y relevante. No obstante, después de años de investigación, parece que ahora hay un cierto letargo — por no decir paralización —, con relativamente poca innovación conceptual. En este artículo proponemos abordar nuevos caminos para futuras investigaciones, considerando lo que requiere una mejor comprensión sobre el fenómeno de la difusión de políticas. A nuestro parecer, las nuevas políticas por explorar no están solamente asociadas a dimensiones heurísticas del campo, sino también a dinámicas empíricas que emergieron en los últimos años. Destacamos seis nuevas fronteras para la investigación sobre la transferencia y la difusión de políticas públicas: (1) el papel del sector privado y de los consultores; (2) la internacionalización de las coaliciones nacionales; (3) los espacios transnacionales y agentes de transferencia; (4) la traducción de políticas; (5) la resistencia a la transferencia; y (6) las transferencias Sur-Sur o Sur-Norte.

Palabras clave: transferencia de políticas; agentes de transferencia; arenas transnacionales; coaliciones de políticas; Sur global.

1. INTRODUÇÃO

Os estudos sobre transferência, difusão e circulação de políticas são um campo fértil para a inovação no campo da análise¹ de políticas públicas. No mundo globalizado, onde as fronteiras do Estado são permeáveis e a política pública viaja transnacionalmente, a difusão de políticas é o que conecta naturalmente a política doméstica à internacional. O recente aumento de publicações no campo consolidou um corpo de conhecimento denso e relevante: quadros analíticos como aquele apresentado no trabalho pioneiro de Dolowitz e Marsh (2000) foram produzidos para facilitar os desenhos de pesquisa e as análises. O papel dos agentes de transferência como indivíduos (Mintron, 1997; Porto de Oliveira, 2017), *think-tanks*, atores não governamentais (Stone, 2004) e organizações internacionais (Weyland, 2006; Pal, 2009) foi explorado em profundidade. No processo de integração europeia, uma corrente separada de trabalho definiu o campo da “europeização” (Radaelli, 2008; Saurugger e Surel, 2006). O papel de mecanismos como aprendizado, coerção, emulação e competição (Graham, Shipan e Volden, 2013; Lee e Strang, 2008) foi considerado um consenso na área, como mostra o artigo de Claudio Couto e Gabriel Bellon nesta edição especial da RAP. Novas ideias provindas de outros campos de pesquisa, como a geografia — com a abordagem da mobilidade de políticas, representada no artigo de Jennifer Robinson também nesta edição especial — e a antropologia, foram trazidas para o debate e obrigaram os analistas de políticas públicas a revisitar seu próprio trabalho. No entanto, após anos de pesquisa, parece que há agora certa estase, para não dizer uma estagnação, com relativamente pouca inovação² conceitual.

Neste artigo introdutório, propomos abordar novos caminhos para pesquisas futuras, considerando o que precisa ser mais bem compreendido no fenômeno³ de difusão de políticas. Esses caminhos não são pensamentos concluídos, mas reflexões que ainda estão em construção, por meio das quais esperamos fomentar o debate no campo. Este artigo, bem como a edição especial da *Revista de Admi-*

¹ Porto de Oliveira e Faria (2017) identificam três tradições de pesquisa distintas na análise do fluxo internacional de ideias, modelos e instituições políticas: transferência, difusão e circulação de políticas públicas.

² Afirmção feita por um dos participantes durante os painéis sobre transferência de políticas públicas, na Conferência Internacional sobre Políticas Públicas em Singapura, em junho de 2017.

³ Optamos por usar o termo “difusão de políticas” de maneira geral, refletindo os processos de “transferência, difusão e circulação” como compreendidos por Porto de Oliveira e Faria (2017).

nistração Pública (RAP) introduzida por ele são resultados do Seminário Internacional sobre Difusão de Políticas, realizado no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), em 2016. Durante a conferência percebemos que o campo seria beneficiado se entendêssemos melhor as características que têm sido negligenciadas pela literatura, tais como coalizões domésticas, atores privados, arenas transnacionais, dinâmicas de resistência e tradução de políticas públicas. O objetivo das reflexões aqui apresentadas é contribuir tanto para o debate internacional, onde os estudos estão bastante avançados, como para a discussão brasileira, onde as análises estão apenas começando a adquirir forma (Porto de Oliveira e Faria, 2017).

As novas fronteiras que precisam ser exploradas não estão associadas apenas às dimensões heurísticas do campo, mas também às dinâmicas empíricas surgidas nos últimos anos, com o engajamento de atores privados, a internacionalização de coalizões domésticas, a proliferação de arenas transnacionais e com estratégias proativas dos governos do Sul na “exportação” de políticas. Em geral, o fenômeno da difusão de políticas será mais bem compreendido se combinarmos análises que considerem as escalas micro e macro (Hadjiisky, Pal e Walker, 2017). Os artigos publicados no periódico que aqui introduzimos colocam em destaque aspectos importantes sobre essas questões e acreditamos que ampliarão em muito as fronteiras da pesquisa sobre a difusão de políticas públicas.

Aqui destacamos seis novos caminhos para a pesquisa sobre transferência e difusão de políticas públicas, caminhos que serão mais bem detalhados nos artigos publicados nesta edição especial da RAP: (1) o papel do setor privado e dos consultores; (2) internacionalização das coalizões domésticas; (3) espaços transnacionais e agentes de transferência; (4) tradução de políticas; (5) resistência à transferência; e (6) transferências Sul-Sul ou Sul-Norte.

2. O PAPEL DAS CORPORAÇÕES DO SETOR PRIVADO E CONSULTORIAS

Em princípio, o setor privado, com fins de lucro, deveria sempre ter sido incluído nas análises sobre transferência de políticas públicas. Afinal, as empresas já eram listadas por Dolowitz e Marsh em seu quadro analítico sobre transferências desde 1996 (Dolowitz e Marsh, 1996). Todavia, na prática, com poucas exceções, o setor privado tem sido quase completamente ignorado em favor de governos, organizações governamentais internacionais e — estranhamente, já que também são atores não estatais — ONGs. Esse contexto contrasta com a forma pela qual os processos de políticas públicas domésticas são geralmente analisados, em que o setor privado é um ator importante por meio de mecanismos como *lobby*, ou regulação, ou parcerias de um tipo ou outro para implementar políticas públicas. Isso pode ocorrer porque, na arena doméstica, o processo de produção de políticas públicas ocorre (fora dos sistemas federais ou altamente descentralizados) em uma única jurisdição, e assim naturalmente damos a todos os diferentes atores, independentemente do setor que ocupam, o mesmo peso. No caso da transferência de políticas, a variável-chave está no transcender fronteiras e é o “cruzar” fronteiras ou o movimento — a mobilidade e o empréstimo — que é o foco. Os atores formais nesse tipo de processo são os Estados e os formuladores de políticas, e assim parece ser natural a inclinação em enfatizar essas interações. Curiosamente, a inclusão de atores não estatais, como as ONGs, nesse processo pode ser devido ao seu papel mais explícito e determinado em termos de *lobbying* e *advocacy* internacional (Keck e Sikkink, 1998; Stone, 2004). Empresas e negócios têm sido menos visíveis e chamam menos a atenção nessa frente, trabalhando nos bastidores. Sua invisibilidade pode ser devido ao seu acesso privilegiado.

Considerando que essa questão é em grande parte uma *terra incógnita*, pelo menos para a literatura de transferência de políticas, precisamos pensar em possíveis caminhos de pesquisa que possam fortalecer e enriquecer a análise desse fenômeno, e aqui oferecemos três alternativas. A primeira delas já tem sido explorada ocasionalmente: o papel das consultorias internacionais como McKinsey, Ernst e Young ou KPMG, para nomear as maiores, embora possam existir dezenas, se não centenas, de firmas especializadas (Kipping e Saint-Martin, 2005; Saint-Martin, 2000). As consultorias internacionais a que nos referimos aqui são aquelas que possuem um grande número de escritórios por todo o mundo, com filiais em diversos países. Essa capilaridade das empresas funciona como um sistema de transmissão de ideias em torno da política pública, bem como favorece conexões locais com os formuladores de políticas em esfera nacional e subnacional. Presume-se que a dinâmica de transferência nesse caso seja diferente da transferência de política de Estado para Estado, por meio da ação de agentes públicos. A consultoria é frequentemente contratada por formuladores de políticas para assessorar na solução de alguma questão, em áreas como política social (saúde e educação), setores econômicos (tributação) ou serviços (transporte urbano). Os aconselhamentos sobre políticas públicas (*policy advice*) apresentados pela consultoria são construídos em seu escritório local/nacional, tendo como referência as “melhores práticas” e modelos internacionais, pesquisados para fundamentar suas recomendações. A suposta vantagem comparativa das empresas de consultoria sobre outros agentes de aconselhamento em políticas públicas, como *think tanks* ou instituições acadêmicas, ou mesmo sobre a alternativa de buscar essa assessoria internamente em alguma agência governamental, é que as consultorias são mais ágeis, atualizadas sobre as últimas inovações da prática de políticas públicas, são mais focadas no pragmatismo e nas práticas, além de responsivas às solicitações do cliente. As melhores empresas têm os recursos para recrutar excelentes profissionais, e assim constroem uma reputação de qualidade e rigor, além de criatividade, enquanto o setor acadêmico, infelizmente, sofre com a imagem de ser prolixo e abstrato. A questão é, onde as empresas obtêm suas ideias? As maiores têm divisões dedicadas ao setor público, com especialistas que muitas vezes têm formação em administração pública (eles podem, de fato, ser ex-funcionários do Estado ou, pelo menos, ter alguma experiência no governo). Portanto, existem provavelmente as ideias vindas da formação acadêmica dos consultores, mas também existem os recursos internos da própria empresa. Talvez o exemplo mais intrigante e ilustrativo da transferência de políticas por meio do apoio de consultoria seja a *deliverology*. Seu principal expoente é Michael Barber, que foi diretor da Unidade de Entrega de Serviços Públicos do primeiro-ministro do Reino Unido, sob comando de Tony Blair. Posteriormente, Barber migrou para a área da consultoria e para a academia, ocupando cargos na McKinsey e no Boston Consulting Group, bem como na Harvard’s T.H. Chan School of Public Health and Graduate School of Education. Barber é um exemplo vivo do entrelaçamento entre governo, academia, educação e consultoria.

As consultorias são atores particulares no âmbito do setor privado, que operam na comercialização de ideias ou oferecendo assessoria. São atores operando no mercado da assessoria para políticas públicas. E no que diz respeito ao setor corporativo propriamente dito, empresas com fins lucrativos, das quais não se esperaria que tivessem interesse na transferência de política *per se*, mas que acabam se envolvendo nesse processo? Essa questão nos leva para uma nova linha de análise, envolvendo as corporações e empresas com fins lucrativos que operam no campo da transferência de políticas, da mesma forma que os lobistas fazem nos processos de política interna. O foco do *advocacy* internacional tem sido, por muitos anos, nas organizações não governamentais, tipicamente em torno de questões de direitos humanos e do meio ambiente, e aparentemente nenhuma empresa tem o mesmo perfil público

que ativistas de ONGs (e instituições de caridade) têm no cenário global. Esses atores têm, no entanto, várias plataformas. Uma delas é a representada por organizações internacionais. Uma das pioneiras foi a OCDE, que em sua fundação em 1961 estabeleceu dois comitês, um para empresas (o Comitê Consultivo para as Empresas e a Indústria — Biac) e outro para os trabalhadores (o Comitê Consultivo Sindical — Tuac). Nos últimos 20 anos, à medida que o número e o escopo de fóruns globais em quase todas as questões políticas imagináveis cresceram, os negócios tornaram-se, de forma proeminente e rotineiramente, engajados em relação tanto aos seus pontos de vista como a suas experiências. Um exemplo é a Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas (Eiti), patrocinada pelo Banco Mundial. Como o próprio título sugere, a iniciativa reúne algumas das maiores empresas exploradoras de recursos do mundo, governos, bem como ONGs ativistas e de *advocacy*, para elaborar protocolos e acordos sobre transparência fiscal e financeira, tudo sob o amplo guarda-chuva da responsabilidade social corporativa. Outro exemplo é a iniciativa liderada pela OCDE para lidar com a Erosão da Base Tributária e a Evasão de Lucros (Beps). Isso envolveu mais de 100 países, suas administrações tributárias, o FMI, a ONU e o G20, e produziu uma estrutura mais inclusiva no Beps, em que empresas e organizações da sociedade civil foram envolvidas nas consultas. Outro exemplo ainda é o esforço global para a regulação do tabaco. A Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco é um instrumento global para a transferência de instrumentos políticos globais que lidam com produção, venda e distribuição de tabaco, e as grandes empresas — mesmo que explicitamente excluídas dos encontros entre as partes no acordo — fazem seu melhor em termos de *lobby*, e obviamente tentam influenciar a implementação de regulações (Mamudu, Cairney e Studlar, 2015; Kalra et al., 2017).

Isso sugere uma terceira via, para a análise do setor corporativo e seu papel na transferência de políticas: a implementação. Por causa de o tradicional foco dos trabalhos sobre transferência de políticas ser na “política”, ou seja, em suas características e em como ela circula de um lugar para outro, há menos trabalhos enfatizando fases posteriores da adoção de políticas depois que a transferência ocorreu, ou seja, na fase de implementação, que é um processo que frequentemente requer parcerias ou pelo menos aquiescência passiva de setores econômicos que são afetados por uma nova intervenção política. Particularmente em campos de políticas que dependem fortemente de instrumentos regulatórios — por exemplo, produtos farmacêuticos, TI, saúde, transporte —, a necessidade de cooperação dos atores econômicos no setor provavelmente levará a sua influência sobre o detalhamento dos regimes regulatórios (Walker, 2017). Podemos levar essa discussão um passo adiante ao considerar o campo da regulamentação não baseada no mercado, como no caso do café, peixe e produtos florestais, onde uma quantidade significativa da “transferência de política” está entre os atores privados (empresas e organizações sem fins lucrativos). Existem pesquisas significativas nessa área, mas ela ainda não se conectou com a literatura sobre transferência (Auld, 2014; Auld e Gulbrandsen, 2010; Cashore, Auld e Newsom, 2004).

3. INTERNACIONALIZAÇÃO DAS COALIZÕES DOMÉSTICAS

As definições clássicas de políticas públicas têm por base seus elementos técnicos — definição de problemas, objetivos e instrumentos. Naturalmente, o foco da literatura sobre a transferência de políticas tem sido a “política”, compreendida como um pacote de soluções ou intervenções. É tão fácil e natural nos deixarmos levar para uma análise técnica do “ajuste” entre a intervenção política recomendada e o problema na outra jurisdição. Entretanto, isso negligencia uma importante dimensão sociológica

e política de qualquer política pública. Na medida em que é resultado de um processo político que envolveu debate, pontos de vista alternativos, alguma coisa de concessão e acordo e, também, vencedores e perdedores, toda política pública é um balanço cristalizado das vitórias e derrotas, uma leitura dos debates e dos conflitos que a produziram. É também, em algum nível, um reflexo das capacidades e dos contornos do sistema de políticas vigente. Esses são dois pontos distintos e merecem duas ilustrações também distintas. No primeiro caso (tratando-se da ideia do balanço entre vitórias e derrotas), imagine um país buscando um modelo para um novo imposto sobre o carbono. Um modelo no país X adota a cobrança de uma forma ampla, a ser pago por famílias e empresas; o modelo não prevê compensação do pagamento por meio de redução de impostos em outras áreas (digamos, nos impostos sobre vendas); e reutiliza toda a nova receita fiscal na pesquisa de tecnologias verdes. Outro modelo no país Y adota um imposto muito mais restrito, aplicado somente às empresas; introduz uma compensação, reduzindo nos impostos sobre o rendimento das empresas o valor equivalente ao imposto pago sobre o carbono; e não financia nenhuma nova tecnologia verde. Ambos são regimes de “imposto de carbono”, mas o do país X foi provavelmente o resultado de uma batalha vencida por grupos ambientalistas. O do país Y foi provavelmente o resultado de um ambiente político com interesses comerciais muito mais fortes e *lobbies* mais fracos de grupos ligados ao meio ambiente. Dizer qual modelo é tecnicamente melhor não é a questão. A transferência de um ou outro modelo é também uma transferência de suposições políticas. Tentar transferir o primeiro modelo (que surge em virtude de uma forte presença de setores ligados à área ambiental) para um contexto de política com maior foco na liberdade empresarial significa assumir um risco.

Para o segundo exemplo, vamos observar um caso que realmente está acontecendo, que é a tentativa de transferência de modelos ocidentais de igualdade de gênero e sexual como reflexo dos mais altos padrões de direitos humanos. Entretanto, estes padrões (e seus respectivos instrumentos de política) estarão alheios às culturas mais conservadoras e, mais importante, nessas culturas tais políticas não teriam a força das organizações da sociedade civil que impulsionam esse tipo de agenda. O casamento gay, por exemplo, não é necessariamente o resultado de uma coalizão majoritária, mas, em parte dos lugares onde foi adotado, pode ser considerado uma mescla de uma cultura política e social. Nesse sentido, trata-se tanto de uma “política pública” como de uma reivindicação para o estabelecimento de uma cultura política mais ampla, com o aprofundamento da inclusão social.

É claro que os estudos sobre transferência e difusão de políticas têm notado cada vez mais a importância do contexto, da tradução e da adaptação (ver discussão adiante), mas estamos apontando para um fenômeno diferente. Na medida em que as políticas que estão sendo transferidas (ou propostas para transferência em nível internacional) são expressões das coalizões vencedoras que as apoiaram, seria de se esperar que essa dinâmica de transferência tivesse uma conexão mais desenvolvida entre a experiência doméstica e a internacional. A transferência de políticas pode ser um tipo de jogo de “dois níveis” (Putnam, 1988), no qual as coalizões domésticas serão uma rede de apoio no processo de transferência. O que pode parecer um espaço dominado por atores estatais pode, na verdade, ter um “bastidor” mais complicado, preenchido pelos atores domésticos que apoiam um determinado modelo de política e desejam vê-lo se espalhar mais amplamente. Podemos ver isso mais claramente na recente turbulência na política externa dos EUA. De forma geral, a política externa dos EUA nos últimos 20 anos foi considerada a representante de uma abordagem internacionalista, de direitos humanos, intervencionista e amplamente globalista e neoliberal que se mostrou atraente tanto para democratas quanto para republicanos. Refletiu um tipo diferente de “consenso de Washington”, um

consenso entre as elites das costas Leste e Oeste do país sobre o papel dos EUA no mundo e seu posicionamento como exemplo em termos de democracia, direitos humanos e fronteiras e mercados abertos. O presidente Trump simplesmente “chutou a mesa” com uma retórica *America first*, que parece refletir uma coalizão diferente. Os efeitos disso estão se espalhando pela política comercial americana, sua posição na ONU e sua política de imigração, para citar apenas alguns desdobramentos.

Um exemplo semelhante vem de países que normalmente são considerados os melhores exemplos de regimes em termos de direitos humanos, são a “consciência” da ONU e modelos a seguir: os países escandinavos e o Canadá. Mas quando esses países vão a reuniões internacionais para defender os padrões e práticas de referência, quando participam de atividades de boa governança e promoção da democracia, o Canadá e os países escandinavos têm em suas costas a pressão desses grupos domésticos de defesa de interesses. Membros desses grupos também vão às reuniões, hospedam-se nos mesmos hotéis das delegações, participam de reuniões preparatórias e relatam tudo assim que retornam para casa (Pal, 1995). Esses grupos são as coalizões que “venceram” em seus espaços domésticos e buscam garantir que seus governos defendam suas vitórias com a expectativa de que se tornem padrões dignos de emulação internacionalmente.

A compreensão de uma dada política pública como marcada pelo processo que a produziu, como um acordo obtido ou vitória consolidada, nos impele a um aspecto adicional do jogo de “dois níveis” da transferência de políticas — isso pode ser muito mais do que simples negociações entre agentes da transferência e destinatários. As coalizões domésticas do país X que estão oferecendo seu objeto de transferência irão, em alguns casos, fazer questão de que a transferência seja bem-sucedida, uma vez que isso reforçará sua própria vitória doméstica e implicará a difusão de seu modelo preferido. Atores domésticos no país receptor em potencial (veja adiante a discussão sobre a resistência) que apoiam e se opõem ao modelo estarão bem cientes dos riscos, não apenas por seus interesses domésticos, mas também pelo que poderá acontecer nos próximos capítulos que se seguem na história. De fato, na medida em que atores domésticos veem a política doméstica como um movimento em um tabuleiro de xadrez internacional, eles tenderão a encarar suas lutas em um jogo de referenciais teóricos mais amplos, especialmente se o tabuleiro de xadrez for estabelecido mais concretamente em uma região geopolítica contígua e não no “mundo” ou no “globo”, o que representa uma noção mais abstrata. Essas regiões podem ser a América do Sul, a União Europeia, o Sudeste Asiático etc.

Em relação à resistência às políticas, três exemplos ajudam a entender esse processo: a atual renegociação na Nafta entre os EUA, Canadá e México é claramente um jogo de dois níveis, com as respectivas posições nacionais refletindo os interesses das coalizões domésticas em cada país (por exemplo, Canadá e seus produtores madeireiros contra os produtores dos EUA). No entanto, como são negociações de tratados internacionais, a expectativa é mesmo de que haja certo confronto entre os países em nome de seus interesses domésticos. Um segundo exemplo é o da crise migratória na União Europeia (UE), o que é um tema bastante complicado. São diversas as situações relacionadas com a questão. Entre elas, a existência do acordo de Schengen e suas disposições sobre o registro de migrantes; as diferentes políticas anunciadas para Estados-membros como a Hungria e a Polônia (com maior restrição na circulação), e a Alemanha e os países escandinavos (em geral, com menos restrição); o *referendum* sobre a saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit), que foi em parte uma discussão sobre migrantes e controle de fronteiras. Mesmo que a crise pareça ter diminuído momentaneamente, os vários atores domésticos e estatais observam nesse contexto uma clara luta sobre qual modelo prevalecerá e será aceito (ou transferido) para os demais na região. Nos bastidores dos debates no âmbito da União Europeia em sua sede em Bruxelas, há uma espécie de “campo de bata-

lha”, com o ressurgimento de movimentos nacionalistas que se defrontam com uma série de grupos de direitos humanos, fundações e atores que se movem por toda a Europa, como a Fundação Soros. Como era de se esperar, o governo húngaro desafiou diretamente a Fundação Soros, a Universidade da Europa Central (financiada por Soros) e até a mídia, como parte de seu movimento de resistência aos padrões colocados pela UE.

Além disso, as coalizões podem operar em “níveis múltiplos”. Há diversas práticas locais sendo promovidas em todo o mundo, tanto para sistemas nacionais, domésticos, como para sistemas em nível internacional. De fato, os ativistas do movimento municipalista, para defender seus próprios modelos de políticas públicas, têm que lidar não apenas com seus governos nacionais, mas também com organizações internacionais, ao buscar espaço para legitimar suas ideias e práticas para a resolução de problemas urbanos ou subnacionais. Um terceiro exemplo de resistência às políticas em processos de integração regional é o emblemático caso da rede Mercocidades. Em uma primeira fase, a rede de cidades criada entre prefeitos de cidades do Cone Sul em meados da década de 1990 foi uma tentativa de espelhar sua versão europeia, a rede *Eurocities*. No entanto, a causa subjacente da conexão entre os prefeitos era resistir (como será discutido posteriormente) ao processo de integração econômica regional — o Mercosul — que vinha sendo implementado sob o guarda-chuva das ideias neoliberais defendidas por presidentes dos países à época e as elites dos Estados envolvidos. Esse grupo de prefeitos progressistas construiu a rede Mercocidades reivindicando a participação das cidades no processo de integração regional. Não obstante, a rede tornou-se uma plataforma importante para a transferência de políticas sobre técnicas de gestão urbana entre os membros e foi progressivamente incluída no Mercosul.

É de grande importância compreendermos com precisão os conflitos que são subjacentes a uma parte significativa do processo de transferência de políticas, bem como as formas pelas quais as coalizões domésticas influenciam a dinâmica dessas transferências.

4. ESPAÇOS TRANSNACIONAIS E AGENTES DE TRANSFERÊNCIA

As pesquisas na área têm dedicado muita atenção aos atores que promovem políticas e aos governos — tanto nacionais quanto subnacionais — que as adotam, realizando suas pesquisas de campo em regiões e instituições específicas, como em uma cidade, um país, uma organização internacional e assim por diante. No entanto, ainda há um espaço negligenciado, que é crucial para a compreensão dos fluxos políticos contemporâneos: as arenas transnacionais. Nos últimos anos temos testemunhado a proliferação desses espaços em diferentes áreas. São cúpulas, conferências, reuniões e oficinas promovidas por organizações internacionais, atores privados ou redes transnacionais. Podem ter um alcance maior, como a Conferência Rio + 20, o Fórum Econômico Mundial, Fórum Social Mundial, Fórum Urbano Mundial; ou mais focados, como o Fórum Global de Nutrição Infantil ou o Congresso Mundial Metrôpoles; e regionais, como as reuniões da União Europeia e do Mercosul, conforme apresentado nos artigos “Governança facilitada no Mercosul”, escrito por Pereira e colaboradores, e “Governança da migração na América do Sul”, apresentado por Braz Montenegro, ambos nesta edição da RAP. Também vale a pena ressaltar as arenas transnacionais de pequena escala, como as oficinas de capacitação, conferências regionais e outras reuniões. O artigo de Saguin, Ramesh e Howlett, “Difusão de CCTs da América Latina para a Ásia”, também publicado nesta edição especial, mostra que uma conferência organizada pelo Banco Mundial em Istambul em 2006 foi importante para semear as bases do programa filipino de transferência condicionada de renda na área de educação. Conforme analisado nesses artigos, há de fato importantes dinâmicas de transferências de políticas que ocorrem nesses espaços.

“Desembrulhar e abrir” esses eventos transnacionais é fundamental para se ir além da análise de políticas públicas baseadas no território. De fato, várias dinâmicas de transferência de políticas ocorrem nesses espaços transnacionais que não possuem territorialidade específica. Nesses eventos, os agentes de transferência defendem modelos e práticas, que são legitimados por meio de prêmios e outras formas de reconhecimento. Os agentes mobilizam recursos para a implementação da política, redes são estabelecidas, princípios são discutidos e negociados, documentos de cooperação são assinados e importantes declarações são feitas. Apesar dessas dinâmicas, poucos estudos concentraram esforços para analisar esses espaços, e é necessário “abrir a caixa” dessas arenas transnacionais para entender por que algumas políticas estão circulando mais do que outras, quem são os atores que promovem políticas em nível global e como ocorre a tradução das políticas. Diferentes veredas de reflexão podem ser trilhadas sobre esse assunto: quem são os agentes de transferência que operam nesses espaços e como eles agem (Hassenteufel, 2005; Stone, 2004)? Quais modelos estão sendo legitimados como idôneos para transferências e quais não são? Onde ocorrem as dinâmicas de resistência à política?

Do ponto de vista da estratégia analítica, já existe uma literatura que trabalha com a etnografia de eventos transnacionais, seja individual ou colaborativa, e essa abordagem pode beneficiar nossa compreensão da dinâmica de transferência, difusão e circulação de políticas. Aykut, Foyer e Morena (2017) analisam as mudanças climáticas e a agenda ambiental, e utilizaram a etnografia colaborativa em diferentes eventos, como a COP 21 e a cúpula Rio +20. Eles produziram uma cartografia dos espaços climáticos em seu trabalho, analisando “a circulação de informação e pessoas entre esses espaços e as estratégias individuais e coletivas desenvolvidas para facilitar — ou restringir — essa circulação” (Aykut, Foyer e Morena, 2017:278). Nos eventos transnacionais, existem diferentes alternativas políticas para combater os problemas globais, como a mudança climática, a gentrificação ou a crise econômica. Essas alternativas tomam forma como soluções políticas, que são frequentemente inspiradas nas melhores práticas reunidas em todo o mundo. As soluções para questões públicas não são traduzidas apenas quando adotadas, mas, como argumentam Brosius e Campbell (2010), elas variam de tempos em tempos, de encontro a encontro. Como os autores ilustram, na questão ambiental, as ideias sobre conservação, podem ter mudanças drásticas ao longo do tempo, passando de parques públicos gerenciados pelo Estado até a inclusão de comunidades e mercados locais. Para os autores, a ênfase também está na associação entre as práticas locais e os processos globais.

Os eventos transnacionais se tornaram um espaço importante para que os agentes de transferência pudessem ampliar sua atuação aspirando alcançar impacto global (Porto de Oliveira, 2017). Esse é o momento em que “o desempenho dos atores se torna público”, onde os pesquisadores podem observá-los em seu “*habitat natural*” (Schatz, 2009). É importante reconhecer quem são os principais atores nesses processos. São organizadores de painéis, palestrantes, tomadores de decisão, bem como financiadores ou organizadores do evento. Com o surgimento de grandes ONGs como Greenpeace, Human Rights Watch ou Handicap International, esses encontros se tornaram um lugar central para o debate e a deliberação de ideias, modelos e estratégias. Por exemplo, no Fórum Global de Nutrição Infantil, o Brasil, por meio do Centro de Excelência contra a Fome, ocupa um espaço importante. A principal contribuição do país no debate está no modelo de oferta de merenda escolar que envolve a compra de produtos da agricultura familiar pelo governo.

Isso não significa que estes sejam espaços sem conflito. Quando observamos, por exemplo, a conferência do Habitat das Nações Unidas, há uma forte luta entre os representantes das cidades e membros das delegações dos países. Isso porque a agenda urbana nessa conferência é organizada pelas Nações Unidas, onde aqueles que podem participar são representantes oficiais de países, ou

seja, ministros e diplomatas, bem como funcionários de organizações internacionais. No entanto, a despeito de a agenda urbana tratar diretamente de assuntos relacionados com as cidades, os prefeitos não participam de importantes partes da deliberação. Frequentemente, os prefeitos discordam dos representantes dos países — por diferentes razões, desde questões ideológicas até preocupações com a ação pública — e há disputas acirradas sobre o poder de decisão e a participação dos debates no evento.

As reconfigurações do poder mundial também ocorrem nessas arenas, onde os atores têm que mostrar sua posição não apenas para a comunidade política internacional, mas também para a opinião pública global. Alguns fóruns são mais restritos à atenção dos especialistas, devido à especificidade das questões com as quais lidam, enquanto outros alcançam um público mais amplo, devido aos temas ou aos participantes. O Fórum Econômico Mundial — tradicionalmente realizado em Davos (desde 1971), na Suíça, para discutir o estado e o desenvolvimento da economia global — é um exemplo desse tipo de arena. Na edição de fevereiro de 2018, havia ansiedade sobre a posição do presidente dos EUA Donald Trump em relação à economia global, com risco de surgimento de um isolacionismo. Uma tendência de nova configuração de relações estava emergindo, com a Europa reivindicando ter um papel mais central na política mundial, como afirmou Angela Merkel em seu discurso, insistindo até mesmo em ampliar o fundo para ações militares. Emanuel Macron, primeiro-ministro francês e figura em ascensão no quadro político mundial, trouxe para o debate a necessidade de humanizar a economia global. Essas configurações podem alterar a geopolítica das transferências de modelos de políticas econômicas.

Podem-se verificar também dinâmicas de resistência nesses contextos, que se apresentam na forma de “contrafóruns”. Um exemplo marcante dessa dinâmica é o Fórum Social Mundial, que é um espaço que surgiu em oposição ao Fórum Econômico Mundial. O Fórum Social Mundial foi criado em Porto Alegre, em oposição a Davos, para reunir os movimentos sociais de todo o mundo e discutir a agenda social. Em menor escala, é possível observar também os contrafóruns paralelos às cúpulas oficiais organizadas por organizações internacionais. A Conferência ONU-Habitat, já mencionada, oferece outro exemplo. Durante a terceira edição do evento, realizado em Quito em 2016, houve um fórum paralelo chamado “Resistência à UN-Habitat III”, argumentando que o modelo de cidade apresentado pela ONU no evento oficial não corresponderia ao desejado pelos movimentos sociais, intelectuais e cidadãos. O evento foi organizado por professores, estudantes, líderes de movimentos sociais relacionados com a questão da moradia, associações camponesas da região andina e ONGs locais e internacionais. Ocorreu em uma universidade local, por meio de painéis, workshops e outras atividades. Os participantes tentaram organizar uma manifestação pública e marchar ao redor da área onde o evento oficial estava acontecendo, mas a polícia interveio de forma incisiva.

A compreensão dessas dinâmicas é um passo essencial para a análise da microdinâmica dos processos de transferência e difusão de políticas. No entanto, ainda precisamos organizar a discussão coletiva no campo, a fim de levantar novos conceitos e teorias de médio alcance para o papel dos espaços transnacionais.

5. TRADUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

À medida que nos aprofundamos nas microdinâmicas das transferências (Hadjiisky, Pal e Walker, 2017), difusão e circulação de políticas públicas, entendemos que elas estão longe de ser técnicas, lineares e racionais. Para que os modelos viagem de um lugar para outro, eles precisam passar por algum tipo de tradução, e essa operação requer sua interpretação por parte daqueles que os estão levando, recebendo ou implementando. De fato, a transferência de políticas idênticas é um fenômeno

raro. Mesmo nos casos em que há uma imposição institucional que induz os governos a adotarem normas semelhantes, como é o caso das Constituições Estaduais brasileiras no artigo assinado por Couto e Bellon nesta edição da RAP, há espaço para a interpretação das normas. A tradução pode ocorrer, de formas inesperadas, em diferentes estágios do processo de difusão de políticas. Isso significa que, ao longo da circulação das políticas, no tempo e no espaço, os modelos sofrem mudanças e adaptações tanto em seus componentes materiais (por exemplo, modelo, arranjo administrativo, programa, norma etc.) como na dimensão abstrata (ideia, conteúdo ideológico ou político, crença a respeito da causa de um problema público, visão de mundo, princípios etc.).

Esse debate está presente nos estudos franceses, baseados na sociologia da ação pública (Halpern e Le Galès, 2011; Delpeuch, 2009; Dumoulin e Saurugger, 2010), bem como nas análises inspiradas no trabalho de Latour e na sociologia da ciência. Latour argumenta que, em meio aos processos de difusão, os atores fornecem interpretações de fatos de acordo com seus interesses, produzindo narrativas diferentes. Diane Stone (2017) destaca o papel dos atores governamentais, não governamentais e privados como intermediários. A questão da tradução também foi trazida para o debate pela discussão sobre a mobilidade da política (Peck, 2011), levando em conta sua mutação, bem como pelos antropólogos preocupados com o tema dos movimentos e significados das políticas públicas (Clarke et al., 2015). Nas palavras de John Clarke e colaboradores, à medida que a política viaja, ela “é revisada, flexionada, apropriada e inclinada a encontros de diferentes tipos” (Clarke et al., 2015:15). Os significados atribuídos às políticas se transformam ao longo dos processos de transferência.

Em suma, sem algum tipo de tradução, as políticas simplesmente não se encaixariam em contextos diferentes, nem seriam aceitas por grupos heterogêneos. Adicionalmente, os atores frequentemente lutam pelo conteúdo da política — como já mencionado — e alguns grupos podem se beneficiar mais de um formato específico do que de outros. A ideia de que as políticas estão em constante metamorfose nos leva a observar diferentes dinâmicas de transferência a que vale a pena dedicarmos atenção. São dinâmicas que envolvem atores, seus interesses e relações de poder, bem como o contexto de adoção. Esses processos de tradução podem produzir diferentes narrativas e instrumentos sobre políticas que são aparentemente similares. Há duas dinâmicas que gostaríamos de destacar aqui. A primeira é a tradução como uma estratégia para persuadir grupos específicos ou para resistir à imposição externa. A segunda é a tradução de princípios bastante amplos e, de certa forma, vagos.

Observar o papel dos atores é importante para entender como as políticas são legitimadas em diferentes contextos. É possível que existam vários tipos de diferenciação sobre como uma política deve ser desenhada e implementada, qual modelo é mais apropriado para uma determinada circunstância e contexto, bem como quais são os significados políticos que devem trazer consigo. É pertinente nesse movimento definir a questão sobre como as políticas entram na agenda das instituições internacionais e quais modelos estão sendo promovidos por essas instituições. As organizações internacionais não são instituições monolíticas, ao contrário, são compostas por diferentes burocracias e grupos, cada um com seus próprios interesses (Barnett e Finemore, 1999). Esses grupos de profissionais estão constantemente rastreando políticas e melhores práticas em todo o mundo, que podem ser usadas em projetos maiores. No entanto, para torná-los aceitáveis para grupos heterogêneos, alguns tipos de tradução e simplificação são necessários. Essas “melhores práticas” são compartilhadas sem um contexto, às vezes produzindo transferências incompletas e inadequadas.

Há um papel importante dos atores políticos, como os “embaixadores de políticas públicas” (Porto de Oliveira, 2017) ou intermediários (Herring, 2010), na promoção de políticas dentro de organizações internacionais e países. Para que esses atores consigam que suas políticas sejam aceitas pela equipe de

organizações internacionais ou mesmo por autoridades governamentais em um determinado país, é inevitável o uso de traduções. A simplificação de políticas é também uma dimensão importante para impulsionar sua circulação transnacional. Como exemplos, podemos observar o Orçamento Participativo (OP) ou os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTC), em seu movimento rumo à difusão global.

Desenvolvido inicialmente em Porto Alegre como um instrumento para promover a radicalização da democracia, o OP foi adotado em mais de 3 mil cidades (Sintomer, Herzberg e Allegretti, 2013) e é amplamente promovido pelo Banco Mundial. Para que essa política pudesse entrar na agenda do Banco Mundial, foi necessário perder sua narrativa da democracia radical e se adaptar a um discurso de boa governança, controle social e responsabilidade. Além disso, em alguns casos de implementação do OP, na Europa, por exemplo, o modelo foi adaptado em uma versão mais reduzida, deixando algumas das complexas dinâmicas da metodologia de Porto Alegre. No caso dos PTCs, é interessante observar como essa política na América Latina foi adotada por lideranças das mais diversas ideologias políticas, tanto de esquerda como de direita (Osório, no prelo). Além disso, o programa foi promovido pelo Banco Mundial em diferentes regiões do mundo, como nas Filipinas, conforme detalhado no artigo de Saguin, Ramesh e Howlett publicado neste volume da RAP. Em ambos os casos, OP e PTC, existem graus de intensidade da política que são identificados pela forma como seus componentes são construídos em cada modelo. As políticas podem ser completas e profundas ou mais superficiais, de acordo com os interesses dos governos que as adotam. Quanto ao OP, pode ser usado como um instrumento de consulta da parte do governo sobre os interesses do cidadão com relação ao orçamento, ou de participação social direta e deliberação sobre gastos públicos. Essas são duas propostas diferentes que podem ser atendidas com a mesma política.

Outra dinâmica de tradução ocorre no caso da indução internacional. Uma das estratégias usadas por organizações internacionais para que sejam adotadas determinadas políticas é o estabelecimento de mecanismos de condicionalidade para empréstimos, em que as condições envolvem reformas do Estado e/ou adoção de determinadas políticas. Esse tipo de indução foi realizado com frequência pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial nos anos 1990, na América Latina e na África (Woods, 2006). Governos constrangidos a adotar políticas poderiam, nessa situação, interpretá-las, rejeitando alguns de seus componentes a fim de resistir à imposição externa.

Outra dimensão da tradução diz respeito aos princípios gerais que são definidos por organizações internacionais para coordenar políticas públicas em nível global. Nas últimas décadas, observamos a produção de diferentes objetivos, agendas e princípios adotados por organizações internacionais do sistema das Nações Unidas, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Nova Agenda Urbana. Condensados em ampla documentação, esses conjuntos de princípios têm impactos em diferentes governos, tanto em nível nacional como subnacional, e orientam as agendas de políticas públicas. No entanto, as propostas da agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como “Acabar com a pobreza em todas as suas formas” ou “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável” (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, n. 1 e n. 2, respectivamente), bem como a declaração da Nova Agenda Urbana de “Reconhecer o papel de liderança dos governos nacionais, conforme apropriado, na definição e implementação de políticas urbanas inclusivas e eficazes e de legislação para o desenvolvimento urbano sustentável” (Nações Unidas, 2017:8), permanecem vagas. Isso abre portas para uma ampla gama de possibilidades heterogêneas de tradução por parte dos promotores, bem como dos “adotantes” das políticas. Nesse sentido, ações de combate à fome podem variar, incluindo, por um lado, a implementação de

políticas destinadas à agricultura familiar, agricultura urbana, segurança alimentar, emancipação da soberania alimentar dos cidadãos e, por outro, estratégias de “revolução verde”, promoção de produções agrícolas baseadas no lucro, que beneficia as corporações internacionais.

Narrativas diferentes são produzidas por agentes que defendem certo tipo de política que se encaixa nesses guarda-chuvas de princípios. É importante entender os significados subjacentes às políticas e sua tradução quando são transferidas de um lugar para outro. Mais do que isso, é importante monitorar também o que acaba se perdendo nos processos de tradução.

6. RESISTÊNCIA À TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A transferência de políticas públicas às vezes é benigna e técnica. Está fundamentada em boas intenções e destina-se a resolver problemas. Pode ser motivada por boa vontade de todas as partes, sem agendas ocultas, adotando uma abordagem de senso comum e do mundo dos negócios para resolver as questões. Entretanto, a transferência de políticas, na prática, está muitas vezes envolvida em relações de poder, e assim o processo pode estar longe de ser benigno. A transferência pode ser percebida como imposição, como coerção, e aqueles que estão recebendo as políticas não necessariamente se sentirão tão entusiasmados e resistirão. Ou então, se não puderem derrotar completamente a transferência, adotarão estratégias de guerrilha, colocando barreiras, impedimentos e bloqueios, ou tentarão adaptar-se (ou ainda, traduzir as políticas, como discutimos anteriormente) e emperrar o processo de transferência para que acabe se tornando inofensivo, ou, de forma perversa, para que acabe reforçando o *status quo*.

A literatura sobre a transferência e difusão de políticas tende a concentrar-se no lado benigno da equação, fascinada pelas nuances e detalhes sobre os instrumentos de política e como eles podem ser ajustados conforme necessário para que algo que foi “emprestado” funcione de fato em um novo contexto. Teoricamente, sempre houve potencial para se avaliar que as transferências podem ser conflituosas e contestadas, mas isso raramente foi foco de análise. Alguns dos trabalhos recentes sobre mobilidades políticas abordaram esse tema mais diretamente, particularmente ao enquadrar o processo de transferência no contexto mais amplo de uma ordem neoliberal, encarando as transferências de políticas como as transfusões de sangue necessárias para manter o sistema vivo e integrado (Clarke et al., 2015; Peck e Theodore, 2015; Temenos e McCann, 2013). No momento em que admitimos a presença do elemento “poder” na equação — seja no caso do neoliberalismo, no avanço do capitalismo global, na questão do Ocidente *versus* o resto do mundo, o Norte contra o Sul, ou no caso do “desenvolvido” e o “em desenvolvimento” — no momento em que intuímos imediatamente que o caminho a seguir será difícil e acidentado, deveríamos mesmo *é ter por certo* que os processos de transferência de política sejam, na melhor das hipóteses, desafiadores, e, na pior, intensamente contestados. O artigo de Leite, Cruz e Rosin, “Difusão da política cicloviária na cidade de São Paulo”, publicado nesta edição especial da RAP, traz evidências de quão frequentemente as dinâmicas de resistência realmente acontecem, e mesmo uma reflexão de momento dará indícios de que a resistência deveria ser uma característica mais universal da transferência de políticas, na medida em que quase qualquer transferência afetará pelo menos alguns interesses que estão confortáveis com a condição prévia à adoção da nova política. No artigo mencionado, o caso da resistência é retratado pelo papel das elites, fazendo uso dos meios de comunicação, obstruindo a implementação de ciclovias e faixas exclusivas de ônibus na cidade de São Paulo, em resistência à proposta do prefeito de mudar o paradigma do transporte centrado no carro. Se a resistência é óbvia, então como podemos ir além do óbvio e começar a pensar em formas de integrar mais sistematicamente essa perspectiva no estudo da transferência de políticas? Para isso apontamos três caminhos.

O primeiro é simplesmente reconhecer o papel do poder no processo da política pública, particularmente quando esse processo se torna global e envolve (como geralmente acontece com as transferências de políticas) atores estatais e não estatais, organizações internacionais e outros, transferindo e difundindo modelos para além das fronteiras e entre diferentes jurisdições. Deve-se deixar claro que não temos uma preferência aqui sobre exatamente qual tipo ou vetor de poder é o mais indicado para análise. Pode ser uma perspectiva da economia política internacional, uma perspectiva realista de relações internacionais, ou uma perspectiva de mobilidade das políticas e o neoliberalismo, as interações Norte-Sul, o poder e as relações de gênero (os paradigmas masculinistas em torno da proteção social, por exemplo) etc. As possibilidades são quase infinitas, mas todas envolvem pelo menos uma relação de diáde, desigual, entre os participantes no processo de transferência. Aqueles que transferem, o fazem porque o processo os beneficia de alguma forma — manutenção de suas próprias posições, ou do próprio sistema que dá sustentação a sua superioridade, ou defende importantes normas e princípios que os definem. A União Europeia (UE) é um excelente exemplo. O processo de adesão (e, por conseguinte, a transferência do acervo comunitário) é obviamente entre parceiros desiguais. Os benefícios que a UE recebe por meio da adesão são a expansão do Mercado Comum e outros benefícios políticos, mas também (especialmente após o Tratado de Maastricht de 1992) a difusão dos “valores europeus”. Observe que, apesar da relação desigual e da óbvia busca de interesse próprio, pode haver benefícios substanciais para os Estados aderentes. Em outras palavras, a desigualdade de poder entre os atores e o fato de que a transferência é motivada por um lado em benefício próprio não significam que o outro lado também não possa se beneficiar. Talvez seja essa dinâmica de benefício mútuo que obscureceu a relação de poder em uma boa parte da pesquisa sobre transferência de políticas. Se todos se beneficiam, onde está a resistência?

O segundo caminho que recomendaríamos para uma “perspectiva de resistência” mais robusta é — e isso é paradoxal — não levar a resistência a sério demais, ou, pelo menos, não assumir que ela deva ser uma resistência na forma de conflito aberto e visível. Novamente, estamos lidando com processos relacionados com as políticas públicas, com atores institucionais como Estados e organizações internacionais, com uma — por assim dizer — “sociedade civilizada”. A transferência de política geralmente não vem do cano da espingarda, assim como a resistência também não vem. Em vez disso, sugerimos uma abordagem que esteja aberta à microdinâmica da resistência, como expresso por James Scott, as “armas dos fracos” (Scott, 1985, 1990). Se é uma relação de poder, então os destinatários da transferência são, por definição, fracos, desfavorecidos, pelo menos *vis-à-vis* os agentes de transferência. Eles podem ser os agricultores afetados por um novo programa agrícola patrocinado pelo Banco Mundial e pelo *agrobusiness*; podem ser grupos que perderão sua posição de monopólio em um setor econômico; pode até ser o próprio governo negociando a transferência, mas fazendo isso contra sua vontade a fim de obter algum outro benefício, como empréstimos. Como exemplo, podemos citar o caso da resistência dos movimentos camponeses moçambicanos para a implementação de técnicas brasileiras de plantação na região de Nacala, com tecnologia de plantio de última geração para monoculturas em regiões áridas (Aguiar e Pacheco, 2016). É um episódio que nos aproxima da ideia tradicional de colonialismo dos países do Norte com transferência de políticas e mostra que algumas dessas dinâmicas também podem ser aplicadas às transferências de políticas entre países do Sul.

Se estivermos abertos para a noção de que, embora fracos, esses atores ainda têm capacidades de resistência, então podemos potencialmente observar e monitorar as formas pelas quais essa resistência, mesmo que episódica, de baixa intensidade, irregular e até desorganizada, eventualmente mine a vontade e a capacidade dos agentes de transferência. No final, o que pode parecer uma transferência bem-sucedida

é na verdade um processo que sofreu prejuízos e foi até derrotado, em virtude de tantas qualificações, isenções, emendas, condições — para não mencionar as limitações concretas da implementação real.

O terceiro caminho, finalmente, se constrói sobre este último ponto. Trata-se de prestar atenção aos arranjos institucionais, e particularmente à lógica de implementação. Até certo ponto, essa perspectiva nos leva para fora do âmbito da análise de políticas e enfatiza a gestão pública, o mecanismo de implementação, mas praticamente qualquer transferência de política, em qualquer escala, envolverá instituições — novas agências ou atores de algum tipo, ou novas regras aplicadas por agências antigas. As instituições serão os espaços de aplicação e, na ponta, os burocratas podem fazer mil cortes e sangrar uma iniciativa política em pleno andamento. Burocracias e agências implementadoras também têm interesses no processo político e defenderão seus interesses — resistirão — se acharem que devem e podem.

7. TRANSFERÊNCIAS SUL-SUL E SUL-NORTE

Grande parte da literatura sobre transferência de políticas foi dedicada ao estudo de transferências entre os países do Norte e desses para os do Sul, bem como do papel de organizações internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional ou a União Europeia nesses processos. Modelos de políticas difundidos pelo chamado “Consenso de Washington” são um exemplo claro dessa dinâmica. Essa situação mudou de forma radical mais recentemente, com uma massa crescente de experiências sendo transferidas entre os países do Sul, por exemplo, entre os países da América Latina e desses para a África. Além disto, algumas experiências têm sido transferidas do Sul para o Norte. Esse campo empírico emergente é um excelente campo para testar hipóteses, mecanismos e processos já estabelecidos e consolidados na literatura. Além disso, as experiências do Sul são importantes para reverter as epistemologias geográficas da produção de conhecimento e construir teorias e conceitos baseados nas contribuições empíricas e teóricas do Sul. É necessário entender, por um lado, quais são as novas dinâmicas desses movimentos e, por outro, o que é reproduzido, quando comparado às transferências Norte-Norte e Norte-Sul. O artigo de Jennifer Robinson nesta edição destaca a importância de explorar conexões entre cidades do sul e redes de governos em perspectiva comparada. Seguiremos com dois caminhos adicionais para a reflexão sobre essas questões. Primeiro, a ideia de inovação e exportação da política pública; e, segundo, se essas são novas dinâmicas de dominação e “neocolonização”.

Durante muito tempo, políticas de sucesso projetadas nos países do Norte foram consideradas modelos para os países do Sul. Ao menos três forças contribuíram para esse movimento: (1) a ação dos doadores nas experiências de cooperação para o desenvolvimento; (2) a dependência em relação aos Estados do Norte; e (3) as relações coloniais do passado. Bertrand Badie, em suas reflexões do *l'État importé* (1992), apresenta as estratégias de transferência de instituições do “Ocidente” para os países em desenvolvimento, analisando o papel dos “exportadores” do Norte e “importadores” do Sul.

Outra razão para os países do Sul adotarem modelos do Norte é obter reconhecimento internacional e mostrar que suas instituições se assemelham a estas, tentando transmitir a imagem de um Estado politicamente confiável, organizado e estável. O processo de convergência de políticas públicas também ocorreu devido às práticas de imposição realizadas por organizações internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que tinham a adoção de políticas provenientes do Norte pelos países do Sul entre as cláusulas de condicionalidade para concessão de empréstimos a governos (Woods, 2006). A circulação das elites, dos países do Sul para os do Norte, em universidades de prestígio, foi um mecanismo crucial para “importar” modelos vindos do Norte para a América Latina (Dezalay e Garth, 2002).

Nos últimos anos surgiu uma percepção comum nos campos da cooperação para o desenvolvimento e das transferências políticas públicas aos países do Sul, de que as propostas do Banco Mundial e

do Fundo Monetário Internacional para esses locais não estavam produzindo os resultados esperados e estavam até levando a uma maior desigualdade social. Especialistas e doadores perceberam que os modelos do Norte do globo, como os países escandinavos ou o Canadá, ou os modelos projetados por especialistas dentro do Banco Mundial (com influência clara de economistas) (Guilhot, 2000) não se encaixariam adequadamente nos Estados do Sul. De fato, há uma diferença significativa entre esses países em relação à organização do Estado e sua capacidade, bem como à cultura administrativa e política, bem como nos índices de infraestrutura, econômicos e sociais. Ao mesmo tempo, algumas experiências de políticas sociais em países como Índia, Brasil, México e outros mostraram resultados importantes no combate à pobreza e à fome, por exemplo, por meio de Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTC), como pode-se observar no artigo de Saguin, Ramesh e Howlett.

Os Estados emergentes do Sul desenvolveram, especialmente a partir do final dos anos 1980, importantes inovações nas políticas sociais e em outras políticas para reduzir a pobreza e a desigualdade. Elas não foram projetadas em um contexto onde as instituições são bem estabelecidas e há uma boa capacidade estatal. Ao contrário, se considerarmos o Brasil, o país apresenta um ambiente bastante heterogêneo, do ponto de vista geográfico, possui climas e solos diferentes, com uma biodiversidade vasta na floresta amazônica e a seca na região do cerrado, além de contar com uma longa costa. Demograficamente, possui centros urbanos com população densa, como a área metropolitana de São Paulo com cerca de 20 milhões de habitantes, e as áreas rurais onde a população está mais dispersa. O país passou por um processo de urbanização rápido e descoordenado a partir da segunda metade do século XX, quando a população migrou do campo para cidades em busca de emprego. Temos de acrescentar a tudo isso a falta de infraestrutura em certas regiões e o baixo nível das capacidades do Estado. O cenário é semelhante para diferentes países da América Latina, assim como para outros do Sul do globo. No entanto, foi nesse contexto, com a onda de democratização no final da década de 1980, que o Brasil desenvolveu um importante conjunto de políticas públicas para lidar com as questões sociais. Nos anos 2000, houve importantes inovações políticas que foram projetadas nessas circunstâncias, mostrando resultados de impacto social. O Brasil não apenas construiu inovações políticas, mas também contava com um contingente de especialistas em políticas públicas.

Exemplos dessas inovações são, em nível local, o OP, de Porto Alegre, e o sistema de Bus Rapid Transit (BRT), de Curitiba. Nacionalmente, os Programas Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Essas políticas foram exportadas para os países do Sul e do Norte, como podemos observar hoje com Paris — que experimenta o OP — e com Iaundé (capital da República dos Camarões), a Itália e as Filipinas — que implementam PTCs (sobre os PTCs, veja o artigo de Saguin, Ramesh e Howlett) — em um movimento que levou à aprendizagem sobre as políticas a partir de experiências realizadas no Sul (Porto de Oliveira, 2017; Silva, 2017). Há três dinâmicas interessantes que surgem desse processo, que são (1) a inversão das relações de poder com os países do Norte e com as organizações internacionais; (2) a competição pelo melhor modelo; e (3) a circulação dos indivíduos.

Essas soluções foram consideradas mais apropriadas para combater a pobreza, promovendo a autonomia e a prestação de contas, bem como lidando com questões urbanas em países em desenvolvimento, do que os modelos projetados no Norte. Mais do que isso, organizações internacionais e agências de cooperação para o desenvolvimento endossaram essas políticas e as incluíram em diferentes projetos. Uma nova comunidade de especialistas que trabalhou no Sul e passou suas carreiras nesses países emergiu e começou a trabalhar não apenas para projetos nacionais de cooperação para o desenvolvimento, mas também para instituições internacionais. Essa nova dinâmica promoveu a circulação de indivíduos, informações e tecnologias de políticas vindos do Sul. A *expertise* também

representou uma transformação nas relações de poder. Se nos anos 1980 e 1990 o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional usaram estratégias de condicionalidade para promover reformas políticas nesses países, esse cenário mudou com a *expertise* política desenvolvida e o interesse dessas instituições. Em síntese, o domínio do conhecimento técnico em políticas sociais aumentou o poder dos países do Sul em relação às instituições internacionais.

Outra situação que surgiu foi que as relações de poder também se desdobraram como dinâmicas regionais e internacionais de competição por modelos de transferência. O Brasil não estava sozinho na produção de inovações políticas. De fato, diferentes países da América Latina e de outras partes do mundo produziram políticas sociais bem-sucedidas, por vezes semelhantes e simultâneas, como o caso dos PTCs, que foram implementados pela primeira vez no Brasil e no México. O caso do sistema de BRT é interessante na medida em que Curitiba (Brasil) implementou um primeiro modelo e, posteriormente, Bogotá revisou essa política e produziu outra versão mais sofisticada, a Transmilenio. A versão colombiana foi a marca registrada do governo Peñalosa (Montero, 2017), que saiu em defesa dessa política de transporte em todo o mundo, contribuindo para sua circulação nas cidades latino-americanas, como na Cidade do México (Mejía-Dugand et al., 2013). As instituições internacionais passaram a reconhecer os modelos do Sul e recomendar sua adoção em outros países. O artigo de Saguin, Ramesh e Howlett mostra o papel da equipe do Banco Mundial na adoção do PTC nas Filipinas, bem como o papel do treinamento que os funcionários do governo filipino receberam do Brasil. A transferência desses modelos tornou-se também simbólica para os países que buscavam ajuda internacional e para mostrar que estavam no mesmo caminho, buscando a modernização das políticas públicas.

A última dinâmica de poder que precisa ser mais bem compreendida é como as transferências das potências emergentes reproduzem algumas lógicas de transferências semelhantes aos mecanismos Norte-Sul. Mais uma vez, o caso do Brasil é interessante, na medida em que esse país se concentrou nas nações lusófonas como parceiros privilegiados. Diferentes projetos de cooperação para o desenvolvimento foram estabelecidos com Cabo Verde, Moçambique e Angola, por exemplo, na África Subsaariana. No entanto, ainda sabemos pouco sobre a incorporação desses projetos de transferência no quadro mais amplo das dinâmicas econômicas e políticas, como a exploração de recursos naturais, o acesso aos mercados e assim por diante. A questão é se as potências emergentes, que estão substituindo os países do Norte na arena da transferência de políticas para esses Estados, estão fazendo isso com as mesmas ambições “imperialistas”.

Por fim, ainda não há muito trabalho desenvolvido a respeito das dinâmicas de aprendizado mútuo (Constantine e Shankland, 2017). A transferência é considerada empírica e teoricamente como um movimento unidirecional de um governo ou instituição movendo um modelo de política para outro. No caso brasileiro, as discussões atuais no campo sugerem que os especialistas do país oferecem assistência técnica a diferentes governos, mas não estão preocupados com o que poderiam aprender com experiências estrangeiras (africanas e outras), para onde vão transferir políticas sociais. Há também um entendimento subjacente de poder e dominação, que é dado como certo. Apesar de entendermos as transferências como um processo unilateral, devemos prestar mais atenção na forma como o processo de aprendizagem pode ocorrer em ambas as direções.

8. CONCLUSÃO

A transferência e a difusão de políticas são um campo de pesquisa e análise rico. Para nós, qualquer entendimento coerente de políticas públicas deve evitar os binários local/global, nacional/interna-

cional, ou política pública/relações internacionais. O campo, da forma como se desenvolveu nos últimos 20 anos, já passou por essas perspectivas binárias e os caminhos estão abertos para pensar mais claramente sobre como a política se move e migra, como é imposta e vendida, como é promovida e resistida. Como de costume, Diane Stone e Stella Laidi foram pioneiras, mostrando como as teorias desenvolvidas para entender as políticas públicas domésticas podem ser redirecionadas para nos ajudar a entender a formulação de políticas globais (Stone e Ladi, 2015).

Este artigo e esta edição especial são uma chamada para redobrar nossos esforços em pensar mais criativamente sobre a transferência e difusão de políticas. Essas reflexões se baseiam nas discussões que tivemos durante o Seminário Internacional de Difusão de Políticas, em 2016, e servirão de ponto de partida para os debates na Conferência Internacional sobre Difusão de Políticas e Cooperação para o Desenvolvimento, a ser realizada na Universidade Federal de São Paulo, em maio de 2018. Esse não é apenas um espaço para renovar e fomentar o debate, mas também um lugar para trazer ideias, informações empíricas e reflexões — das experiências do Sul e do Norte, e entre as áreas de pesquisa — de forma interativa, com objetivo de fomentar nossa produção de conhecimento sobre a pesquisa em difusão de políticas. Por fim, é um espaço onde aspiramos construir pontes, mais do que clivagens, entre disciplinas sobre o fenômeno de difusão de políticas, trazendo estudiosos com diferentes abordagens analíticas para impulsionar nossa compreensão de como as políticas viajam.

Nossas seis “fronteiras” são uma tentativa de ampliar nosso reconhecimento dos agentes de transferência (setor privado, empresas de consultoria, coalizões domésticas), dos espaços de transferência (locais e eventos transnacionais) e dos processos (tradução, resistência e dinâmica Sul-Sul e Sul-Norte). É claro que essas fronteiras já foram exploradas por outros, e nossos argumentos têm por base suas conjecturas e primeiras impressões. Apreciamos e somos gratos a esses esforços (que estão refletidos nos artigos desta edição especial da RAP) e apoiamos com grande entusiasmo as tentativas de aprofundar essa exploração. Há vários pontos transversais para se ter em mente, à medida que essa linha de pesquisa se desenvolve. O primeiro é que nossas seis fronteiras apontam para além das instituições políticas convencionais ou do Estado como tal. Com isso, queremos dizer apenas que o foco nas instituições do Estado, como os principais canais de transferência, precisa ser relativizado, ampliando as chances de compreensão do turbilhão de outros agentes de transferência que atuam no processo. Em última análise, é claro, a política é enunciada e implementada pelos atores estatais, mas a transferência de ideias e modelos, sua tradução e sua promoção (e até mesmo seu destino final), depende de uma gama muito maior de agentes, que sabem muito bem que o Estado é seu alvo. O Estado também sabe muito bem que precisa desses agentes como aliados — ou que precisa estar preparado para tê-los como oponentes. Sem perder a importância das instituições, precisamos aceitar o escopo das coalizões e alianças.

Em segundo lugar, os argumentos nos lembram da “inserção” da política pública, sua qualidade de “afixar”. Aqueles que estudam o fenômeno da transferência têm o risco ocupacional de enxergar transferência por toda parte. Ainda, possivelmente assumem que ela, em sua grande parte, não apresenta atrito, e que não é mais que um processo técnico de resolução de problemas. É claro que isso é uma caricatura, mas reforça a necessidade de encarar, até mesmo no caso das políticas ou instrumentos de políticas mais tecnicamente inquestionáveis, que esses são elementos “incorporados” em uma cultura, e carregam consigo um conjunto de instituições, recursos, compromissos políticos e um histórico de batalhas e vitórias anteriores. O que é muitas vezes incrivelmente óbvio é que o que “faz sentido”, faz sentido em um contexto. Esse é um ponto talvez bastante corriqueiro, mas é

fundamental para entender a necessidade de tradução e a realidade da resistência e rejeição. Tudo isso nos leva naturalmente ao terceiro ponto, que é a importância do poder na transferência. Novamente, não estamos acusando ninguém de ignorar completamente a questão do sentido em relação ao contexto. Mas muitas vezes há um desvio bastante comum nas políticas, especialmente no sentido de menosprezar seus instrumentos (por exemplo, um imposto sobre carbono ou transferências de renda condicionadas) obscurecendo seu posicionamento em um campo de contestação de relações de poder. Isso pode ser observado com clareza no famoso Consenso de Washington e talvez com menos no igualmente famoso regulamento da Comissão Europeia 2257/1994, que orientava sobre a curvatura aceitável das bananas para o comércio nos países do bloco. Nosso ponto é simplesmente que o poder espreita e cintila dentro e ao redor de quase todos os processos de transferência, e os pesquisadores devem estar atentos ao seu impacto.

Enfim, como pesquisadores do campo, temos que confrontar a questão existencial: a transferência de políticas será parada ou encerrada, ou mesmo revertida, à medida que a própria globalização parece estar em colapso? Se olharmos cuidadosamente para as primeiras contribuições à teoria da transferência de políticas — a exemplo dos trabalhos de Rose (1991, 1993) sobre aprendizagem (do inglês *lesson-drawing*) —, houve um quase comovente (a partir de um olhar de 2018) questionamento sobre como o mundo está se abrindo e, conseqüentemente, criando um terreno fértil para a transferência e difusão de políticas públicas:

Internacionalmente, o fluxo de informações sobre políticas públicas tem sido radicalmente acelerado pela tecnologia moderna, movendo pessoas e informações de um continente para outro. [...] Em uma época em que a família média possui em sua casa bens com origem em pelo menos três continentes — América, Europa e Ásia — as políticas públicas também se tornaram parte do fluxo internacional de bens e serviços. [Rose, 1993:3]

Hoje, a interdependência, não o isolamento, caracteriza cada jurisdição de governo... [Rose, 1993:6]

Nossos contatos com outras cidades, estados e nações estão aumentando. Quando a insatisfação surge em casa, não há razão para ignorar a maneira pela qual os governos em outros lugares respondem a problemas semelhantes. [Rose, 1993:156-57]

Nossa resposta precisa ser breve. É certamente verdade que a ordem neoliberal global pós-1991 foi fraturada. Os Estados Unidos não são mais hegemônicos, nem está claro que querem ser. Os blocos de poder regionais e os países parecem estar se solidificando, a resistência e a turbulência parecem surgir de forma regular, os fluxos de comércio e informação estão congestionados, cheios de curva, e não navegam mais suavemente por linhas de crescimento contínuas e ininterruptas. E ainda assim... os eventos e espaços transnacionais se multiplicam, bem como se multiplicam os problemas relacionados com o bem comum global. Mais importante ainda é que os agentes da globalização (seja ela nefasta ou benigna, dependendo da perspectiva de cada um) — a exemplo das organizações internacionais, governos, ONGs, corporações transnacionais, consultorias, elites etc. — percebem essas inversões e estão trabalhando duro para revertê-las. Para cada crítico e oponente da globalização, particularmente de sua variante “ocidental”, há defensores novos e ferozes. Transferência e difusão não desapareceram desse terreno mais conflituoso da globalização, e os desafios estão cada vez maiores tanto para os profissionais como para os pesquisadores.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Diana; PACHECO, Maria Emília (Orgs.). *A cooperação sul-sul dos povos do Brasil e de Moçambique: memória da resistência ao ProSavana e análise crítica de seu plano diretor*. Rio de Janeiro: Fase, 2016.
- AULD, Graeme. *Constructing Private Governance: The Rise and Evolution of Forest, Coffee, and Fisheries Certification*. New Haven, CT: Yale University Press, 2014.
- AULD, Graeme; GULBRANDSEN, Lars H. Transparency in nonstate certification: Consequences for accountability and legitimacy. *Global Environmental Politics*, v. 10, n. 3, p. 97-119, 2010.
- AYKUT, Stefan C.; FOYER, Jean; MORENA, Edouard. *Globalising the Climate: COP21 and the climatisation of global debates*. Londres: Routledge, 2017.
- BADIE, Bertrand. *L'État importé: l'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris: Fayard, 1992.
- BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, v. 53, n. 4, p. 699-732, outono 1999.
- BROSIUS, J. Peter; CAMPBELL, Lisa M. Collaborative Event Ethnography: Conservation and development trade-offs at the fourth world conservation congress. *Conservation and Society*, v. 8, n. 4, p. 245-255, 2010.
- CASHORE, Benjamin William; AULD, Graeme; NEWSOM, Deanna. *Governing Through Markets: Forest Certification and the Emergence of Non-State Authority*. New Haven, CT: Yale University Press, 2004.
- CLARKE, John et al. *Making Policy Move: Towards a Politics of Translation and Assemblage*. Bristol, UK: Policy Press, 2015.
- CONSTANTINE, Jennifer; SHANKLAND, Alex. From Policy Transfer to Mutual Learning? Political Recognition, Power and Process in the Emerging Landscape of International Development Cooperation. *Revista Novos Estudos Cebrap*, v. 36, n. 1, p. 99-122, mar. 2017.
- DELPEUCH, Thierry. Comprendre la circulation internationale des solutions de l'action publique: panorama des policy transfer studies. *Critique Internationale*, v. 2, n. 43, p. 153-165, 2009.
- DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant G. *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine, entre notables du droit et "Chicago boys"*. Paris: Le Seuil, 2002.
- DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 1, p. 5-24, jan. 2000.
- DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Who learns what from whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, v. 44, n. 2, p. 343-357, jun. 1996.
- DUMOULIN, Laurence; SAURUGGER, Sabine. Les policy transfers studies: analyse critique et perspectives. *Critique Internationale*, n. 48, p. 9-24, 2010.
- GRAHAM, Eric R.; SCHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The diffusion of policy diffusion research in political science. *British Journal of Political Science*, v. 43, n. 3, p. 673-701, 2013.
- GUILHOT, Nicolas. De uma verdade a outra. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, 1º set. 2000. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/de-uma-verdade-a-outra/>>. Acesso em: 16 mar. 2018.
- HADJIISKI, Magdalena; PAL, Leslie; WALKER, Christopher. *Public policy transfer: micro-dynamics and macro-effects*. Edward Elgar. 2017.
- HALPERN, Charlotte; LE GALÈS, Patrick. No autonomous public policy without ad hoc instruments: a comparative and longitudinal analysis of the European Union's Environmental and Urban Policies. *Revue Française de Science Politique*, v. 61, n. 1, p. 43-67, 2011.
- HASSENTEUFEL, Patrick. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale: les déplacements de la construction des objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, v. 55, n. 1, p. 113-132, 2005.
- HERRING, Ronald J. Framing GMO: Epistemic Brokers, Authoritative Knowledge, and Diffusion of Opposition to Biotechnology. In: GIVAN, Rebecca

- Kolins; ROBERTS, Kenneth M.; SOULE, Sarah A. (Eds.). *The Diffusion of Social Movements: Actors, Mechanisms and Political Effects*. Nova York: Cambridge University Press, 2010. p. 78-98.
- KALRA, Aditya et al. Inside Philip Morris' Campaign to Subvert the Global Anti-Smoking Treaty. Reuters, Lausanne, 13 jul. 2017. Disponível em: <www.reuters.com/investigates/special-report/pmi-who-ftc/>. Acesso em: 16 mar. 2018.
- KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.
- KIPPING, Matthias; SAINT-MARTIN, Denis. Between regulation, promotion and consumption: Government and management consultancy in Britain. *Business History*, v. 47, n. 3, p. 449-465, 2005.
- LEE, Chang Kil; STRANG, David. The international diffusion of public sector downsizing: network emulation and theory-driven learning. In: SIMMONS, Beth A.; DOBBIN, Frank; GARRETT, Geoffrey (Eds.). *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Nova York: Cambridge University Press, 2008. p. 141-172.
- MAMUDU, Hadii; CAIRNEY, Paul; STUDLAR, Donley. Global public policy: Does the new venue for transnational tobacco control challenge the old way of doing things?. *Public Administration*, v. 93, n. 4, p. 856-873, dez. 2015.
- MEJÍA-DUGAND, Santiago et al. Lessons from the spread of Bus Rapid Transit in Latin America. *Journal of Cleaner Production*, v. 50, n. 1, p. 82-90, jul. 2013.
- MINTROM, Michael. Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, v. 41, n. 3, p. 738-770, jul. 1997.
- MONTERO, Sergio. Persuasive practitioners and the art of simplification: Mobilizing the "Bogotá Model" through Storytelling. *Novos Estudos Cebrap*, v. 36, n. 1, p. 59-75, mar. 2017.
- OSORIO, C. Como se difundem e se adotam os Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina? Proposta de operacionalização dos mecanismos de difusão aplicados ao caso Chileno. In: PORTO DE OLIVEIRA, Osmany et al. *Difusão de Políticas Sociais na América Latina*. São Paulo: Ed. Hucitec, no prelo.
- PAL, Leslie A. The OECD and Global Public Management Reform. *HRVATSKA JAVNA UPRAVA*, v. 9, n. 4, p. 1057-1089, dez. 2009.
- PAL, Leslie A. Competing paradigms in policy discourse: The case of international human rights. *Policy Sciences*, v. 28, n. 2, p. 185-207, maio 1995.
- PECK, Jamie. Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation. *Progress in Human Geography*, v. 35, n. 6, p. 773-797, 2011.
- PECK, Jamie; THEODORE, Nik. *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis: University of Minneapolis Press, 2015.
- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: Ambassadors of Participation, International Organizations and Transnational Networks*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2017.
- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Policy transfer diffusion and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. *Novos Estudos Cebrap*, v. 36, n. 1, p. 13-32, mar. 2017.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, verão 1988.
- RADAELLI, Claudio M. Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 10, n. 3, 2008.
- ROSE, Richard. What is lesson-drawing?. *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1, p. 3-30, jan. 1991.
- ROSE, Richard. *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. Chatham: Chatham House Publishers, 1993.
- SAINT-MARTIN, Denis. *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*. Nova York: Oxford University Press, 2000.
- SAURUGGER Sabine; SUREL, Yves. L'Européanisation comme processus de transfert de politique publique. *Revue Internationale de Politique Comparée*, v. 13, n. 2, p. 179-211, 2006.
- SCHATZ, Edward (Ed.). *Political Ethnography: what immersion contributes to the study of power*. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.

SCOTT, James C. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press, 1985.

SCOTT, James C. *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. New Haven: Yale University Press, 1990.

SILVA, Michelle Morais de Sá e. *Poverty Reduction, Education, and the Global Diffusion of Conditional Cash Transfers*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2017.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ALLEGRETTI, Giovanni. Participatory Budgeting Worldwide: Updated Version. *Dialog Global*, Study n. 25, p. 6-94, nov. 2013.

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

STONE, Diane. Understanding the transfer of policy failure: bricolage, experimentalism and translation. *Policy and Politics*, v. 45, n. 1, p. 1-16, jan. 2017.

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

TEMENOS, Cristina; MCCANN, Eugene. Geographies of Policy Mobilities. *Geography Compass*, v. 7, n. 5, p. 344-357, maio 2013.

UNITED NATIONS. *New Urban Agenda*. Equador: Habitat III, 2017.

WALKER, Christopher. From state to market: Regulation of road transport in Australia and South Africa. In: HADJIISKY, Magdaléna; PAL, Leslie A.; WALKER, Christopher (Eds.). *Public Policy Transfer: Micro-Dynamics and Macro-Effects*. Cheltenham: Edward Elgar, 2017. p. 79-100.

WEYLAND, Kurt. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press, 2006. p. 297.

WOODS, Ngaire. *The Globalizers: The IMF, the World Bank and Their Borrowers*. Ithaca: Cornell University Press, 2006. p. 69-54.

Osmany Porto de Oliveira

Doutor em ciência política e professor do curso de relações internacionais da Unifesp.
E-mail: osmanyporto@gmail.com.

Leslie A. Pal

Doutor em ciência política e professor de administração e políticas públicas na Carleton University.
E-mail: leslie.pal@carleton.ca.