RESTRIÇÕES NO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASOS NO NORDESTE BRASILEIRO[1]

Vitória de Souza Fernandes[2]
Eliane Superti[3]
Liliana Ramalho Froio[4]

Este artigo analisa as principais restrições à internacionalização de políticas públicas pelos governos estaduais do Nordeste brasileiro, comparando-as com experiências internacionais da literatura. O objetivo foi identificar padrões na difusão de políticas, focando quatro casos da região. A pesquisa, qualitativa, combinou revisão sistemática da literatura, entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e análise de documentos sobre as experiências. Os resultados mostram que as restrições predominam nos âmbitos institucional, operacional e estrutural, alinhando-se com a literatura internacional, mas com particularidades regionais. Embora sigam tendências globais, as limitações no Nordeste têm especificidades locais. Superá-las exige cooperação internacional adaptada, estratégias flexíveis e o fortalecimento da paradiplomacia. O estudo contribui para um debate ainda emergente na região, destacando a importância do contexto na transferência e implementação de políticas.

Palavras-chave: internacionalização de políticas públicas; restrições; difusão; governos estaduais; Nordeste brasileiro.

CONSTRAINTS IN THE PROCESS OF INTERNATIONALIZATION OF PUBLIC POLICIES: CASE STUDIES IN THE BRAZILIAN NORTHEAST

This article examines the main constraints on the internationalization of public policies by state governments in Brazil's Northeast region, comparing them with international experiences from the literature. The objective was to identify patterns in policy diffusion, focusing on four cases from the region. The qualitative research combined a systematic literature review, semi-structured interviews with public managers, and analysis of documents on these experiences. The results show that constraints predominantly occur at the institutional, operational, and structural levels, aligning with international literature but with regional particularities. Although following global trends, the limitations in the Northeast have local specificities. Overcoming them requires adapted international cooperation, flexible strategies, and the strengthening of paradiplomacy. The study contributes to an emerging debate in the region, highlighting the importance of context in policy transfer and implementation.

Keywords: policy internationalization; constraints; policy diffusion; state governments; Brazilian Northeast.

---

1. DOI: https://dx.doi.org/10.38116/ppp73art3.

2. Bacharel em relações internacionais. *E-mail*: visouza145@hotmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/2771095660050590. Orcid: https://orcid.org/0009-0008-1727-0417.

3. Professora titular do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). *E-mail*: esuperti@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/7806022855554472. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2620-1401.

4. Professora associada do Departamento de Relações Internacionais da UFPB. *E-mail*: liliana.froio@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/5776873888320864. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4117-7315.

RESTRICCIONES EN EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDIO DE CASOS EN EL NORESTE BRASILEÑO

Este artículo analiza las principales restricciones a la internacionalización de políticas públicas por parte de los gobiernos estatales del Noreste brasileño, comparándolas con experiencias internacionales de la literatura. El objetivo fue identificar patrones en la difusión de políticas, centrándose en cuatro casos de la región. La investigación, cualitativa, combinó revisión sistemática de la literatura, entrevistas semiestructuradas con gestores públicos y análisis de documentos sobre las experiencias. Los resultados muestran que las restricciones predominan en los ámbitos institucional, operacional y estructural, alineándose con la literatura internacional pero con particularidades regionales. Aunque siguen tendencias globales, las limitaciones en el Noreste tienen especificidades locales. Superarlas exige cooperación internacional adaptada, estrategias flexibles y el fortalecimiento de la paradiplomacia. El estudio contribuye a un debate aún emergente en la región, destacando la importancia del contexto en la transferencia e implementación de políticas.

Palabras clave: internacionalización de políticas públicas; restricciones; difusión; gobiernos estatales; Nordeste brasileño.

JEL: D73; F50; H77.

1 INTRODUÇÃO

A dinâmica da internacionalização de políticas públicas (PPs) evidencia, cada vez mais, a potência de contextos, atores e movimentos internacionais na formulação das políticas locais, nacionais, regionais e globais. A intensificação dessa dinâmica ocorre no contexto da globalização, um movimento inerente à modernidade, caracterizado por processos transfronteiriços que acentuam as interações entre sociedades e organizações (Hall, 2019). Esse fenômeno impulsiona a interdependência global, na qual fatores políticos ou econômicos de um determinado local refletem-se substancialmente em outros Estados e organizações (Stone, 2008). Ainda que, contemporaneamente, observemos a ascensão de lógicas nacionalistas e tendências comerciais protecionistas, essas movimentações não se mostram, ainda, suficientes para reverter os complexos laços de interdependência já estabelecidos, os quais continuam a influenciar decisivamente a governança em múltiplos níveis. Como consequência, observa-se o aumento da atuação de atores externos nas políticas públicas em suas mais diversas localidades, bem como uma maior viabilização da inserção internacional de entes subnacionais, ou seja, o fortalecimento da paradiplomacia (Oliveira, Saraiva e Sakai, 2020).

Além disso, os problemas coletivos ganham contornos cada vez mais transnacionais, demandando políticas multifacetadas e colaborativas (Stone, 2008). Conforme Almeida (2021, p. 154), "as trocas de ideias, experiências e conhecimentos, a captação de recursos diversos, dentre outros, são cada vez mais recorrentes e necessários para criação de soluções e atendimento das demandas sociais". É diante desse cenário que as PPs ganham dimensões internacionais e se difundem

em meio ao intercâmbio de ideias e modelos de gerenciamento, derivando novas discussões teóricas no ciclo das políticas públicas (Oliveira, Saraiva e Sakai, 2020).

Apesar da sua importância, o debate sobre a difusão internacional de PPs ainda é incipiente no Brasil (Coêlho, 2016; Oliveira e Faria, 2017; Superti *et al.*, 2022), com estudos concentrados majoritariamente na região Sudeste e tendo como foco principal as políticas nacionais (Nascimento e Silva, 2021). Quando voltamos a atenção para a participação de entes subnacionais, abordando as restrições que dificultam ou impedem os processos de internacionalização, a lacuna no conhecimento se amplifica. O aprofundamento do debate, com base em casos concretos e analisados comparativamente a estudos relatados na literatura especializada, pode contribuir para a compreensão de regularidades e de padrões nos tipos de restrições presentes nos múltiplos processos das viagens das políticas públicas. Este artigo também amplia a abrangência dos agentes, ao inserir no debate os entes subnacionais, compreendendo as limitações estruturais e assimetrias de poder que podem distorcer ou inviabilizar a implementação de políticas (Fróio, Superti e Souza, 2023).

A análise das restrições à difusão internacional de políticas locais – especialmente em regiões menos desenvolvidas como o Nordeste brasileiro – revela tanto os desafios quanto as estratégias adaptativas dessa realidade. Apesar da escassez de recursos, a região ampliou sua participação em redes paradiplomáticas. Segundo Ribeiro (2009), 32% dos municípios já promoviam algum tipo de projeção global em 2009 e o Consórcio Nordeste de Governadores reforçou essa tendência. Tal dinâmica ilustra como governos locais compensam fragilidades domésticas por meio de alianças transnacionais, muitas vezes alinhadas à cooperação Sul-Sul (Muñoz, 2016). As próprias desigualdades regionais tornam-se simultaneamente obstáculo e impulso para a busca de alternativas internacionais, destacando a necessidade de estudos sobre como dinâmicas subnacionais viabilizam ou limitam a difusão de políticas públicas.

Este artigo se insere nessa discussão, analisando as restrições enfrentadas na internacionalização de políticas públicas no Nordeste brasileiro, com base em casos empíricos e comparando os achados com as experiências documentadas na literatura internacional especializada. Dos quatro casos empíricos analisados da região Nordeste, dois são experiências de estados do Nordeste que se difundiram para outros países (exportação) e outros dois, políticas externas que se internacionalizaram para a região Nordeste (importação), são eles: Sistema Integrado de Saneamento Rural (Sisar), no Ceará; Governo Cidadão, no Rio Grande do Norte; Projeto Algodão Paraíba, na Paraíba e Sistema Koban de Policiamento Comunitário, em Pernambuco.

A pergunta de pesquisa que orienta a análise é: quais são as restrições enfrentadas na internacionalização de políticas públicas pelos governos estaduais no Nordeste brasileiro e como esses problemas se comparam com experiências em outros países documentadas na literatura especializada? O que se busca é identificar

e analisar as restrições presentes na internacionalização de políticas públicas com protagonismo de estados da região Nordeste do Brasil, comparando-as com as experiências documentadas na literatura como forma de identificar e compreender as regularidades e padrões existentes em processos de difusão internacional de políticas.

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, combinando revisão sistemática da literatura com entrevistas junto a gestores públicos, análise de matérias jornalísticas e documentos oficiais. O estudo desenvolve-se em cinco momentos analíticos: inicialmente apresenta os procedimentos metodológicos e critérios de seleção da literatura; em seguida constrói o marco teórico-conceitual sobre restrições à difusão de políticas; aplica esse referencial aos casos empíricos do Nordeste brasileiro, identificando padrões e particularidades regionais; analisa criticamente esses resultados à luz do quadro teórico; e finalmente sintetiza os achados, destacando suas implicações para a cooperação internacional subnacional.

2 METODOLOGIA

Esta pesquisa parte de revisão sistemática de literatura em que foram selecionados artigos que analisam restrições no processo de internacionalização de políticas públicas.[5] A pesquisa foi realizada nas plataformas de banco de dados Capes, Scopus, SciElo e Latindex, a partir de uma adaptação do método Prisma, com recorte temporal de 2010 a março de 2022 e combinava os termos: políticas públicas, difusão, transferência, circulação, internacionalização, problemas, desafios e dificuldades, com os operadores *booleanos* And e OR. O escopo dos textos selecionados era composto de estudos de caso ou de análises teóricas que discutiam ou tomavam, por exemplo, casos empíricos e atendiam a três critérios de seleção: i) tratar de PPs; ii) discutir a internacionalização das PPs; e iii) reportar restrições no processo de viagem internacional de elementos da política. A depuração rendeu uma base de dados com 54 textos. Após a leitura integral desse conjunto, foram selecionados dez textos que apresentavam maior comparabilidade quanto aos tipos de problemas relatados na literatura e aqueles observados nos casos práticos analisados pelo artigo, permitindo uma relação direta entre ambos os conjuntos. Esses dez estudos, identificados no quadro 1, constituíram a base comparativa para a discussão das restrições existentes no processo de internacionalização de PPs no Nordeste.

A seleção dos casos para a investigação empírica valeu-se de mapeamento prévio realizado por Superti *et al.* (2022), que identificou e caracterizou cinco casos de internacionalização protagonizados por governos da região Nordeste. Apenas um

5. Essa parte da metodologia foi realizada em conjunto com o Grupo de Pesquisa em Internacionalização de Políticas Públicas e Cooperação Internacional do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (GIPCI/UFPB).

não foi analisado neste artigo, o Núcleos Estaduais de Orquestras Juvenis e Infantis da Bahia (Neojiba), porque tanto os gestores locais quanto as matérias e documentos analisados não indicaram restrições no processo de transferência da política de Caracas, na Venezuela, para a Bahia, no Brasil.

Para atingir os objetivos da pesquisa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores públicos diretamente envolvidos na elaboração e implementação das políticas, visando compreender seu ponto de vista acerca das barreiras ou problemas enfrentados. Assim, foram utilizados, ainda, documentos oficiais, matérias e entrevistas concedidas por gestores públicos ao observatório da Internacionalização Descentralizada em Foco (IDeF).[6] Os áudios das entrevistas foram transcritos e posteriormente aprovados pelos entrevistados.

Com base no conteúdo das entrevistas e nas matérias publicadas, foram selecionados os trechos nos quais os gestores identificaram as restrições no processo de transferência e adaptação das políticas. Paralelamente, foram analisados os artigos levantados na revisão sistemática de literatura, processados no *software* NVivo, o que permitiu identificar e selecionar aqueles cujas discussões dialogavam diretamente com os discursos dos gestores entrevistados, constituindo uma base de dados de dez textos. Os artigos serviram como suporte analítico para a interpretação dos dados coletados e como referencial teórico da pesquisa.

Os dados reunidos foram submetidos à análise qualitativa, com o objetivo de identificar padrões e recorrências nos problemas enfrentados nos processos de internacionalização, tanto nas experiências documentadas na literatura quanto nos casos estudados no Nordeste brasileiro. A articulação entre os métodos e técnicas empregados, incluindo a análise comparativa e a triangulação de dados, possibilitou o cruzamento sistemático entre as evidências empíricas e o referencial teórico, fundamentando a construção dos argumentos desenvolvidos ao longo deste artigo.

3 ASPECTOS TEÓRICOS CONCEITUAIS

Conforme Soldatos (1993), o crescente contexto de interdependência entre assuntos domésticos e externos levou entidades subnacionais a se envolverem mais diretamente nas questões de nível internacional, configurando as práticas paradiplomáticas.[7] Essa mobilização revela, em certas circunstâncias, a fragilidade do governo federal em atender às demandas das Unidades Federativas ou de outros

6. O IDeF, do Departamento de Relações Internacionais da UFPB, publicou as entrevistas realizadas no mapeamento dos casos realizados por Superti *et al*. (2022). Disponível em: https://idefufpb.com/2021/12/10/jefferson-de-morais--diretor-da-empaer-fala-sobre-a-politica-publica-algodao-da-paraiba-e-sua-internacionalizacao/; e https://idefufpb.com/2021/12/10/entrevista-helder-cortez-atual-diretor-da-cagece-companhia-de-agua-e-esgoto-do-ceara-discute--sobre-o-sistema-de-esgoto-condominial-e-seu-processo-de-internacionalizacao/.

7. O termo *paradiplomacia* é atribuído à atuação de entes subnacionais, como estados, cidades e regiões, nas ações internacionais, de forma a influenciar, complementar, ou até desafiar as decisões da diplomacia do Estado-nação (Soldatos, 1993, p. 46).

entes subnacionais no âmbito da política externa nacional, levando esses governos a uma atuação internacional mais autônoma.

Em busca de formas de consolidar seus interesses específicos (econômicos, políticos, ambientais, sociais, culturais etc.) e atender as demandas provenientes das suas realidades locais, é que esses governos se projetam internacionalmente, em busca de recursos externos, mas também atraídos por soluções testadas em outros contextos. A internacionalização de políticas públicas é, assim, uma esfera crescente da atuação internacional dos governos subnacionais, posto que esses entes vêm ampliando suas interações no cenário global, buscando ou fornecendo alternativas para o enfrentamento de problemas públicos (Almeida, 2021).

Ao tratar das motivações que levam governos subnacionais a recorrerem à internacionalização de políticas públicas, Almeida (2021) destaca que eles usufruem da difusão como alternativa para mitigar suas fragilidades ao aproveitarem referências de práticas bem-sucedidas executadas em outros países. Isso ocorre, em diversos casos, devido à escassez de conhecimento específico ou qualificado sobre determinados problemas públicos, ou mesmo em razão dos ganhos de oportunidade, agilidade e eficiência a partir de políticas exitosas já testadas. A busca pela experiência e legitimação de ações por parte de outros atores internacionais também é um dos motivos pelos quais os governos se envolvem nos processos de internacionalização, especialmente como forma de complementar lacunas em seus programas (Almeida, 2021).

Essa dinâmica exige uma compreensão precisa do que constitui uma política pública e de como se dá seu deslocamento entre diferentes ambientes. O conceito de políticas públicas utilizado nesta pesquisa compreende o fenômeno como uma diretriz intencional – que pode ser expressa em uma lei, um projeto, um programa, entre outros – que gera uma ação institucionalizada, mobilizando recursos para sua execução visando atenuar, solucionar ou enfrentar um problema público (Frey, 2000; Howlett, Ramesh e Perl, 2013; Secchi, 2012). O processo de internacionalização de políticas públicas é definido como um fenômeno marcado pelo deslocamento de elementos que compõem uma PP no espaço e no tempo.

No processo de transferência de uma política pública, é comum que haja a suposição de que uma política que funcionou em um país funcionará em outro. Entretanto, nem sempre essas expectativas são cumpridas. Segundo Dolowitz e Marsh (2000), existem fatores que impedem o sucesso no processo de internacionalização, como diferenças de contextos políticos e socioeconômicos, falha na transferência de elementos essenciais para o funcionamento da política e até mesmo obstáculos nas trocas de informações. No entanto, embora os autores forneçam uma base robusta para a compreensão das limitações na transferência de políticas, a questão da difusão capitaneada por entes subnacionais não é abordada diretamente por

eles, posto que seus estudos possuem enfoque nas relações entre governos centrais e do Norte global. Isso nos coloca diante da demanda de análise das interações no nível local e de entes subnacionais do Sul global, o que nos permite elucidar melhor os achados desta pesquisa.

Assim, para uma compreensão detalhada das nuances da internacionalização de políticas, é preciso explorar camadas (subnacionais) e contextos (Sul global) para avaliar o sucesso do processo de locomoção da PP até o seu destino (King-Hill, 2022). Desse modo, aqui buscaram-se conceitos de autores que, ao analisar casos práticos internacionais, permitem a comparação com os casos identificados no Nordeste.

Iniciamos a análise a partir das reflexões de Glaser *et al.* (2022), que, ao debaterem uma década de estudos sobre a internacionalização de políticas no setor de transporte, apontaram a escassez de recursos financeiros como uma das maiores barreiras na implementação e adaptação de políticas, principalmente considerando os diferentes contextos e os investimentos necessários para a execução e capacitação de profissionais. Felix e Hilgers (2020) complementam esses apontamentos, pois, ao analisarem as desigualdades estruturais em programas de policiamento comunitário na América Latina e no Caribe, indicaram fortes restrições na internacionalização de PPs em contextos altamente desiguais. Para os autores, a falta de acesso igualitário a recursos e oportunidades econômicas compromete a viabilidade dos projetos e sua capacidade de gerar impactos positivos para o público-alvo. Em adição, a instabilidade institucional e a fragilidade de grupos sociais podem tornar ineficientes os resultados da implementação quando se trata de uma PP importada.

Rahman, Naz e Nand (2013), ao discutirem a difusão internacional de políticas de reformas administrativas no setor público, originados em organismos internacionais e em países como Austrália e Nova Zelândia, para o contexto de Fiji, indicam também que a desconsideração da cultura local é, evidentemente, um desafio para a transferência internacional, em razão da dificuldade dos executores em aderirem a práticas discrepantes ao que é de costume, o que, somado à falta de preparação adequada, leva à resistência dos burocratas de nível de rua[8] diante da possibilidade de mudanças drásticas na execução de suas funções. Essa condição pode gerar desconfiança por parte dos beneficiários quando há tentativas de implementar políticas importadas de ambientes culturais totalmente discrepantes da realidade e da atuação das instituições locais (Felix e Hilgers, 2020).

8. "Burocratas de nível de rua", na definição de Lipsky (2019, p. 37), referem-se aos agentes públicos que trabalham diretamente com os beneficiários e que possuem papel substancial na implementação dessas políticas. Esses profissionais, como assistentes sociais, professores, policiais e agentes de saúde, operam como "implementadores de última instância" e moldam o acesso da população aos serviços governamentais.

Outro entrave recorrente para Rahman, Naz e Nand (2013) é a questão da cultura administrativa, que compreende o conjunto de valores, normas e práticas que orientam a atuação das instituições. Características como burocracia excessiva, hierarquização rígida e resistência à inovação tendem a atrasar a adoção de políticas e a dificultar a coordenação entre diferentes setores, debilitando a capacidade de implementação em contextos de transferência internacional.

Ainda sobre a cultura local, as diferenças linguísticas podem se tornar empecilhos à difusão internacional quando causam dificuldades de comunicação em razão da utilização de termos e conceitos que não são compreensíveis para os gestores ou para os receptores. Essas disfunções técnicas ocorrem devido às variações idiomáticas ou de termos técnicos que são utilizados e reconhecidos apenas em determinada localidade, comprometendo o entendimento e o engajamento por parte dos implementadores e do público-alvo da política, como constatado por Yulia e Arlianda (2020), ao estudarem os desafios enfrentados na viagem de políticas de resiliência climática da cidade de Semarang, na Indonésia, para duas redes globais de cidades.

Ao abordar o âmbito governamental, Campos e Moreno (2019), no debate sobre os impasses de implementação da Cruzada Nacional Contra el Hambre no México, inspirada na política brasileira Fome Zero, demonstram que a consideração do contexto político vigente é imprescindível para o sucesso na transferência de políticas. As mudanças na agenda política, principalmente em contextos eleitorais, afetam o processo de adaptação dos programas porque as lideranças governamentais alteram as suas prioridades, visando resultados a curto prazo e redirecionando os recursos até então disponíveis para o processo de implementação da política pública.

Para além da conjuntura política, Chung, Atkin e Moore (2012), ao analisarem a transferência do programa finlandês de formação de professores para o Reino Unido, mostraram que os princípios de uma determinada sociedade têm papel relevante no que tange aos processos de internacionalização, fazendo-se necessário compreender as dinâmicas e os diversos modos de agir. Nesse cenário, as diferenças de valores e filosofias emergem como variáveis com grande potencial para determinar o fracasso da viagem das políticas em situações nas quais há profundas discrepâncias entre os princípios contidos em um programa e os costumes enraizados nas concepções locais. Além disso, as diferenças entre lógicas e princípios governamentais e organizacionais podem causar um distanciamento institucional e cognitivo entre os atores, dificultando a coordenação da implementação e a disseminação de conhecimento. Essas discrepâncias se manifestam em distintos arranjos institucionais, como em instituições públicas, privadas ou mistas, e no grau de centralização ou descentralização da gestão do governo.

É preciso considerar ainda que parte do sucesso da viagem de uma PP depende da colaboração entre os atores envolvidos na implementação de políticas. No entanto, segundo Walker (2019), quando os interesses dos *stakeholders* divergem dos objetivos da política, eles podem influir significativamente no seu curso, reorientando o escopo da PP original para atender agendas particulares. Outra restrição recorrente no processo de difusão, debatida por Ilgen, Sengers e Wardekker (2019) na análise sobre a transferência da política de resiliência hídrica de Rotterdam para a Cidade do México, é a capacidade técnica insuficiente, que se caracteriza como uma barreira estrutural do governo receptor. Esta pode se manifestar em casos nos quais os executores das políticas não possuem conhecimentos específicos em determinadas áreas ou têm dificuldade em fazer conexões interdisciplinares em suas funções. Da mesma forma, a distância organizacional deixa lacunas no treinamento técnico dos gestores, que, por vezes, não têm a capacidade de entender normas, leis ou procedimentos que a política pública carrega consigo, limitando a capacidade de adaptá-la à conjuntura local (Ilgen, Sengers e Wardekker, 2019).

Marsh e Sharman (2009) destacam a coerção como mecanismo ambivalente na internacionalização de políticas públicas, evidenciando relações assimétricas em que instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial impõem condicionalidades a países em desenvolvimento. Nesses casos, políticas originadas no Norte global são transferidas através de negociações impositivas que funcionam como meras fachadas, deixando pouca margem para adaptação local (Swapan e Khan, 2018). Os autores alertam que tais dinâmicas criam "armadilhas": além do endividamento, as políticas passam a priorizar exigências externas em detrimento da solução de problemas domésticos, com implementação frequentemente inviável em contextos locais distintos – como demonstrado no caso de Bangladesh com políticas urbanas ocidentais (Swapan e Khan, 2018).

Essas restrições apontadas pela literatura internacional (quadro 2), que vão desde assimetrias estruturais até diferenças culturais e institucionais, são análises de casos concretos com padrões recorrentes e observáveis que também estarão presentes, com suas singularidades, nos casos aqui analisados. Essa recorrência revela que, enquanto a transferência pressupõe certa replicabilidade, na prática, cada caso se particulariza pela interação única entre políticas internacionalizadas e contextos locais. A análise dos casos nordestinos que se segue esclarecerá como essas barreiras se manifestam especificamente na região.

QUADRO 1
Restrições à internacionalização de PP encontradas na literatura especializada

Autor(es)	Política e atores	Restrições
Chung, Atkin e Moore (2012)	Programa de avaliação educacional – Finlândia e Reino Unido	Barreiras institucionais e culturais: cultura, valores, normas e costumes locais influenciam os atores e instituições, dificuldade de coordenação
Campos e Moreno (2019)	Programa de combate à fome – Brasil e México	Contexto político: mudanças na agenda política, mudanças nas prioridades das lideranças
Felix e Hilgers (2020)	Programas de policiamento comunitário na América Latina e Caribe	Desigualdades estruturais, falta de acesso a recursos, instabilidade institucional
Glaser *et al*. (2022)	Análise de literatura sobre a difusão de políticas na área de transporte/mobilidade	Escassez de recursos financeiros
Ilgen, Sengers e Wardekker (2019)	Políticas de gestão sustentável da água – Rotterdam e Cidade do México	Barreira estrutural-institucional: baixa capacidade técnica dos atores, diferenças institucionais e organizacionais
Marsh e Sharman (2009)	Análise da literatura sobre transferência e difusão de política	Uso da coerção em relações assimétricas (Norte-Sul), imposição de políticas
Rahman, Naz e Nand (2013)	Reformas administrativas no setor público – organismos internacionais e Fiji	Barreiras institucionais e culturais: desconsideração de aspectos culturais, resistência das burocracias, valores e práticas institucionais
Swapan e Khan (2018)	Políticas e estratégias de planejamento e desenvolvimento urbano – organismos internacionais e Bangladesh	Implementação a partir de relações assimétricas (Norte-Sul)
Walker (2019)	Política de monitoramento no setor de transporte – agências de transporte da Austrália e da Suécia	Interesses dos *stakeholders*
Yulia e Arlianda (2020)	Políticas de resiliência climática – cidade de Semarang (Indonésia) e duas redes globais de cidades	Barreiras culturais: diferenças linguísticas, dificuldades de comunicação

Elaboração das autoras.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir do referencial teórico apresentado, esta seção analisa como as restrições da internacionalização de políticas públicas também se materializam em casos do Nordeste brasileiro. Os resultados evidenciam a confirmação de padrões globais, mas também revelam particularidades regionais que redefinem os processos de transferência e adaptação. Para cada caso, serão discutidas as restrições enfrentadas.

4.1 Projeto Algodão Paraíba (PB)

O Projeto Algodão Paraíba tem por objetivo fomentar o protagonismo do agricultor familiar na cadeia produtiva do algodão orgânico, melhorando os índices de produção e baixando os custos. Outra importante característica do projeto é a do plantio de algodão consorciado com outras culturas, como milho, gergelim, sorgo e feijão, buscando garantir segurança alimentar, aumento da renda familiar e reserva de alimentos para os rebanhos em épocas de estiagem.

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em parceria com a empresa Natural Cotton Color, já conseguiu atingir mais de trezentas famílias que trabalham com agricultura no estado paraibano, auxiliando-as na garantia das condições de trabalho de forma sustentável.[9]

As técnicas utilizadas na iniciativa se internacionalizaram para diversos países da América Latina, como Colômbia, Argentina, Paraguai e Equador, especialmente devido às semelhanças de plantio presentes no continente. A difusão do Algodão Paraíba contou com um projeto de cooperação entre secretarias do estado da Paraíba junto à Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária (Empaer) e à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Nessa cooperação, os técnicos da Empaer fornecem um curso sobre a metodologia do consórcio do projeto (Arrigo e Gondim, 2021).

A internacionalização do Algodão Paraíba enfrentou restrições práticas, como a dificuldade de adaptação dos extensionistas a contextos estrangeiros devido às barreiras linguísticas (Arrigo e Gondim, 2021). Esses problemas corroboram os achados de Yulia e Arlianda (2020), que destacam como a linguagem pode comprometer a transferência de políticas e conhecimentos técnicos. As autoras observaram que termos específicos não eram facilmente compreendidos pelos gestores locais, exigindo adaptações e traduções. No caso do Algodão Paraíba, a equipe brasileira, por não dominar o idioma do país parceiro, enfrentou obstáculos para ministrar o curso para os agricultores. Como ressaltado por Jefferson de Morais, diretor da Empaer: "a questão da própria língua, de não conhecer o outro idioma, dificultou um pouco" (Arrigo e Gondim, 2021).

Outra restrição no processo de difusão do Algodão Paraíba relaciona-se às diferenças nos sistemas institucionais dos países receptores, como destacou o Entrevistado 1.[10]

> Outra barreira que encontramos foi a questão da estrutura política de alguns países. Por exemplo, o sistema de assistência técnica e extensão rural que no Brasil é pública, na maioria desses países é privada. Então, isso diminui, vamos dizer assim, o alcance desses pequenos agricultores até essa prestação de assistência técnica.

O relato aponta como a natureza privada dos sistemas de assistência técnica em outros países reduziu o acesso dos pequenos agricultores ao auxílio, diferentemente do modelo público brasileiro. Nesse mesmo sentido, Ilgen, Sengers e Wardekker (2019) argumentam que essas diferenças nos modelos de

9. Mais informações podem ser encontradas no portal do Projeto Algodão Paraíba/Natural Cotton Color. Disponível em: https://projetoalgodaoparaiba.com.br/. Acesso em: 5 abr. 2025.

10. O Entrevistado 1 é funcionário de assistência técnica da Empaer. Entrevista concedida a Vitória de Souza Fernandes em janeiro de 2025 na cidade de João Pessoa-PB. Arquivo mp3 (11min04s).

gestão e a natureza dos atores envolvidos (públicos, privados ou mistos) geram lacunas institucionais e incompatibilidades na implementação.

O Entrevistado 1 apontou também o problema da interlocução entre os níveis hierárquicos de poder somado ao distanciamento dos interlocutores institucionais em relação à realidade local. Conforme apontado na citação a seguir, a promoção de agendas internacionais no Nordeste brasileiro tende a emergir de esferas do governo federal – o que limita a participação direta de governos estaduais e municipais nas negociações e nos processos de adaptação local das políticas. Tal cenário reafirma dilemas importantes da paradiplomacia: a concentração de competências internacionais na União, que reduz a autonomia e a capacidade de agência dos entes federados, particularmente os menos estruturados institucionalmente (Iser, 2013). Morais aponta que

> a promoção de uma agenda Internacional nos estados do Nordeste, ocorre muito em um nível de maior hierarquia. Elas geralmente partem do governo (federal) brasileiro. Então, para você trazer isso para a interlocução de estado ou município é um pouco mais distante. Você tem que barganhar com pessoas que façam essas interlocuções para se aproximar de organismos internacionais de maior porte. Acredito que os principais desafios que temos são essas interlocuções que deveriam ocorrer nos níveis mais locais. Quando isso ocorre, as instituições internacionais começam a compreender melhor a realidade [...] Então isso muda a visão de política, de estratégias e até mesmo de financiamentos internacionais que possam vir para esses locais (Arrigo e Gondim, 2021).

Essa limitação tem implicações na difusão internacional de políticas públicas, uma vez que o sucesso da transferência depende, em grande medida, da capacidade dos atores locais de compreender, adaptar e operacionalizar políticas em contextos específicos. A ausência de canais de comunicação horizontal e a dependência de mediações hierarquizadas prejudicam a construção de parcerias mais responsivas às demandas territoriais, tornando os processos de difusão mais burocráticos e menos sensíveis à diversidade regional. Como destacado pelo diretor da Empaer na entrevista ao IDeF, a aproximação dos organismos internacionais com os níveis locais pode ampliar a eficácia das iniciativas e promover alinhamentos mais sólidos entre estratégias internacionais e necessidades locais, inclusive influenciando positivamente o direcionamento de financiamentos e a formulação de políticas mais contextualizadas.

A questão dos recursos financeiros e a organização orçamentária também aparecem enquanto dificultadores na viagem internacional do Algodão Paraíba. Conforme depoimento do Entrevistado 1, "outro fator que eu considero que gerou algumas dificuldades é a própria questão financeira. Nem todos os países têm os recursos financeiros suficientes para dar continuidade aos projetos se não for com os recursos oriundos do Brasil". Assim como destacado por Glaser *et al*.

(2022) e Felix e Hilgers (2020), a experiência da política paraibana confirma que a escassez de recursos financeiros nos países receptores é um dos entraves para a implementação imediata, o que expõe a fragilidade e a dependência de certos atores no cenário internacional.

Além das questões financeiras, o Entrevistado 1 traz questões relativas a desafios estruturais de mercado na implementação do projeto.

> Nesses países, há aspectos específicos que influenciam o mercado. Por exemplo, em muitos casos, uma única empresa monopoliza o fornecimento de sementes. Isso gera um controle significativo sobre o mercado, o que nem sempre garante sementes de boa qualidade. Além disso, o preço das sementes é elevado, mas, muitas vezes, a qualidade deixa a desejar. Outro ponto é em relação às empresas compradoras. No Brasil, temos um mercado livre com diversas empresas, mas, nesses países, normalmente encontramos apenas uma compradora, que tem o poder de definir os preços, independentemente de o produto ser orgânico ou não. Isso gerou muitas barreiras.

A concentração de mercado descrita pelo Entrevistado 1 revela uma dimensão estrutural muitas vezes negligenciada nos estudos sobre internacionalização de políticas públicas: a capacidade de determinados *stakeholders* de exercerem poder desproporcional sobre os rumos da política a partir do controle econômico e institucional. A presença de monopólios no fornecimento de sementes e a existência de compradores únicos em mercados-alvo criam um ambiente de baixa competição que dificulta a implementação da política. Essa dinâmica revela a capacidade de determinados *stakeholders* de influenciar e reorientar o escopo e a efetividade das políticas públicas internacionais, como descrito por Walker (2019).

Dentro do escopo da revisão de literatura aqui utilizada, não foram identificadas restrições diretamente relacionadas aos interesses de mercado, que no caso do Algodão Paraíba estão claramente presentes tendo em vista o contexto monopolista. Embora Walker (2019) mencione fatores de mercado enquanto variáveis que influenciam o formato da política, ele não os trata como barreiras à internacionalização. Vale ressaltar que o caso do Algodão Paraíba também aponta que a cooperação institucionalizada pode ser um mecanismo eficiente na mediação desses interesses, corroborado pela seguinte fala: "isso gerou muitas barreiras, mas, como era um período de cooperação, conseguimos, juntamente com as comissões de governo de cada um desses países, apresentar essas dificuldades e buscar soluções em conjunto" (Entrevistado 1).

Por último, ainda de acordo com Morais,

> outro desafio foi dar continuidade ao projeto durante o período de pandemia, com a ausência das visitas, com ausência do acompanhamento técnico, com ausência de estar *in loco*. Fazer isso de uma forma virtual não era tão comum para nós (Arrigo e Gondim, 2021).

Esse desafio específico não foi identificado nos casos analisados na revisão sistemática realizada. Supõe-se que essa lacuna decorra do recorte temporal adotado (pesquisas realizadas até março de 2022), que pode ter sido insuficiente para captar publicações sobre os impactos da pandemia nos processos de internacionalização. O relato evidencia um contexto atípico e que exigiu significativas adaptações nas estratégias de transferência.

4.2 Ceará e a internacionalização do Sisar

O Sisar é um modelo de gestão baseado no associativismo, vinculado à Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece), que atua para levar água tratada às comunidades rurais do estado de forma autossustentável. Criado em 1996, o Sisar estrutura-se na participação da população rural na gestão dos sistemas de abastecimento, oferecendo capacitações e orientações sobre práticas de saneamento básico, além de apoiar a manutenção dos sistemas. Embora seu foco principal seja o abastecimento de água, o modelo também dialoga com iniciativas de saneamento, como sistemas de esgotamento, por meio de ações educativas. Ademais, o Sisar promove campanhas de conscientização sobre a importância da água potável e do saneamento adequado para a saúde coletiva.[11]

Esse projeto foi internacionalizado para Angola, México, Etiópia e outros países do continente africano por meio de missões realizadas pela Cagece em conjunto com a Agência Nacional de Água e Saneamento Básico (ANA), a Secretaria da Cidade, a Agência Reguladora do Ceará (Arce) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (United Nations Children's Fund – Unicef). O Sisar chamou a atenção de organismos no nível nacional e internacional devido à sua abordagem sustentável e ao empoderamento socioeconômico de comunidades rurais, o que incentivou a difusão doméstica e internacional, conforme afirma Cortez (Gonçalves, 2021).

Entretanto, dificuldades foram encontradas nas viagens do Sisar, de acordo com o relato do Entrevistado 2.[12]

> A obtenção da licença ambiental pode ser um grande obstáculo. Muitas vezes, não é possível realizar o saneamento rural porque o país ou o estado enfrenta dificuldades para conceder esse tipo de licença. Além disso, há um longo tempo de espera para conseguir recursos financeiros e, quando finalmente são obtidos, a execução do projeto enfrenta entraves burocráticos.

A burocracia se mostra como um entrave à efetividade da internacionalização de políticas públicas, conforme evidenciado nas dificuldades relatadas para obten-

11. Para mais informações, consultar o portal do Sisar. Disponível em: http://sisar.org.br/institucional/#como-funciona. Acesso em: 28 ago. 2024.

12. O Entrevistado 2 é especialista em gestão comunitária na Cagece. Entrevista concedida a Vitória de Souza Fernandes em janeiro de 2025 por videochamada *online*. Arquivo mp3 (1h20min06s).

ção de licenças ambientais e liberação de recursos. Como demonstram Rahman, Naz e Nand (2013), esses obstáculos decorrem de fatores internos relacionados ao formalismo dos processos decisórios, à descoordenação entre os setores e à incompatibilidade entre a política transferida e a cultura administrativa local. O relato sobre as demoras na emissão de licenças e barreiras na execução de projeto evidenciam as restrições ligadas aos trâmites burocráticos de cada cultura institucional e de sua baixa flexibilidade ou adaptabilidade.

O relato sobre a experiência no continente africano com o Sisar explicita ainda os desafios teóricos apontados por Glaser *et al*. (2022) quando o Entrevistado 2 afirma que "muitos países [africanos] não dispõem de recursos para implementar o Sisar", ilustrando a escassez de recursos financeiros, ou mesmo a desigualdade estrutural (Felix e Hilgers, 2020), como barreira central. A solução mencionada pelo entrevistado foi: "recorrem a empréstimos do Banco Mundial", demonstrando que mesmo modelos eficientes podem tornar-se inviáveis. Além disso, Glaser *et al*. (2022) alertam que a injeção de recursos, por meio de empréstimos, não supera as deficiências para sustentar projetos complexos em contextos em que não há orçamento suficiente.

No caso específico da Etiópia, o Entrevistado 2 indicou que o conflito armado – "o país entrou em guerra, impedindo nosso retorno" – teve consequências diretas para a continuidade das atividades. Tal caso se encaixa no conceito de instabilidade institucional discutido por Felix e Hilgers (2020), que consideram as fragilidades sociais e institucionais como restrições à transferência de políticas. Também é possível relacionar o caso com as discussões que Campos e Moreno (2019) fazem sobre as mudanças na agenda política, já que crises decorrentes de conflitos armados podem reconfigurar o ambiente de implementação de políticas.

> Fomos até lá para auxiliar na estruturação da gestão, mas, um ano depois, o país entrou em guerra, impedindo nosso retorno. Recentemente, com a retomada da paz, nos procuraram para dar continuidade ao projeto. No entanto, como o país tem um histórico clientelista, houve insatisfação com o governo, o que levou à destruição do sistema de esgotamento sanitário (Entrevistado 2).

Somado a isso, o caso da transferência do Sisar para a Etiópia revela uma manifestação extrema das barreiras analisadas por Rahman, Naz e Nand (2013). Enquanto esses autores discutem as barreiras institucionais de âmbito burocrático, a experiência no país africano demonstra como contextos políticos e autoritários resultam em formas mais complexas de contestação e de destruição de infraestruturas. Em determinadas condições, como essa, chega-se até mesmo a um bloqueio da política.

A questão da mudança na agenda política do país receptor foi novamente pontuada pelo entrevistado, dessa vez em Angola: "o avanço do projeto foi

interrompido por uma nova eleição, que resultou na mudança da gestão e das prioridades governamentais" (Entrevistado 2). Como Campos e Moreno (2019) preveem, a urgência de novas lideranças políticas em demonstrar resultados rápidos leva ao abandono de projetos de longo prazo que demandam continuidade orçamentária e técnica, como é o caso do Sisar.

4.3 Projeto Governo Cidadão ou RN Sustentável

O Projeto Governo Cidadão, também conhecido como RN Sustentável, constitui uma iniciativa estratégica voltada ao desenvolvimento socioeconômico do estado do Rio Grande do Norte, estimulando o dinamismo econômico regional e buscando a promoção da modernização da gestão pública estadual. O objetivo central do projeto é estabelecer bases sustentáveis para a prestação de serviços públicos mais eficientes, a fim de criar condições estruturais para a melhoria contínua da qualidade de vida da população potiguar.[13]

A Secretaria de Estado do Planejamento, do Orçamento e Gestão (Seplan) é responsável por coordenar, planejar, monitorar e avaliar as atividades previstas pelo projeto, assim como é encarregada pelas partes burocráticas e financeiras. O Projeto Governo Cidadão é uma política pública importada para o Rio Grande do Norte, oriunda de um processo de difusão por parte do Banco Mundial, na qual o banco realiza empréstimos voltados ao desenvolvimento local sustentável (Entrevistado 3).[14] Vale ressaltar que esta é uma viagem de política que possui direção Norte-Sul, considerando que o Banco Mundial é uma instituição que segue práticas e orientações, marcadamente, provenientes do Norte global.

Quanto às adversidades verificadas no projeto, a restrição orçamentária chama atenção na fala do Entrevistado 3: "o projeto do RN sustentável chegou a financiar os técnicos do IDIARN [Instituto de Defesa e Inspeção Agropecuária] porque o órgão não tinha dinheiro para ir a campo". Ficam evidenciadas, dessa maneira, as graves limitações institucionais que terminaram por atribuir responsabilidades financeiras do governo para o projeto. Somado a essa dimensão institucional, o entrevistado também ressaltou problemas legais-burocráticos.

> Acredito que um dos problemas foi justamente o de ajustar o projeto à legislação. A demanda burocrática era muito grande para pouco tempo de execução e o volume de trabalho era massivo. Então, essa questão de atender à legislação foi um dos entraves nesse processo (Entrevistado 3).

13. Mais informações estão disponíveis no portal do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, em: https://www.governocidadao.rn.gov.br/. Acesso em: 3 abril. 2024.

14. O Entrevistado 3 é consultor em articulação territorial do Projeto Governo Cidadão. Entrevista concedida a Vitória de Souza Fernandes em julho de 2024 por videochamada *online*. Arquivo mp3 (34min35s).

As restrições apontadas confirmam a análise de Glaser *et al*. (2022) e Felix e Hilgers (2020) sobre como a fragilidade institucional pode pôr em xeque o processo de difusão ou torná-lo demasiadamente moroso, como apontado pelo Entrevistado 3: "era esperado que [o projeto] fosse feito em cinco meses, mas ele durou dois anos".

A fragilidade institucional também dialoga com o descompasso entre a complexidade do projeto e a capacidade técnica dos implementadores locais, percebida no relato.

> A gente tem muito problema com assistência técnica, porque era um projeto mais complexo e todos os assistentes não tinham, no meu ver, essa capacidade técnica. Eles não conheciam a legislação internacional. Havia diversos profissionais que não eram qualificados para as demandas existentes (Entrevistado 3).

Segundo Ilgen, Sengers e Wardekker (2019), a insuficiência técnica – manifestada na falta de conhecimento especializado –, como o desconhecimento da legislação internacional, constitui uma barreira estrutural à implementação eficaz. O relato indica que os técnicos enfrentaram dificuldades em articular suas competências com as exigências específicas do projeto, um desafio frequente em espaços institucionais frágeis marcados por lacunas de capacitação. Essa desconexão entre habilidades concretas e demandas reais do projeto reflete o que os autores identificam como barreiras estruturais à implementação.

Outra dimensão importante identificada na entrevista foi o processo de coerção na transferência da PP, no trecho: "quando se realiza o acordo de empréstimo, são colocadas as cláusulas das quais o Banco não abre mão. O estado se submeteu muito às exigências do Banco Mundial e não encontrou brechas para a flexibilização" (Entrevistado 3). A fala do entrevistado deixa clara a relação de poder assimétrica entre o governo receptor e o Banco Mundial. Conforme Fróio, Superti e Souza (2023, p. 76), a "condição de assimetria econômica gerava uma vulnerabilidade dos países receptores, os quais se submetiam às condicionalidades das instituições internacionais", cenário que corrobora a tese de Marsh e Sharman (2009) sobre a coerção como mecanismo complicador do processo de internacionalização, e a análise de Swapan e Khan (2018) sobre o problema da implementação de políticas em relações assimétricas.

Com efeito, a afirmação de que "o Banco não abre mão" de suas cláusulas e que "o Estado se submeteu muito" demonstra a natureza impositiva desses acordos, nos quais a negociação se reduz a uma formalidade. Essa dinâmica reproduz o que os autores chamam de "armadilha" da dependência, ou seja, os governos de regiões em desenvolvimento aceitam condições rígidas para ter acesso a recursos, mas perdem autonomia para adaptar as políticas às suas realidades locais. Como resultado, acarretam políticas que priorizam a satisfação de exigências externas em detrimento de soluções efetivas para os problemas públicos locais (Swapan e Khan, 2018).

4.4 Sistema Koban de Policiamento Comunitário (PE)

O sistema Koban é um modelo japonês de policiamento comunitário que prioriza o aumento da proximidade entre a polícia e a população local, com unidades instaladas em bairros para ações preventivas e atendimento rápido aos chamados. Baseado na filosofia de prevenção à criminalidade e serviços à comunidade, o Koban busca fortalecer a confiança pública e a participação civil na segurança coletiva. No Brasil, o projeto foi implementado por meio de um acordo de cooperação com o Japão, começando com uma parceria junto à Polícia Militar de São Paulo a partir de 2004.[15] Ao final de 2017, Pernambuco iniciou a implementação do modelo, expandindo-o progressivamente para diversas cidades em seu território (Entrevistado 4).[16]

Por se tratar de um país com uma organização cultural bastante distinta da brasileira, a implementação do Koban em Pernambuco enfrentou restrições relacionadas às particularidades locais. As diferenças no modo de atuação policial são evidentes: no Japão, o policiamento tem caráter preventivo e comunitário, enquanto no Brasil, a Polícia Militar atua de forma ostensiva no combate ao crime, priorizando a "remediação" (Entrevistado 4). Essa distinção reflete-se na relação entre polícia e sociedade civil. Como destacado pelo entrevistado, no Brasil há uma dificuldade maior de engajamento: "imagina então a população [brasileira] se dispondo a se relacionar com a polícia, que exige um nível ainda maior de confiança" (Entrevistado 4). Esse cenário foi agravado por um processo histórico de distanciamento, similar ao ocorrido nos Estados Unidos: "com o avanço tecnológico, os policiais que antes trabalhavam a pé, em contato direto com a população, migraram para as viaturas [...]. O Brasil seguiu um caminho parecido" (Entrevistado 4). O resultado, como aponta o relato, é que hoje "no chamado policiamento ostensivo, você vê mais viaturas do que policiais a pé, e o contato com a comunidade é mínimo" (Entrevistado 4).

Enquanto o Koban pressupõe uma relação de cooperação orgânica entre polícia e comunidade, o modelo brasileiro está enraizado numa lógica de distanciamento e confronto. Essa disparidade cultural explica os motivos pelos quais o distanciamento histórico entre polícia e sociedade no Brasil gerou desconfiança da população durante a implementação do modelo Koban em Pernambuco. A tentativa repentina de aproximação tornou-se uma restrição a ser superada, corroborando a análise de Felix e Hilgers (2020) sobre como instituições com modos de atuação enraizados geram resistência quando submetidas a mudanças drásticas em seus valores e práticas operacionais. Essa reação de estranhamento, como observam Rahman, Naz e

15. Para mais informações, ver o portal do Japan International Cooperation Agency, disponível em: https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/about/index.html. Acesso em: 8 abr. 2025.

16. O Entrevistado 4 é coronel da Polícia Militar de Pernambuco à frente da internacionalização do Koban. Entrevista concedida a Vitória de Souza Fernandes em outubro de 2024 por videochamada *online*. Arquivo mp3 (28min19s).

Nand (2013), é comum em processos de internacionalização de políticas públicas, quando há desconsideração das particularidades culturais locais, principalmente nos contextos marcados por burocracias rígidas e resistência à inovação.

Segundo o Entrevistado 4, a quantidade massiva de demandas para a pequena quantidade de policiais também acabou configurando um problema na implementação do Koban.

> Quando você parte da premissa de que é necessário ter um número mínimo de policiais, que devem atuar exclusivamente naquela localidade, conhecendo bem a área, esse é o princípio por trás dos Kobans e da polícia comunitária como um todo. Porém, o problema é que, muitas vezes, esse policial não consegue permanecer na área, pois precisa atender a uma série de ocorrências durante o seu turno. Com isso, ele não consegue estabelecer os laços de proximidade que são essenciais para esse tipo de trabalho (Entrevistado 4).

Essa situação, a partir de Glaser *et al.* (2022), manifesta uma incompatibilidade: a tentativa de aplicar um modelo baseado em proximidade e continuidade se depara com a realidade de sistemas policiais sobrecarregados e subfinanciados. Os autores mostram que a falta de recursos financeiros gera uma lacuna entre a teoria da polícia comunitária e sua prática, conforme demonstrado pelo entrevistado. A própria estrutura operacional acaba por reforçar uma falha na implementação, tendo em vista que a rotatividade dos agentes atrasa a consolidação do modelo Koban em Pernambuco.

> A própria questão política também [é um problema], porque você não pode deixar de considerar que o número é importante, a divulgação na imprensa é importante. Então, eu acho que há muito foco em políticas de encarceramento, muito foco na apreensão de armas, drogas, e pouca atuação na prevenção. Isso também fomenta policiais e comunidade a viver da mesma forma, distantes, e sem esses laços de proximidade (Entrevistado 4).

O relato do Entrevistado 4 sobre o viés midiático nas políticas de segurança está em consonância com a análise de Campos e Moreno (2019) acerca dos desafios na transferência de políticas públicas em contextos de eleição política. Em ambos os casos, a busca por resultados rápidos e mensuráveis desvia recursos e agentes de suas funções originais. No modelo Koban, essa distorção é apresentada na dificuldade de consolidar a proximidade com a comunidade, fator essencial para o funcionamento do policiamento comunitário. Como destacam Campos e Moreno (2019), quando políticas são implementadas sob pressão por visibilidade política, a ausência de continuidade institucional compromete sua eficácia estrutural.

Esse paralelo fica ainda mais evidente ao comparar casos específicos. A pesquisa de Campos e Moreno (2019) sobre a Cruzada Nacional Contra el Hambre no México revela como as pressões eleitorais resultaram em ações fragmentadas

e desconexas. Padrão similar ocorreu com o Koban: a demanda por métricas tradicionais de eficiência policial (como apreensões e encarceramentos), mais visíveis e politicamente rentáveis, acaba por marginalizar a construção de vínculos comunitários, que são justamente a essência do policiamento comunitário. Em ambos os contextos, a primazia de resultados de curto prazo sobre transformações estruturais gera impasses na implementação de políticas estrangeiras.

QUADRO 2
Sintetização dos casos e suas restrições

Casos	Classificação	Direção	Movimento	Referencial comparativo	Restrições
Projeto Algodão Paraíba (PB)	Segurança alimentar	Sul-Sul	Exportação/ difusão	Glaser *et al*. (2022) Ilgen, Sengers e Wardekker (2019) Yulia e Arlianda (2020) Walker (2019) Felix e Hilgers (2020)	Diferenças linguísticas Diferenças institucionais Grau de centralização da gestão Natureza dos atores envolvidos Interesse de mercado e *stakeholders* Escassez de recursos financeiros Pandemia de covid-19
Sisar (CE)	Infraestrutura	Sul-Sul	Exportação/ difusão	Glaser *et al*. (2022) Felix e Hilgers (2020) Campos e Moreno (2019) Rahman, Naz e Nand (2013)	Burocracia e descoordenação institucional Escassez de recursos financeiros Instabilidade institucional e política Mudança na agenda política Resistência sociopolítica e desconfiança
Projeto Governo Cidadão/RN Sustentável (RN)	Economia	Norte-Sul	Importação/ transferência	Ilgen, Sengers e Wardekker (2019) Rahman, Naz e Nand (2013) Swapan e Khan (2018) Glaser *et al*. (2022) Marsh e Sharman (2009)	Escassez de recursos financeiros Capacidade técnica insuficiente Fragilidade institucional e burocracia excessiva Relações assimétricas e coerção
Sistema Koban de Policiamento Comunitário (PE)	Segurança	Norte-Sul	Importação/ difusão	Campos e Moreno (2019) Rahman, Naz e Nand (2013) Felix e Hilgers (2020) Chung, Atkin e Moore (2012)	Diferenças culturais Escassez de recursos financeiros Contexto político e eleitoral Cultura administrativa e resistência à inovação

Elaboração das autoras.

5 CONCLUSÃO

Este artigo parte do questionamento sobre as restrições enfrentadas na internacionalização de políticas públicas pelos governos estaduais do Nordeste brasileiro, buscando identificá-las e compará-las com experiências documentadas na literatura internacional especializada. A partir da análise de quatro casos empíricos (Sisar, Governo Cidadão, Projeto Algodão Paraíba e Modelo Koban de Policiamento Comunitário), realizada por meio de entrevistas com gestores públicos, uso da revisão sistemática da literatura, matérias e entrevistas do IDeF e outros documentos, foi possível alcançar resultados que evidenciaram que os

casos apresentam similaridades com as restrições documentadas na literatura, reproduzindo padrões globais, mas com nuances locais.

Destaca-se a importância de elucidar as barreiras enfrentadas na internacionalização de políticas públicas no Nordeste brasileiro, região com singularidades socioeconômicas e potencial global, mas com escassa produção acadêmica sobre o tema. Os casos analisados revelam que os desafios vão além dos aspectos técnicos e administrativos, envolvendo também questões de natureza institucional, cultural, financeira e socioeconômica que limitam até mesmo iniciativas na direção Sul-Sul.

Os dados coletados pelos relatos dos gestores públicos destacaram que a escassez de recursos financeiros – presente em todos os casos –, a instabilidade institucional e as desigualdades estruturais são obstáculos recorrentes que comprometem a eficácia da implementação. Esses fatores dificultam a transferência de modelos internacionais e colocam em evidência a necessidade de um estreitamento de colaborações adaptativas entre governos locais e instituições internacionais, em bases não coercitivas, para alinhar interesses e expectativas, reforçando o papel da paradiplomacia na difusão de políticas.

Esta pesquisa contribui para um debate ainda incipiente na região, abordando tanto os desafios decorrentes de processos de internacionalização que negligenciam contextos locais, quanto as assimetrias de poder e de recursos típicas de regiões periféricas. A análise dos casos estudados oferece subsídios para reflexões futuras, sugerindo que pesquisas subsequentes possam explorar meios para transformar as restrições identificadas em ferramentas para a implementação mais eficaz de políticas internacionais, com especial atenção à mediação contextualizada que evite a repetição de falhas e potencialize o aprendizado internacional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, G. H. M. D. Internacionalização das políticas públicas em governos subnacionais. **Revista Agenda Política**, v. 9, n. 3, p. 145-173, 2021.

ARRIGO, A.; GONDIM, R. Jefferson de Morais, diretor da Empaer, fala sobre a política pública Algodão da Paraíba e sua internacionalização. **Internacionalização Descentrada em Foco**, João Pessoa, 10 dez. 2021. Disponível em: https://idefufpb.com/2021/12/10/jefferson-de-morais-diretor-da-empaer-fala-sobre-a-politica-publica-algodao-da-paraiba-e-sua-internacionalizacao/. Acesso em: 2 abr. 2025.

CAMPOS, V. I. D.; MORENO, J. E. C. Política social y transferencia de políticas públicas. Coordinación y aprendizaje en la cruzada nacional contra el hambre en México. **Revista de El Colegio de San Luis**, San Luis Potosí, v. 9, n. 20, p. 215-239, dez. 2019.

CHUNG, J.; ATKIN, C.; MOORE, J. The rise and fall of the MTL: an example of European policy borrowing. **European Journal of Teacher Education**, v. 35, n. 3, p. 259-274, 2012.

COÊLHO, D. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas públicas. *In*: FARIA, C. A. P. de; COÊLHO, D.; SILVA, S. J. da (org.). **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 2016.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000. DOI: 10.1111/0952-1895.00121.

FELIX, A. D.; HILGERS, T. Community-oriented policing: theory and practice; global policy diffusion or local appropriation? **Policing and Society**, v. 1, p. 1-10, 2020.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões a propósito da prática. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

FRÓIO, L. R.; SUPERTI, E.; SOUZA, G. L. Governos subnacionais e a internacionalização de políticas no Nordeste brasileiro: uma análise da atuação das secretarias estaduais. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 37, p. 71-89, set.-dez. 2023.

GLASER, M. *et al*. Learning through policy transfer? Reviewing a decade of scholarship for the field of transport. **Transport Reviews**, v. 42, n. 5, p. 626-644, 2022.

GONÇALVES, R. Entrevista Helder Cortez, atual diretor da Cagece (Companhia de Água e Esgoto do Ceará), discute sobre o sistema de esgoto condominial e seu processo de internacionalização. **Internacionalização Descentrada em Foco**, João Pessoa, 10 dez. 2021. Disponível em: https://idefufpb.com/2021/12/10/entrevista-helder-cortez-atual-diretor-da-cagece-companhia-de-agua-e-esgoto-do-ceara-discute-sobre-o-sistema-de-esgoto-condominial-e-seu-processo-de-internacionalizacao/. Acesso em: 3 abr. 2025.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2019.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas**: seus ciclos e subsistemas. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ILGEN, S.; SENGERS, F.; WARDEKKER, A. City-To-City Learning for Urban Resilience: the Case of Water Squares in Rotterdam and Mexico City. **Water**, v. 11, n. 983, 2019.

ISER, G. C. **Os entes subnacionais nas relações internacionais**: o fenômeno da paradiplomacia. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/81385. Acesso em: 11 abr. 2025.

KING-HILL, Sophie. Knowledge translation and evidence-informed policy challenges: the implementation of the Brook Traffic Light Tool in Cornwall. **Journal of Sexual Aggression**, v. 28, n. 3, p. 321-334, 2022. DOI: 10.1080/13552600.2022.2052770.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Revisão da tradução por Gabriela Spanghero Lotta. Brasília: Enap, 2019. 430 p. ISBN: 978-85-256-0121-6.

MARSH, D.; SHARMAN, J. C. Policy diffusion and policy transfer. **Policy Studies**, v. 30, n. 3, p. 269-288, jun. 2009.

MUÑOZ, M. A cooperação Sul-Sul e a política externa brasileira: o caso do Nordeste. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 59, n. 1, p. 1-20, 2016. DOI: 10.1590/0034-7329201600101.

NASCIMENTO, E.; SILVA, S. Difusão de políticas públicas em perspectiva discursiva: análise da literatura brasileira. *In*: BATISTA, M.; RIBEIRO, E.; ARANTES, R. (org.). **As teorias e o caso**. Santo André: Editora UFABC, 2021. p. 297-348.

OLIVEIRA, O. P. D.; FARIA, C. A. P. D. Policy transfer, diffusion, and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 13-32, mar. 2017.

OLIVEIRA, O. P.; SARAIVA, C.; SAKAI, R. **Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento**: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional. São José do Rio Preto: Balão Editorial, 2020.

RAHMAN, M. H.; NAZ, R.; NAND, A. Public sector reforms in Fiji: examining policy implementation setting and administrative culture. **International Journal of Public Administration**, v. 36, n. 13, p. 982-995, 2013. DOI: 10.1080/01900692.2013.773031.

RIBEIRO, M. C. M. **Globalização e novos atores**: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: Edufba, 2009. 214 p. ISBN: 978-85-232-1201-8.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOLDATOS, P. Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. *In*: BROWN, Douglas M.; FRY, Earl H.; GROEN, James (org.). **States and provinces in the international economy**. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, 1993. p. 45-64.

STONE, D. Global public policy, transnational policy communities, and their networks. **Policy Studies Journal**, v. 36, n. 1, p. 19-38, 2008. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2007.00251.x.

SUPERTI, E. *et al*. Do internacional ao subnacional: uma contribuição quanto a inserção do nordeste na internacionalização de políticas públicas. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 11, n. 1, p. 88-117, 2022. DOI: 10.36311/2237-7743.2022.v11n1.p88-117.

SWAPAN, M. S. H.; KHAN, S. From authoritarian transplantation to prescriptive imposition of good governance: tracing the diffusion of western planning concepts in Bangladesh. **International Planning Studies**, v. 23, n. 4, 2018. DOI: 10.1080/13563475.2018.1489786.

WALKER, C. K. Policy transfer in a corporatist context: agents, adjustments and continued innovation. **Public Policy and Administration**, v. 34, n. 3, p. 308-328, 2019.

YULIA, Y.; ARLIANDA, R. Climate Resilience and Policy Transfer in Semarang City, Indonesia. **eTropic**: electronic journal of studies in the tropics, v. 19, n. 2, p. 145-167, 2020.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

WINTER, T.; MONTENEGRO, M. A ascensão dos atores subnacionais na governança global: desafios e oportunidades. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 3, p. 456-475, 2022. DOI: 10.1590/0034-761220210289.

Data da submissão em: 9 jul. 2025.

Primeira decisão editorial em: 18 nov. 2025.

Última versão recebida em: 4 dez. 2025.

Aprovação final em: 5 dez. 2025.