



AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO DIFUSORAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-MG e ocupou a Cátedra Rio Branco, na Universidade de Oxford, entre março e junho de 2018.

RESUMO: Em décadas recentes, as organizações internacionais (OIs) não apenas tiveram o seu número e diversidade multiplicados, mas também expandiram sobremaneira as suas funções, os seus interesses e o seu campo de ação. Ademais, elas passaram a tratar não somente do chamado sistema internacional e de sua governança, mas também a agir no sentido de influenciar, de distintas maneiras e com vários propósitos, a atuação doméstica dos seus Estados membros, ou seja, as suas políticas públicas. Este artigo busca, a partir de uma síntese da não muito vasta literatura acadêmica que trata das organizações internacionais como difusoras de políticas públicas, analisar os objetivos e as formas de ação das OIs nestes processos, bem como os múltiplos instrumentos utilizados por elas para pautar a atuação doméstica dos Estados.

PALAVRAS-CHAVE: Organizações Internacionais; Difusão de políticas públicas; Transferência de políticas públicas; Políticas públicas globais.

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AS POLICY DIFFUSERS

ABSTRACT: In the last decades, International Organizations (IOs) not only had their number and diversity multiplied, but also expanded significantly their attributions, their interests and their playing field. Furthermore, IOs started to deal not only with the international system and its governance. They also began to act in order to influence, with several objectives and in a variety of ways, the domestic behavior of their member states, i.e., their public policies. The article searches, mainly through a synthesis of the scant academic literature that deals with IOs as policy diffusers, to analyze the objectives and forms of action of IOs in such processes, as well as the multiple instruments they employ to guide the domestic performance of the states.

KEYWORDS: International Organizations; Policy diffusion; Policy transfer; Global public policies.



1. Introdução

Em décadas recentes, as organizações internacionais (OIs) não apenas tiveram o seu número e diversidade multiplicados, mas também expandiram sobremaneira as suas funções, os seus interesses e o seu campo de ação (Karns; Mingst & Stiles, 2015). Ademais, elas passaram a tratar não somente do chamado sistema internacional e de sua governança, mas também a agir no sentido de influenciar, de distintas maneiras e com vários propósitos, a atuação doméstica dos seus Estados membros, ou seja, as suas políticas públicas.

Hoje é amplamente reconhecido o fato de as OIs serem muito mais do que instrumentos dos países mais poderosos ou meras arenas para a interação entre os Estados, posto que estas organizações adquiriram uma por vezes grande capacidade de agência (Barnett & Finnemore, 2004). Como discutiremos neste artigo, as OIs tornaram-se atores chave nos processos de internacionalização das políticas públicas desenvolvidas no plano doméstico ou intranacional.

De maneira sintética, podemos dizer preliminarmente que as OIs, que em ampla medida são tanto produto como produtoras da globalização, são muitas vezes o epicentro dos enormemente variados e intrincados processos de difusão de políticas, sendo também centrais para a construção, legitimidade e operação de diversas redes transnacionais e comunidades epistêmicas que definem ou pautam a difusão das políticas públicas, sendo talvez as principais promotoras do que hoje é por vezes chamado de “políticas públicas globais” (Bauman & Miller, 2012, e Deacon & Stubbs, 2013).

Este artigo tem objetivos modestos, mas que acreditamos relevantes. Ao sintetizarmos a não muito vasta literatura acadêmica que trata das organizações internacionais como difusoras de políticas públicas, buscamos analisar os objetivos e as formas de ação das OIs nestes processos, bem como os múltiplos instrumentos utilizados por elas para pautar a atuação doméstica dos Estados. Note-se que esta é uma discussão que, a despeito da sua importância, ainda é incipiente na literatura internacional, sendo fortemente negligenciada pela academia brasileira. Essa negligência dos estudiosos brasileiros parece-nos particularmente problemática porque, como é bem sabido, o país tem sido muito ativo na construção do



multilateralismo (Fonseca Jr., 2011). Não é fortuito, assim, o fato de o Brasil ter participado da criação de parte significativa das principais OIs, se não da maior parte delas. O que muitas vezes não se reconhece é que parte do preço a ser pago por uma cooperação internacional mais sistemática e institucionalizada é, muitas vezes e entre outros, “para o bem ou para o mal”, uma menor autonomia no plano intranacional, inclusive no processo de produção de políticas públicas normalmente entendidas como domésticas.

O artigo começa tratando brevemente da questão conceitual¹. Na sequência, após uma caracterização das OIs que ressalta o seu caráter heterogêneo e dinâmico, discutimos as suas funções e objetivos. Por fim, inventariamos algumas das mais relevantes discussões sobre o papel das OIs como difusoras de políticas públicas, destacando os diversos instrumentos utilizados por elas para direcionar, respaldar, justificar ou tornar mais eficiente a atuação doméstica dos Estados. Nossas considerações finais colocam esta discussão à luz do questionamento mais geral acerca da pertinência e relevância de se falar em “políticas públicas globais”.

2. As organizações internacionais para além (ou abaixo) da governança global: seu papel como difusoras de políticas públicas

Na literatura específica, é comum que se reconheça a existência de três tipos principais de organizações internacionais (OIs), quais sejam: as organizações intergovernamentais, as organizações não governamentais internacionais (ONGs internacionais) e as empresas multinacionais. Parece claro que todas elas têm o potencial de impactar as políticas públicas do Estado nacional, ainda que de maneiras distintas e com propósitos diversos. Contudo, este artigo trata, mais especificamente, das organizações intergovernamentais. Este foco, sem dúvida convencional, é justificado pelos seguintes motivos: (a) por acreditarmos que o seu impacto sobre as políticas públicas em geral tende a ser maior do que aquele acarretado pela atuação dos outros tipos de OIs; (b) porque ONGs internacionais e companhias multinacionais são atores cuja natureza é fundamentalmente distinta

¹ Em ampla medida, este artigo sintetiza a argumentação que desenvolvo no quarto capítulo do meu livro *Políticas públicas e relações internacionais*, a ser lançado como e.book pela ENAP (Faria, 2018).



daquela das organizações intergovernamentais, o que faz com que elas sejam estudadas a partir de óticas, de tradições analíticas e abordagens teóricas bastante diferentes, que não conseguiríamos inventariar no espaço aqui disponível; e, por fim, (c) porque as empresas multinacionais normalmente não têm como prioridade influenciar as políticas dos Estados nacionais, ainda que o façam com muita frequência e por vezes com grande eficácia.

As organizações intergovernamentais, doravante tratadas aqui sob a denominação genérica de organizações internacionais ou simplesmente OIs, são definidas da seguinte maneira pela União das Associações Internacionais (*Union of International Associations* - UIA), que publica o *Yearbook of International Organizations*: são lastreadas por um acordo formal firmado entre os governos dos Estados nacionais, incluem três ou mais Estados nacionais, admitindo eventualmente a participação de organizações de outros tipos, e possuem um secretariado permanente².

Se esta definição, bastante precisa, é normalmente aceita, sendo a mais utilizada, as fontes variam muito quando se trata de definir o número de OIs existentes. O Anuário das OIs de 2017 lista mais de 37.500 OIs ativas (mas aqui a cifra inclui tanto as organizações intergovernamentais como as ONGs internacionais), sendo que “aproximadamente 1.200 novas organizações são acrescentadas a cada ano [no Anuário]”³. Os números apresentados no Anuário publicado pela UIA, contudo, são contestados por Woodward & Davies (2015), que, compilando outras fontes, mostram como o número de organizações intergovernamentais, apenas elas, varia entre 126 e 325.

Mas se as organizações intergovernamentais não são tão numerosas quanto as outras formas de OIs, o que é explicado, obviamente, pelo número relativamente pequeno de Estados soberanos, elas podem ser bastante distintas entre si. Quanto ao seu tamanho, por exemplo, ele varia entre 3 e 193 Estados, que é o número de Estados que são membros da ONU (Organização das Nações Unidas). Essas OIs

² *Union of International Associations*, 2017, <<http://www.uia.org/archive/types-organization/cc>> capturado em 1 de novembro de 2017.

³ <http://www.uia.org/yearbook?qt-yb_intl_orgs=3#yearbook_pages-page_yb_faq-4> Tradução do autor, como todas as demais do artigo.



também variam muito em sua abrangência geográfica, podendo abarcar apenas alguns Estados de uma sub-região ou a quase totalidade do globo. Algumas OIs foram criadas para tratar de uma única questão específica, enquanto muitas outras têm múltiplos propósitos. Elas podem ter estruturas organizacionais quase rudimentares ou empregar dezenas de milhares de pessoas e serem altamente burocratizadas. Outro ponto importante é o fato de as OIs, como atores do sistema internacional que também impactam domesticamente os Estados nacionais, terem distintos graus e tipos de autoridade e de autonomia em relação aos seus Estados membros.

Cabe destacar, por fim, duas outras questões da maior relevância: (a) é comum que o posicionamento de uma OI sobre um problema específico ou sobre uma dada política se modifique ao longo do tempo. Nas palavras de Béland & Orestein, as OIs são “sistemas mais abertos do que a maior parte dos realistas e dos estruturalistas acredita” (2013, p.125); e (b) se há muita cooperação entre as próprias OIs, é também comum que elas disputem entre si pela prevalência de uma dada orientação ou diretriz no sistema internacional ou na sua área de influência, pela atenção e pelos favores dos atores mais poderosos e para a manutenção de certos monopólios temáticos, entre outros motivos.

Antes de apresentarmos, a seguir, as funções e propósitos das OIs, parece-nos importante tratar com um pouco mais de detalhe do caráter heterogêneo e dinâmico das organizações intergovernamentais. Primeiramente, vale recordarmos, a título de exemplo, a clara mudança na agenda das OIs durante a década de 1990, as quais, ao longo do período, se engajaram cada vez mais na seara das políticas sociais. A partir da produção e difusão de ideias e de modelos de políticas, bem como da oferta de financiamento e de “aconselhamento”, elas se tornaram atores centrais neste campo. Deacon et al. (1997) se referiram a este processo como de “socialização da política global” e de globalização da política social nacional.

Na literatura específica, é bastante comum que se caracterize certas OIs como mais “social-reformistas” que outras, por vezes consideradas, por exemplo, como verdadeiros bastiões do neoliberalismo. Estas tendências seriam provocadas pelas visões de mundo, preferências e predileções dos Estados que exercem a



maior influência sobre elas (veja-se, por exemplo, Deacon et al., 1997). Béland & Orestein (2013), contudo, nos mostram a importância de compreendermos as Ols como sistemas abertos, como espaços de contestação e, na esteira do importante livro de Barnett & Finnemore (2004), como derivando a sua legitimidade também de sua expertise acumulada e do discurso especializado. Estas características tornariam as Ols “abertas a uma variedade de ideias e perspectivas sobre as políticas públicas e raramente engajadas para sempre em uma mesma perspectiva” (Béland & Orestein, 2013, p.137).

No que diz respeito aos propósitos e funções destas Ols, os principais são: resolver disputas e definir regras para a interação entre os Estados (e também para o seu comportamento doméstico, devemos acrescentar); servir de arena e de mediadoras para negociações as mais diversas; prover auxílios variados e serviços de várias naturezas; coletar, analisar e disponibilizar dados e informações; e, finalmente, mas não menos importante, monitorar tendências e definir padrões esperados ou desejados de comportamento para os Estados. O Quadro 1, abaixo, apresenta estas funções de maneira mais ordenada:

Quadro 1: Funções das Organizações Intergovernamentais

Funções	Descrição
Relativas à informação	Coletar, analisar e disseminar dados e informações
Fórum	Servir de arena para o diálogo, o intercâmbio de pontos de vista e para o processo decisório
Normativas	Definir padrões de comportamento
Criação de regras	Fazer as minutas de tratados que, assinados pelos Estados, terão o poder de lei
Supervisão de regras	Monitorar o cumprimento das regras acordadas, adjudicar disputas e garantir o cumprimento das regras
Funções operacionais	Alocação de recursos, provisão de assistência técnica e de auxílio humanitário, mobilização de forças
Geração de ideias	Produzir e fomentar a criação de novos conceitos e ideias capazes de pautar a atuação dos atores no sistema internacional

Fonte:Kams; Mingst; Stiles (2015)



As Ols, criadas para promover objetivos comuns dos Estados, são normalmente entendidas pelos estudiosos das Relações Internacionais a partir de sua capacidade de fomentar a cooperação interestatal, no contexto de um sistema internacional visto como anárquico e normalmente instável. O foco desses estudiosos, quando se trata de perceber os Estados individualmente, recai sobre o seu interesse em instrumentalizar as Ols em função de suas estratégias internacionais ou de sua política externa, principalmente no sentido de legitimar a sua atuação ou de incentivar ou constranger o comportamento de outros Estados. Contudo, como veremos na sequência, as Ols também exercem influência significativa (ou têm interesse e capacidade para tanto) sobre as políticas públicas adotadas pelos Estados nacionais no plano doméstico. Isso é válido para as mais distintas áreas de atuação governamental e para Estados de todos os tipos e graus de desenvolvimento. Assim, ao contrário da visão restritiva que chegou a prevalecer entre os internacionalistas no passado, as Ols são muito mais do que instrumentos dos Estados mais poderosos e muito mais do que meras arenas para a interação entre Estados que se querem soberanos. Elas são também atores de primeira grandeza nos processos de difusão e de transferência de políticas públicas.

De maneira muito simples e objetiva, a difusão de políticas públicas pode ser definida como a adoção de uma mesma inovação em diferentes ambientes (Weyland, 2005), o que, naturalmente, abarca tanto processos internacionais de propagação como intra-estatais ou subnacionais. Mesmo não havendo consenso na literatura acerca da problemática conceitual, muitos autores assinalam que esses processos de mudança nas políticas públicas têm, normalmente, sido compreendidos a partir de dois paradigmas distintos, mas em certa medida complementares: o da transferência e o da difusão de políticas. O primeiro se concentra nos casos em que uma nação importa conhecimento sobre políticas e programas que existem no exterior, ao passo que os estudos sobre a difusão focam na maneira como inovações, políticas e programas se espalham de uma entidade governamental para outra (Newmark, 2002). Talvez se possa dizer, também, que os estudos sobre a transferência têm um foco mais micro, enquanto os estudos sobre



difusão têm preocupações mais macro. Dito de outra forma, os processos de difusão abarcam inúmeras transferências⁴.

Retornando ao nosso objeto principal, cabe destacarmos também, como já observado, o fato de, ao longo das últimas décadas, as OIs terem ampliado as suas áreas de atuação e diversificado os seus modos de operação. Ademais, o próprio número de OIs em atividade se multiplicou, o que pode ser entendido como um processo de progressiva institucionalização do sistema internacional. Sendo assim, e quase por derivação, o impacto das OIs também passou a ser sentido, no plano nacional ou doméstico, não apenas mais intensamente, mas também em diversas das áreas de atuação estatal, se não em todas elas.

Se as OIs impactam toda a variedade de políticas públicas, sua influência pode ser percebida também ao longo de todo o ciclo de produção das políticas. A título de ilustração, vejamos alguns exemplos hipotéticos, aplicados a uma versão simplificada desse ciclo, composta pelas seguintes “etapas”: definição da agenda, formulação da política, implementação e avaliação. No que diz respeito à *definição da agenda*, pensemos na importante distinção entre agenda pública e agenda governamental. No caso da primeira, o exemplo mais óbvio talvez seja o das inúmeras campanhas de sensibilização promovidas por algumas OIs, notadamente agências da ONU, sobre o problema da violência doméstica ou do direito das crianças. No que toca a agenda governamental, basta recordarmos a enorme capacidade que tanto os Objetivos do Milênio (2000) quanto os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015), estabelecidos pela ONU, tiveram e continuam tendo de pautar as prioridades governamentais mundo afora. No que diz respeito à *formulação da política*, um bom exemplo é a insistência com que diversas OIs propagandeiam uma grande variedade das chamadas “boas práticas”, muitas vezes ofertando auxílio técnico para que os governos produzam as suas políticas com base neste repertório, que é apregoadado regional ou globalmente. Quando se pensa na “etapa” da *implementação*, é comum, por exemplo, que as OIs forneçam tanto recursos financeiros quanto auxílio técnico para a execução das políticas e programas. Por fim, também abundam os exemplos da atuação das OIs sobre a

⁴ Para uma apreciação geral dos estudos sobre difusão de políticas públicas e para o seu estado da arte no Brasil, ver: Faria; Coêlho & Jard (2016) e Oliveira & Faria (2017).



avaliação das políticas adotadas nacionalmente: demandando a avaliação como contrapartida do financiamento disponibilizado, prestando assistência técnica para a sua realização, treinando servidores públicos nas metodologias de avaliação ou contribuindo para o que muitas vezes é denominado como “criação de uma cultura de avaliação”.

Na verdade, a atuação das OIs sobre as políticas públicas pode ser intensa ao ponto de produzir uma significativa desnacionalização de algumas dessas políticas. Jakobi, por exemplo, afirma que: “através de seu trabalho contínuo no campo da educação, da introdução de novos instrumentos de governança na área e através da proposição de inovações de política educacional e da provisão de importantes informações, as OIs conseguiram mudar a política educacional do nível de *policy-making* nacional para o internacional” (2009, p.3). Claro que esta é uma questão bastante polêmica, que será retomada nas nossas Considerações Finais, onde discutiremos a pertinência de pensarmos em “políticas globais”.

No que concerne o impacto destas organizações sobre as políticas, há muito estão superadas algumas outras percepções simplistas e/ou restritivas acerca das OIs operando fundamentalmente como “professoras de normas”, por um lado, ou, por outro, como organizações que atuam coagindo os Estados da periferia do sistema internacional, ainda, é claro, que tais papéis continuem a ser desempenhados por algumas OIs.

Antes de discutirmos de maneira um pouco mais sistemática a atuação das OIs sobre as políticas públicas dos Estados nacionais, cabe destacarmos também que, em alguns casos, o fortalecimento das OIs acabou redundando em sua maior burocratização, o que pode produzir não apenas maior capacidade de ação, mas também, como efeito não antecipado, uma maior autonomia dessas OIs em relação aos seus Estados membros (e financiadores). Isso nos interessa aqui em função do possível impacto dessa autonomização sobre as políticas públicas. Guimarães (2012), por exemplo, ao comparar o corpo técnico-administrativo do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), mostrou como a maior autonomia burocrática do BM está associada ao fato de o Banco ter uma burocracia com expertise mais diversificada, ao passo que o FMI teria uma burocracia com expertise



mais concentrada e rígida. A burocracia mais diversificada do Banco teria, segundo o argumento, aumentado as possibilidades de formação de coalizões com ONGs para a promoção de políticas de interesse comum, o que tornaria mais difícil para os Estados se contraporem a determinadas políticas defendidas pelo corpo burocrático.

Outra maneira de as OIs contornarem o problema de sua muitas vezes pequena autoridade, de sua crônica carência de recursos e de sua pequena autonomia em relação aos seus Estados membros é a partir de sua grande capacidade de articular, para a busca de objetivos comuns, a ação voluntária e o apoio de toda uma diversidade de atores públicos e privados, como ONGs internacionais, movimentos sociais transnacionais e empresas multinacionais. Como demonstrado por Abbott et al (2015) com exemplos de diversos campos, envolvendo várias OIs, essas organizações com frequência atuam como “orquestradoras” de variados intermediários, o que magnifica a sua efetividade, o seu poder e a sua autonomia sem que seja necessário arcar com os custos políticos da regulação direta ou “dura”.

No que diz respeito, especificamente, aos instrumentos empregados pelas OIs na sua busca por influenciar a produção das políticas no plano nacional, Jakobi (2009) desenvolveu a seguinte tipologia, supostamente capaz de ser empregada a todos os campos das políticas públicas e que se aplicaria a OIs que dispõem de maior ou menor capacidade de constrangimento sobre os Estados nacionais. A autora distingue cinco categorias de instrumentos, quais sejam: (a) disseminação discursiva; (b) determinação de padrões (*standard setting*); (c) instrumentos financeiros; (d) funções coordenativas; e (e) assistência técnica.

É importante destacarmos também, como salientado por Orestein (2008) em seu estudo sobre a campanha global liderada pelo Banco Mundial nas décadas de 1990 e 2000 pela privatização dos sistemas de aposentadorias e pensões, que as OIs não têm capacidade de veto nos processos domésticos de produção das políticas públicas. Elas atuam, antes, como “atores propositivos” (*proposal actors*), ou seja, como atores que desenvolvem propostas de reformas bem elaboradas e completas, que gozam de legitimidade em função, entre outros fatores, de sua



expertise, fazendo a defesa dessas propostas ao longo do debate sobre as políticas no plano doméstico.

Não obstante, como já destacado, os instrumentos destes “atores propositivos” não se resumem ao desenvolvimento e oferta de propostas de reformas completas ou de “pacotes” contendo guias de ação ou modelos de políticas em várias áreas. Como geradoras e difusoras de ideias, em sentido mais geral, o impacto e a capilaridade do trabalho das OIs se multiplicam. E o leitor deve tomar cuidado para não desprezar o valor das ideias. Para exemplificarmos a sua relevância, talvez baste recordarmos o título do importante livro de Jolly, Emmerij & Weiss (2009): “Ideias das Nações Unidas que mudaram o mundo”. Estes autores acreditam que, nas suas muitas décadas de intensa atuação, a produção e difusão de ideias e conceitos devem ser vistas como as principais contribuições da ONU.

Para ilustrar tanto a abrangência e diversidade do trabalho das OIs como o caráter dinâmico de seu posicionamento, talvez possa ser útil listarmos aqui as nove ideias da ONU que, segundo aqueles autores, “mudaram o mundo”. Faremos isso reproduzindo os títulos e subtítulos dos capítulos daquele livro dedicados a cada uma delas, que mostram também como estes conceitos (e a própria agenda da ONU) evoluíram ao longo do tempo: (1) Direitos humanos para todos: da aspiração à implementação; (2) Gênero: da eliminação da discriminação à promoção dos direitos das mulheres e de seu empoderamento; (3) Metas de desenvolvimento: das políticas nacionais e regionais aos Objetivos do Milênio; (4) Relações econômicas internacionais mais justas: da ajuda e dos interesses mútuos à solidariedade global; (5) Estratégias de desenvolvimento: do planejamento nacional ao governo do mercado; (6) Desenvolvimento social: das perspectivas setoriais à abordagem integrada; (7) Sustentabilidade ambiental: do ambiente e desenvolvimento à preservação do planeta; (8) Paz e segurança: da prevenção do conflito interestatal à proteção dos indivíduos; e (9) Desenvolvimento humano: das ações separadas à abordagem integrada (Jolly, Emmerij & Weiss, 2009).

Antes de mapearmos as principais teorias que foram desenvolvidas para explicar a atuação das OIs sobre as políticas públicas do Estado nacional, é importante retomarmos aqui, ainda que rapidamente, a questão da autoridade e da



legitimidade das OIs e, conseqüentemente, de sua autonomia. Inicialmente, destaque-se que a limitada autoridade e a pouca legitimidade de que elas desfrutam, por delegação de seus Estados membros, sempre problemáticas e questionadas tanto no plano doméstico como no internacional, podem ser também obstáculos para a sua atuação. Por isso há um esforço por parte das OIs, muitas vezes deliberado, em lastrear a sua autoridade e a sua legitimidade na construção de sua reputação como atores “impessoais e neutros, que não exercem poder, mas servem aos outros” (Barnett & Finnemore, 2004, p.21). Ao compreender as OIs como burocracias, Barnett & Finnemore (2004) as retratam como atores semi-independentes cuja autoridade e autonomia excedem aquelas que lhes foram delegadas por seus membros. A autoridade de que elas gozam, e também a sua autonomia, deriva não apenas das próprias tarefas que lhes são delegadas, mas também de sua reputação como agentes que se pautam por critérios racionais e legais, de sua elevada posição moral ao defender valores tidos como universais e de seu conhecimento especializado.

Sobre este último ponto, vale lembrarmos o caso sintomático do Banco Mundial. Em meados da década de 1990, época em que a atuação do Banco passava a ser fortemente contestada, o seu então presidente, James Wolfensohn, também para sinalizar que o BM cumpria papéis outros que não apenas o de provedor de empréstimos condicionados, define a instituição como um “banco do conhecimento” (*knowledge bank*), ou seja, como um provedor da melhor expertise sobre o desenvolvimento (Kramarz & Momani, 2013).

Mesmo reconhecendo a enorme relevância que a questão do conhecimento, da expertise e do discurso científico tem, de uma maneira geral, para esta nossa discussão sobre as políticas públicas e as relações internacionais, particularmente em tempos de crescente incerteza, o espaço de que dispomos não nos permite maiores explorações. Passemos agora, então, a uma apresentação sintética das principais teorias que têm buscado explicar a atuação e a influência das OIs sobre as políticas.

Buscando estabelecer pontes entre as teorias das OIs e as teorias acerca do processo de produção das políticas públicas no plano doméstico, Fink (2013)



procura, mais especificamente, discutir o papel das Ols sobre a convergência das políticas. Nessa discussão, convergência deve ser distinguida de difusão. Enquanto a convergência é um resultado, qual seja, a produção de políticas semelhantes, a difusão é um processo no qual as decisões, dos Estados nacionais ou das unidades subnacionais, são interdependentes. Como Fink nos alerta, a “convergência pode ser causada pela difusão e a difusão pode causar a convergência, mas a convergência também pode ser causada por outros processos” (2013, p.630). O autor distingue cinco teorias sobre o papel das Ols na produção de convergência nas políticas públicas, quais sejam:

- (1) A abordagem racional-institucionalista, segundo a qual os governos aprendem racionalmente e vasculham o entorno em busca de evidências acerca de políticas públicas bem sucedidas que possam ser aplicadas a problemas que eles enfrentam ou que possam ampliar o seu apoio e a sua legitimidade. Nesse sentido, as Ols seriam instrumentos para a coleta, agregação e disseminação de informações sobre políticas bem sucedidas, ou, dito de outra forma, seriam bancos de “melhores práticas”, compartilhando informações e atuando como facilitadoras do aprendizado.
- (2) A perspectiva construtivista, que procura demonstrar como a comunicação transnacional propiciada pelas Ols socializa os representantes nacionais em uma visão de mundo compartilhada. Desta maneira, o pertencimento às Ols promove tanto o aprendizado instrumental como tenderia a homogeneizar identidades e interesses.
- (3) A ênfase conferida pelo institucionalismo sociológico ao chamado “isomorfismo institucional”. De acordo com essa visão, o objetivo dos atores não seria apenas maximizar os seus benefícios em função de preferências exógenas, mas também buscar a ampliação de sua legitimidade. Assim, as políticas públicas poderiam ser adotadas também para produzir conformidade com noções compartilhadas de legitimidade e acerca do que seria mais apropriado em determinadas situações. As Ols atuariam tanto como promotoras dessas normas quanto como arenas ou canais utilizados pelos



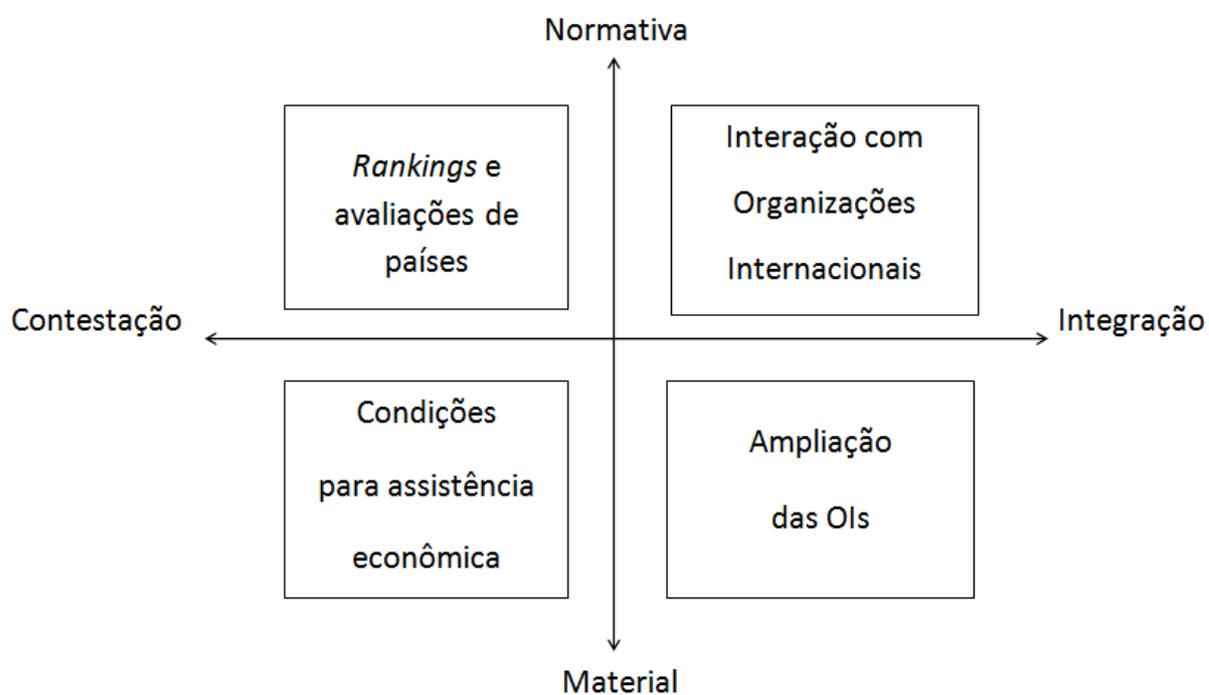
Estados para comunicar suas ideias acerca de políticas públicas legítimas, apropriadas e, portanto, desejáveis.

- (4) Derivada dos estudos sobre as redes de políticas públicas (*policy networks*), há também a abordagem segundo a qual a comunicação entre os atores é influenciada pelas estruturas de oportunidade, uma vez que o estabelecimento e manutenção dos contatos sociais têm os seus custos. Segundo essa ótica, as Ols podem ser pensadas como estruturas de oportunidade para a troca de informações com baixo custo, sendo assim capazes de proporcionar o aprendizado e a difusão de políticas.
- (5) Se as quatro abordagens anteriores entendem as Ols como canais para a difusão de políticas, podendo, assim, provocar a convergência sem o estabelecimento de obrigações legais, esta quinta perspectiva foca os constrangimentos que as Ols podem impor aos seus membros, os Estados nacionais. Dito de outra maneira, as quatro primeiras abordagens privilegiam o chamado “poder brando” (*soft power*), ao passo que a quinta ressalta o “poder duro” (*hard power*) eventualmente utilizado pelas Ols. Recordando Keohane e Nye (1998), Dion (2008) nota que o *hard power* é exercido não apenas por intermédio de ameaças (como aquelas envolvidas nas condicionalidades impostas por certas Ols quando da concessão de empréstimos), mas também por meio da oferta de recompensas, exemplificadas pela disponibilização de empréstimos como um incentivo financeiro para a adoção de uma determinada política pública.

Reconhecendo, a exemplo de Fink (2013), que a compreensão prevalecente acerca de como as Ols exercem o seu poder raramente ultrapassa as tradicionais dimensões material ou normativa do poder, Bauhr & Nasiritousi (2012), em seu trabalho sobre o papel das Ols na promoção da qualidade de governo, sugerem a necessidade de se valorizar também as dimensões da contestação e da integração. Integração no sentido de que as Ols introduzem os Estados em redes de intercâmbio cultural e contestação na medida em que as Ols podem questionar determinadas ordens sociais e políticas prevaletentes no plano doméstico dos Estados. Segundo esses autores, se as dimensões material e normativa podem ser

vistas, principalmente, como distinguindo o *tipo* de pressão que as OIs colocam sobre os governos, as dimensões da contestação e da integração destacam os *meios* utilizados para pressionar os governos (idem, p.542). Essas quatro dimensões do poder das OIs e os meios utilizados para influenciar as instituições domésticas são apresentados, de forma gráfica e sintética, na Figura 1, abaixo:

Figura 1: Dimensões do poder das OIs e seus meios de influência sobre as instituições domésticas



fonte: Bauhr & Nasiritousi (2012)

O trabalho de Bauhr & Nasiritousi (2012) é importante, também, na medida em que ele classifica e discute os limites internos das OIs que podem reduzir a sua capacidade de influenciar os Estados nacionais e, conseqüentemente, as suas políticas públicas. Essas limitações internas às OIs seriam de três tipos principais: motivacionais, ideacionais e procedurais. Os limites motivacionais dizem respeito à possibilidade de que não haja, por parte das OIs, na promoção de uma dada causa, uma priorização ou engajamento adequados. As limitações ideacionais, por seu turno, estão relacionadas à eventual fragilidade do conhecimento ou da expertise da



OI, que comprometeria a qualidade do aconselhamento provido. Por fim, os limites procedurais referem-se à forma de atuação das OIs, na medida em que a sua capacidade de influência está relacionada não apenas ao que as OIs fazem, mas também à maneira como fazem (Bauhr & Nasiritousi, 2012, p.550). Os autores sugerem que essas limitações podem ser utilizadas não apenas, como é o mais comum na literatura específica das Relações Internacionais, para se explicar a natureza das OIs ou o seu papel na coordenação internacional de políticas, mas também para compreendermos porque as estratégias empregadas pelas OIs têm ou não sucesso em influenciar as instituições e as normas nacionais, que seria um tipo de preocupação mais normalmente privilegiada pelos cientistas políticos do que pelos internacionalistas.

Antes de encerrarmos o artigo, cabe mencionarmos aqui uma lacuna importante do presente trabalho. Se as instituições que foram criadas a partir dos variados processos de integração regional, enquanto organizações interestaduais, também devem ser consideradas OIs, de fato e de direito, a elas se aplica igualmente a discussão que acabamos de fazer aqui. Em função das suas especificidades, porém, elas tendem a impactar o Estado nacional e suas políticas de maneira talvez muito mais direta e perceptível. Este seu impacto sobre as políticas públicas nacionais tem sido apreciado, ainda que de maneira normalmente mais periférica, por uma vasta bibliografia sobre regionalização e regionalismos que não mobilizamos neste artigo, por uma simples questão de espaço. Mas se o problema que nos interessa neste trabalho é tratado de maneira usualmente marginal na discussão mais ampla sobre regionalização e regionalismos, vale lembrarmos que a nossa questão ganha maior centralidade naqueles autores interessados no regionalismo dito pós-liberal ou pós-hegemônico (Riggiorzi & Tussie, 2012), bem como na discussão relativa à “europeização” da política, das políticas e das sociedades da região (Featherstone & Radaelli, 2003)⁵.

3. Considerações finais

⁵ Para os interessados no aprofundamento destas vertentes analíticas, o trabalho de Faria (2018) talvez seja uma referência útil.



Esta nossa discussão sobre as organizações internacionais como difusoras de políticas públicas pode e deve ser pensada também como abarcando apenas uma das dimensões de um processo mais amplo e abrangente de internacionalização das políticas públicas do Estado nacional (Faria, 2018). Neste contexto mais geral, são cada vez mais frequentes o uso do conceito “políticas públicas globais” e a tentativa de se caracterizar e teorizar sobre a sua constituição e impacto. Encerrando a nossa discussão, parece-nos pertinente questionar, ainda que brevemente, a pertinência e adequação do termo.

Se estivermos ancorados em alguma definição mais canônica, estatocêntrica, de “política pública” ou se entendermos o global como abarcando o planeta, é fácil reconhecer a inadequação do neologismo “políticas públicas globais”. Por outro lado, muitas das políticas públicas seriam “globais” de acordo com a definição de Orenstein, para quem: “políticas globais são aquelas que são desenvolvidas, difundidas e implementadas com o envolvimento direto de atores e coalizões globais nos ou através dos níveis de governança internacional, nacional ou local” (2005, p.177).

Porém, o termo “política pública global” circula hoje com cada vez mais desenvoltura nos meandros acadêmicos, ainda que ele ainda não tenha muita ressonância na mídia e entre os tomadores de decisão. Na universidade, cursos de pós-graduação, grupos de pesquisa, disciplinas e uma relativamente diversificada bibliografia vão, gradualmente, tornando o termo quase uma parte da paisagem⁶. O periódico *Global Social Policy*, por exemplo, divulga e articula as pesquisas na área desde 2001.

Neste subcampo específico das “políticas sociais globais”, os estudos normalmente giram em torno da definição formulada e desenvolvida por Bob Deacon, qual seja:

O campo da política social global pode (...) ser definido como abarcando questões relativas à redistribuição global, à regulação global e aos direitos sociais globais, como moldadas pelas organizações intergovernamentais e não governamentais, por agências e grupos. A definição também abrange as maneiras a partir das quais estas agências transnacionais procuram influenciar a política pública nacional. (Deacon et. al, 2003, p.15).

⁶ Para uma visão panorâmica da área, ver Bauman & Miller (2012) e Deacon & Stubbs (2013).



Outra maneira de enquadrar a questão é proposta por Inge Kaul (2013), que entende como propósito da política pública global a provisão do que ela chama de “bens públicos globais”. Outros autores, na tentativa de tornar mais operacional o conceito de “política pública global”, sugerem, por exemplo, que o global “não significa que todos os países interajam simultaneamente, mas sim que todos potencialmente compartilham os mesmos problemas de política pública (*policy problems*)” (Bauman & Miller, 2012, p.8).

Em seu balanço do impacto da globalização sobre as políticas públicas, Colin Hay afirma o seguinte: “se é problemático ou pelo menos prematuro sugerir que a política pública doméstica é uma vítima da globalização, não é menos problemático subestimar as oportunidades e a necessidade da política pública no nível transnacional que a globalização gera” (Hay, 2006, p.588).

Independentemente das controvérsias acerca da definição de “política pública global”, talvez seja exatamente esta a vantagem do uso do termo, qual seja: não apenas realçar a inegável dispersão da autoridade no mundo contemporâneo e o caráter cada vez mais poroso do Estado nacional, mas também a premente necessidade de ação interestatal coordenada para a solução de diversos dos mais graves problemas atuais.

Parece-nos, assim, que tanto o uso do termo “política pública global” como o reconhecimento das organizações internacionais como difusoras de políticas públicas operam um saudável deslocamento em relação à tradicional ótica estatocêntrica sobre as políticas públicas. Note-se, ainda, que estas são questões que não são imediatamente apreendidas a partir da expressão “internacionalização das políticas”, que nos convida a pensar principalmente as transformações por que têm passado os processos de produção das políticas no e a partir do âmbito doméstico.

Superar o “nacionalismo metodológico” que ainda caracteriza a análise de políticas públicas mais canônica (Obinger, Schmitt & Starke, 2013) parece-nos necessário por razões analíticas e também normativas, uma vez que não só os tomadores de decisões, mas igualmente os analistas das políticas, deveriam evitar a armadilha contida no “paradoxo da soberania”, como descrito por Kaul (2013, p.2):



Quanto mais os atores estatais se esquivam da cooperação internacional com o objetivo de proteger a sua soberania, mais frequentemente eles falham em lidar com os desafios globais, perdendo nestes fracassos, pouco a pouco, exatamente aquilo que eles buscam proteger e permitindo que os problemas persistam e se transformem em crises.

4. Referências

ABBOTT, K. et al (Eds.). International organizations as orchestrators. Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

BARNETT, M.N. & FINNEMORE, M. Rules for the World: International Organizations in Global Politics. Ithaca, NY, Cornell University Press, 2004.

BAUHR, Monika; NASIRITOUSI, Naghmeh. How do international organizations promote quality of government? Contestation, integration, and the limits of IO power. International Studies Review, No.14, pp.541-566, 2012.

BAUMAN, E. & MILLER, S.D. Comprehensive literature review of Global Public Policy. Creating a framework for understanding Global Refugee Policy. Refugee Studies Centre, University of Oxford. RSC Working Paper Series, No.87, 2012.

BÉLAND, D. & ORESTEIN, M.A. International organizations as policy actors: an ideational approach. Global Social Policy, Vol.13, No.2, pp.125-143, 2013.

DEACON, Bob et al. Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare. London, Sage, 1997.

DEACON, B. et al. Global social governance: themes and prospects. Helsinki, Ministry of Foreign Affairs of Finland, 2003.

DEACON, Bob; ORTIZ, Isabel; ZELENEV, Sergei. Regional social policy. New York, United Nations, UN/DESA Working Paper, No.37, 2007.

DEACON, Bob & STUBBS, Paul. Global social policy studies: conceptual and analytical reflections. Global Social Policy, vol.13, no.1, pp.5-22, 2013.

DION, Michelle. International organizations and social insurance in Mexico. Global Social Policy, vol.8, No.1, pp.25-44, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Políticas públicas e relações internacionais. Brasília, ENAP, 2018, no prelo.

FARIA, Carlos Aurélio P.; COÊLHO, Denilson Bandeira & JARD, Sidney (Eds.). Difusão de políticas públicas. São Paulo, Ed. da UFABC, 2016.

FEATHERSTONE, K. & RADAELLI, C. (Eds.). The politics of Europeanisation. Oxford, Oxford University Press, 2003.



FINK, Simon. When I find myself in times of trouble...: the conditional effect of international organisations on policy convergence. *European journal of political research*, v. 52, n. 5, p. 630-659, 2013.

FONSECA JÚNIOR, G. Notes on the evolution of Brazilian multilateral diplomacy. *Global Governance*, Vol.17, pp.375-397, 2011.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. A autonomia burocrática das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. *Contexto Internacional*, Vol.34, No.1, pp.255-310, 2012.

HAY, Colin. Globalization and public policy. In: MORAN, M.; REIN, M. & GOODIN, R.E. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, OUP, pp.587-604, 2006.

JAKOBI, Anja P. International organizations and lifelong learning. From global agendas to policy diffusion. London, Palgrave Macmillan, 2009.

JOLLY, R.; EMMERIJ, L.; WEISS, T.G. UN Ideas that changed the world. Bloomington, Indiana University Press, 2009.

KAUL, Inge. Global public policy: a policy in the making. Trabalho apresentado no First International Conference on Public Policy (ICPP) 2013, Beijing, China, June 5-7, 2013.

KARNS, M.P.; MINGST, K.A.; STILES, K.W. International organizations: the politics and processes of global governance. Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers, 3ª Edição, 2015.

KEOHANE, R.O. & NYE, J.S.Jr. Power and interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, v.77, no.5, pp.81-94, 1998.

KRAMARZ, T. & MOMANI, B. The World Bank as knowledge bank: analyzing the limits of a legitimate global knowledge actor. *Review of Policy Research*, Vol.30, No.4, pp.409-431, 2013.

NEWMARK, Adam. An integrated approach to policy transfer and diffusion. *Review of Policy Research*, Vol. 19, No. 2, pp.151-178, 2002.

OBINGER, H.; SCHMITT, C. & STARKE, P. Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research. *Social Policy & Administration*, v.17, n.1, pp.111-129, 2013.

OLIVEIRA, Osmany Porto de & FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Policy transfer, diffusion, and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. *Novos Estudos Cebrap*, Vol.36, No.1, pp.13-32, 2017.

ORENSTEIN, M.A. Privatizing pensions: the Transnational Campaign for Social Security Reform. Princeton, NY, Princeton University Press, 2008.

_____. The new pension reform as global policy. *Global Social Policy*, Vol.5, No.2, pp.175-202, 2005.



RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (Eds.). The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America. London, Springer, 2012.

WEYLAND, Kurt. Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics*, v. 57, p. 262-295, 2005.

WOODWARD, Richard & DAVIES, Michael. How many International Organisations are there? *The Yearbook of International Organizations and its shortcomings*. Political Studies Association, Political Insight, 11 october 2015. <<https://www.psa.ac.uk/insight-plus/blog/how-many-international-organisations-are-there-yearbook-international>>, capturado em 10 de novembro de 2017.

Recebido em 27/02/2018.

Aprovado em 12/04/2018