

POLÍTICAS PÚBLICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Carlos Aurélio Pimenta
de Faria



COLEÇÃO

Governo e
Políticas Públicas

Políticas públicas e relações internacionais

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Francisco Gaetani

Diretora de Formação Profissional e Especialização

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Senso

Fernando de Barros Filgueiras

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Comissão Editorial: Carmen Isabel Gatto, Cassiano de Souza Alves, Ciro Campos Christo Fernandes, Claudia Cristina Muller, Emanuella Faria de Santana, Janaína Cordeiro de Moraes Santos, Márcia Seroa da Motta Brandão, Marizaura Reis de Souza Camões.

Editor: Fernando de Barros Filgueiras (Enap). *Revisão:* Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Vinicius Aragão Loureiro. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Imagem da capa:* Vinicius Aragão Loureiro.

Catálogo na fonte: Biblioteca Graciliano Ramos/Enap.

Políticas públicas e relações internacionais

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Brasília
Enap
2018

© 2018 Enap

Ficha Catalográfica por: Keicielle Schimidt de Oliveira – CRB1 2392

F224 Faria, Carlos Aurélio Pimenta de
Políticas públicas e relações internacionais. / Carlos Aurélio
Pimenta de Faria. – Brasília: Enap, 2018.
104 p. : il. –

ISBN: 978-85-256-0085-1

1. Políticas Públicas. 2. Relações Internacionais.
3. Globalização. 4. Governança. 5. Redes. 6. Movimentos
Sociais. I. Título.

CDU 35:327

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178
Sítio: www.enap.gov.br
Tiragem: 1000 exemplares

SUMÁRIO

Agradecimentos	7
Introdução	9
Globalização, Estado nacional e políticas públicas	15
Difusão internacional de políticas públicas	31
Organizações internacionais: entre a governança global e as políticas públicas nacionais.....	47
Integração regional e políticas públicas nacionais	61
A União Europeia e a “europeização” das políticas públicas dos seus Estados membros	70
Redes, comunidades epistêmicas e movimentos sociais transnacionais na produção das políticas públicas do Estado nacional	79
As redes transnacionais de políticas públicas:	81
As comunidades epistêmicas e as políticas públicas:.....	88
Os movimentos sociais transnacionais e as políticas públicas nacionais:	92
Considerações finais: da internacionalização das políticas públicas às políticas públicas globais?.....	101
Referências bibliográficas	104

AGRADECIMENTOS

Este livro tem sua origem mais imediata na disciplina optativa intitulada IPPEN (Tópicos especiais: Internacionalização das políticas públicas do Estado nacional), ofertada pelo autor no segundo semestre de 2016 e no primeiro de 2017 aos alunos do curso de Relações Internacionais da PUC Minas. A eles, que me ajudaram a desenvolver o essencial da argumentação aqui apresentada, agradeço em primeiro lugar.

O autor também agradece a Fernando Filgueiras, Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação da Enap, pelo prestigioso convite para escrever um dos volumes da **Coleção Governo e Políticas Públicas**, publicada pela Enap. Mais importante, porém, foi a gentileza do Fernando ao acolher minha recusa em escrever um livro sobre um tema canônico, conforme o convite inicial, e o seu entusiasmo ao aceitar, imediatamente, a minha contraproposta, que foi aqui desenvolvida. Que o leitor julgue o resultado da contraproposta e não a louvável abertura ao novo demonstrada pelo diretor de pesquisa. A Fernando Filgueiras eu agradeço, também, pela “sugestão” do título deste livro, perfeito em sua simplicidade e objetividade, sendo, assim, muito distinto dos títulos normalmente dados pelo autor aos seus trabalhos...

Contudo, este livro é, na realidade, resultado de uma trajetória de mais de duas décadas de docência e de pesquisas nos campos da Análise de Políticas Públicas e das Relações Internacionais, na maior parte do tempo na mesma universidade (PUC Minas), mas em departamentos diferentes. Ele é mais um fruto de minha teimosia em tentar articular os dois campos, muitas vezes contra a corrente. Mais recentemente, no entanto, eu tenho percebido que, aos poucos, a corrente vai se tornando mais favorável... Acho que demorou...

Como o livro foi escrito no segundo semestre de 2017, quando o autor se encontrava em estágio pós-doutoral no *Institute of Development Studies* (IDS) da Universidade de Sussex, no Reino Unido, agradecimentos também são devidos ao IDS, bem como à PUC Minas e à Fapemig, pelos apoios diversos.

Sendo o livro, assim, uma espécie de síntese de uma longa trajetória, mas de uma síntese que se volta para o futuro, por seus objetivos didáticos e por esboçar uma ampla agenda de pesquisas, nada mais natural, então, que ele seja dedicado à Nanda, que continua fazendo tudo isto valer a pena.

INTRODUÇÃO

A análise de políticas públicas, enquanto área do conhecimento, vive um surpreendente paradoxo. Como é bastante evidente, é crescente a internacionalização dos processos de produção das políticas públicas, tanto nos governos centrais como nos subnacionais, fenômeno que é perceptível também em todos os momentos do chamado **ciclo das políticas públicas**. Não obstante, o campo continua em ampla medida vitimizado por aquilo que já foi caracterizado como “nacionalismo metodológico” (OBINGER; SCHMITT; STARKE, 2013). Nas palavras de Diane Stone, a análise de políticas públicas parece “prisoneira da palavra Estado” (STONE, 2008). Isso porque, negligenciando o que ocorre na empiria, o foco das análises normalmente se concentra na interação entre atores e instituições domésticos, os quais, via de regra, são vistos como circunscritos por uma concepção de jurisdição política e de soberania nacional que parece em descompasso com o cada vez maior entrelaçamento entre o doméstico e o internacional. No caso brasileiro, essa falta de sensibilidade dos analistas das políticas em relação à importância das variáveis extranacionais pode ser facilmente percebida, por exemplo, no fato de os dois dicionários de políticas públicas existentes no mercado dedicarem um espaço tão exíguo para essas questões, que são as que nos interessam neste livro (ver CASTRO; GONTIJO; AMABILE, 2012; e DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015),

Mas como explicar esse paradoxo de uma análise de políticas públicas ainda em ampla medida circunscrita pelas fronteiras nacionais e um universo empírico de produção das políticas em que atores e processos inter, trans ou supranacionais tornaram-se tão cotidianos? A resposta a essa questão talvez possa ser encontrada não apenas no fato de que usualmente o conhecimento se produz com algum retardo, mas também no reconhecimento das implicações da divisão do trabalho analítico. Isso porque, no Brasil e alhures, politólogos e internacionalistas continuam a cultivar e a proteger os seus nichos acadêmicos específicos, na prática traindo o mantra de valorização da interdisciplinaridade.

Contudo, uma questão por certo mais relevante diz respeito às razões para reconhecermos e estudarmos a até aqui progressiva internacionalização das políticas públicas. Porém, antes de apresentarmos essas razões, que também justificam o presente livro como parte da coleção *Governo e Políticas Públicas*, publicada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), cabe, muito breve e esquematicamente, colocarmos o nosso problema em um contexto histórico mais abrangente.

Como é bem sabido, as primeiras duas décadas do século 21 testemunharam a (re)emergência em diversos países de nacionalismos de esquerda e de direita que, por distintos motivos e com variadas ênfases e estratégias, têm questionado as supostas benesses da globalização e buscado reconstruir ou refundar a nação (MOYO; YEROS, 2011). Os atentados terroristas do 11 de setembro de 2001 marcam, também simbolicamente, o fim da idealização globalista que havia proliferado, de maneira nem sempre espontânea, depois do fim da Guerra Fria. Para os países, como muitos dos latino-americanos, que viveram nos anos 1990 a ressaca das promessas não cumpridas do neoliberalismo, a desilusão com o globalismo do “fim da história” talvez nem precisasse ser arrematada com a brutal ressecuritização da agenda internacional promovida com a chamada Guerra ao Terror.

Sendo assim, nesse contexto de ressurgência dos nacionalismos e de generalizada descrença em relação aos benefícios trazidos pela globalização, ou pelo menos em relação à sua capacidade de impactar positivamente a vida das maiorias, tanto dos novos e dos velhos centros do capitalismo como de suas periferias, talvez seja legítimo perguntarmos: seria mesmo crescente o processo de internacionalização das políticas públicas a cargo dos Estados nacionais? Se instituições internacionais tão consolidadas como a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Europeia e a Área de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) se viram subitamente questionadas por lideranças de países, como os Estados Unidos e a Inglaterra, que por décadas foram pilares fundamentais para o seu funcionamento, não seria possível pensar que o próprio processo de globalização poderia, em alguma medida, arrefecer?

Como não queremos neste livro nem fomentar a futurologia nem alimentar “pensamentos desejosos” de qualquer natureza (se assim se pode traduzir o conceito *wishful thinking*, tão importante para a ciência política), deixaremos a questão em aberto. De toda maneira, independentemente das respostas possíveis, parece inegável o fato de que, até aqui, tem sido crescente a internacionalização das políticas públicas. Ainda que esse processo não tenha sido mensurado em toda a sua extensão, e isso não será feito neste livro, acreditamos que, ao final da leitura deste texto, restará pouca dúvida acerca da veracidade dessa afirmação.

Retomemos então, agora, a questão colocada há pouco: por que é importante reconhecermos e estudarmos a internacionalização das políticas públicas? A resposta, acreditamos, transcende em muito a preocupação acadêmica tradicional com o preenchimento das lacunas no conhecimento disponível. Isso porque a internacionalização das políticas é resultado direto e indireto, propositado e por vezes não intencionado, da atuação de uma variedade de atores individuais e coletivos. Se esses atores e instituições, de abrangência inter, trans, supranacional e global, aportam ao processo de produção das políticas, como veremos, contribuições as mais diversas, por exemplo na busca de maior eficiência, eficácia e legitimidade da ação estatal, por outro lado sua atuação pode não estar sujeita aos controles democráticos usuais, padecendo de déficits de *accountability* por vezes consideráveis. Se a politologia atribuiu para si própria o objetivo de estudar o uso e a distribuição do poder nas sociedades e se os pais fundadores da análise de políticas públicas contemporânea entenderam como sua função “falar a verdade ao poder”, devemos reconhecer que as distintas formas e graus de desnacionalização dos processos de produção das políticas públicas implicam, inevitavelmente, formas novas de se definir o que se ganha e quem se beneficia da atuação do Estado. Essas novas formas por certo precisam ser claramente detectadas. Ademais, do ponto de vista mais específico da administração pública, a abertura da caixa preta da internacionalização das políticas públicas talvez possa contribuir para uma compreensão menos técnica e mais política das

peças e engrenagens da gestão pública. Afinal, como é amplamente reconhecido, variações nos processos decisórios e na implementação das políticas públicas normalmente têm impacto sobre o seu resultado.

O presente livro é dedicado a essa questão de fronteira disciplinar, que, como já destacado, tem sido negligenciada tanto pelos politólogos como pelos internacionalistas. Ele pretende mapear aqueles que acreditamos serem os principais atores, instituições e processos que têm pautado a internacionalização das políticas públicas nas últimas décadas. Cabe ressaltar de passagem, aqui, que este livro também poderia ser intitulado *As políticas públicas para além do Estado nacional*. Reconhecendo o caráter não exaustivo do mapeamento aqui apresentado, organizamos a nossa discussão da seguinte maneira. São cinco os capítulos que compõem o volume.

O primeiro capítulo é intitulado *Globalização, Estado nacional e políticas públicas*. O seu objetivo é compilar a controvertida discussão relativa ao impacto da globalização sobre o Estado-nação, destacando a maneira como a literatura especializada tem discutido, de maneira ainda muito parcial e fragmentada, suas implicações sobre as políticas públicas, aqui sempre entendidas como produtos governamentais ou como o “Estado em ação”. O segundo capítulo trata dos processos de difusão internacional de políticas públicas. Como os estudiosos desse fenômeno reconhecem, hoje os governos frequentemente adotam políticas que foram inicialmente formuladas e implementadas por outrem, aprendem e são inspirados pela experiência alheia, adotando, de maneira mais ou menos espontânea, suas próprias versões de inovações originalmente feitas por outros. Ainda que esses processos sejam recorrentes também no plano intranacional, particularmente em Estados federativos como o Brasil, a nossa discussão vai se concentrar na difusão internacional. O nosso terceiro capítulo é intitulado *Organizações internacionais (OIs): entre a governança global e as políticas públicas nacionais*. Ele pretende mostrar como as OIs não apenas tiveram o seu número multiplicado nas últimas décadas, mas também expandiram as suas funções. 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. Serão destacados, nesse capítulo, os objetivos e as formas de ação das OIs, bem como os múltiplos instrumentos utilizados por elas para pautar a atuação doméstica dos Estados.

O quarto capítulo, que coloca um *zoom* sobre o objeto do capítulo anterior, é dedicado a uma apreciação da maneira como, ao se comprometer com processos de integração regional, os Estados não apenas institucionalizam parte de sua cooperação internacional, mas também acabam, voluntária ou involuntariamente, obrigados a reestruturar sua ação doméstica, de algum modo condicionando a sua própria soberania. Isso ocorre, note-se, mesmo que instituições de caráter supranacional não tenham sido criadas no processo de regionalização. Ou seja, parte do preço a ser pago por uma cooperação internacional mais sistemática é, muitas vezes e entre outros, “para o bem ou para o mal”, uma menor autonomia no plano doméstico. Nesse capítulo, tratamos tanto dos regionalismos latino-americanos quanto da paradigmática experiência europeia. O quinto e último capítulo procura averiguar a influência exercida pelos atores transnacionais sobre as políticas públicas nacionais¹. O foco do capítulo está colocado naqueles atores transnacionais que são, provavelmente, os que têm o maior impacto sobre a produção das políticas no âmbito doméstico, quais sejam: as redes de políticas públicas, as chamadas “comunidades epistêmicas” (ou de especialistas) e os movimentos sociais transnacionais. Esses atores normalmente têm um menor grau de institucionalização e operam de forma mais horizontal e cooperativa, mas podem ser determinantes na produção de diversas políticas públicas. Paor fim,

¹ Adotamos neste livro a seguinte distinção, tão singela quanto importante: o internacional refere-se ao que se realiza entre as nações (ou Estados), ao passo que o transnacional é o que ultrapassa o limite da nação ou do Estado. Note-se, contudo, que essas definições supõem uma visão de Estado nacional que é incapaz de abarcar toda a diversidade empírica das formas de articulação entre Estado e nação. Afinal, existem muitos Estados bi ou multinacionais, bem como nações sem um Estado que lhes represente.

as nossas Considerações finais questionam em que medida é possível pensar que a progressiva internacionalização dos processos de produção das políticas públicas tenha redundado na constituição de “políticas públicas globais”, como hoje tem sido advogado por muitos.

Antes de finalizarmos esta introdução, cabe fazermos duas breves ressalvas. A primeira delas diz respeito à necessidade de que o leitor tenha sempre claro que a nossa discussão tenta ordenar um universo complexo no qual, muitas vezes, no caso de uma política pública específica, podem estar operando, de maneira simultânea ou não, diversos dos atores e processos analisados separadamente nos nossos cinco capítulos. A segunda ressalva é a seguinte: não são apenas os analistas das políticas públicas que enfrentam hoje o desafio de lidar com o seu objeto de uma maneira menos compartimentalizada ou limitada pelo próprio sucesso da experiência histórica do Estado nacional. Esse é um desafio que, na contemporaneidade, se coloca para distintas áreas do conhecimento. No campo dos estudos históricos, por exemplo, é hoje florescente uma vertente analítica, denominada História Mundial ou Global, que procura dar conta da interconexão entre atores e processos usualmente vistos como unidades autônomas, e isso por vezes em períodos bastante remotos.

GLOBALIZAÇÃO, ESTADO NACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

O fato de o termo globalização ter se tornado tão cotidiano e inevitável não deve fazer com que se pense que há consenso sobre o seu significado. Muito pelo contrário, as definições são tão variadas e por vezes contraditórias que é normal, mesmo nos estudos acadêmicos, que o problema seja evitado ou que se parta de um enganoso suposto de que há concordância quanto à questão definicional. Nesse caso, talvez a única concordância inequívoca, pelo menos entre aqueles que entendem a globalização como um fenômeno realmente existente, já que também existem os céticos, seja o reconhecimento da complexidade desse processo e de seu caráter multifacetado. Mas se o significado de globalização pode parecer autoevidente, a maneira vaga com que o termo é normalmente definido muitas vezes ofusca não apenas simplificações problemáticas, como também, frequentemente, predileções e normatividades diversas, por parte tanto de seus defensores quanto de seus críticos.

Buscando sistematizar o debate conceitual, Al-Rodhan e Stoudmann (2006) argumentam que as distintas definições usualmente tendem a enfatizar, por um lado, progresso, desenvolvimento, estabilidade e integração ou, por outro, regressão, colonialismo e desestabilização. Porém, como notam os autores, “a globalização não é uma força que precisa ser parada; ela é, antes, um processo que influencia cada um de nós de diversas maneiras, tanto para o nosso benefício como para o nosso prejuízo” (AL-RODHAN; STOUDMANN, 2006, p. 6, tradução nossa, como todas as demais deste livro). Dito isso, apresentamos abaixo duas definições que, a despeito de seu caráter geral e abstrato, nos parecem sóbrias, abrangentes e não dogmáticas, sendo, assim, capazes de nortear a nossa discussão subsequente:

Globalização é um processo que gera fluxos e conexões não somente entre Estados nacionais e fronteiras territoriais nacionais, mas entre regiões globais, continentes e civilizações. Isso conclama uma definição de globalização como: um processo histórico que gera uma mudança significativa no alcance espacial das redes e sistemas de relações sociais em direção a padrões transcontinentais ou inter-regionais da organização humana, de sua atividade e do exercício de seu poder (MCGREW, 1998, p.327, *apud* AL-RODHAN; STOUDEMANN, 2006, p. 7).

A globalização é um processo que abrange as causas, o fluir e as consequências da integração transnacional e transcultural das atividades humanas e não humanas (AL-RODHAN; STOUDEMANN, 2006, p. 5).

Sendo a globalização um processo multifacetado ou poliédrico, interessa-nos aqui discutir o seu impacto sobre o Estado e sobre as suas políticas públicas. Nesse aspecto mais específico, também predomina a discordância. Hay (2006, p. 587) chega mesmo a afirmar que “na atualidade, virtualmente nenhuma questão é mais contestada e mais potencialmente importante no campo das políticas públicas do que o impacto da globalização”. Esse desacordo, contudo, diz respeito ao tipo e à intensidade do impacto da globalização sobre o Estado e sobre as políticas públicas, não havendo dúvidas acerca do fato de Estado e políticas terem se tornado muito mais internacionalizados. Diga-se, logo de início, que a visão mais tradicional entende a globalização como inevitavelmente implicando a fragilização do Estado nacional, o que pode ser interpretado tanto positiva quanto negativamente. Por outro lado, contudo, é necessário compreendermos que o Estado (ou pelo menos alguns deles) é também um agente central no processo de globalização e um ator de primeira grandeza no mundo globalizado.

No entanto, os Estados não são igualmente afetados pela globalização. Ademais, é importante ressaltarmos que o impacto da globalização, e mesmo a natureza desse impacto, também varia entre as distintas políticas públicas. Ou seja, a eventual redução da capacidade de provisão ou de regulamentação estatal em um campo pode não ocorrer em outras áreas. Em algumas searas, ao contrário, o Estado pode mesmo entender como necessário **reforçar** a sua atuação, como, por exemplo, no caso da promoção do comércio exterior ou no estabelecimento de políticas sociais compensatórias.

Recorde-se, ainda, que a globalização é muitas vezes caracterizada como um processo no qual a ideia de nação e de nacionalidade perde a sua capacidade de produzir coesão social e de nortear a ação política. Não obstante, mais recentemente a insatisfação e o respaldo eleitoral dado pelos deserdados da globalização a determinadas lideranças, tanto no centro como nas periferias do capitalismo contemporâneo, têm gerado, como já mencionado, a (re)emergência do nacionalismo. Que essa lembrança nos faça recordar a imprevisibilidade do desenvolvimento das sociedades, lembrança essa que deve ser vista como um antídoto importante contra o veneno do determinismo, tão recorrente no debate sobre a globalização.

Cabe destacarmos, ainda a título de introdução à nossa problemática neste capítulo, que essas novas (ou apenas mais intensas) dinâmicas e interações entre o doméstico e o internacional são, via de regra, mediadas e negociadas, no plano nacional, por atores e instituições que rechaçam ou aderem com distinta intensidade aos constrangimentos e incentivos externos. Ademais, esses atores e instituições domésticos dispõem de recursos variados para congregar o apoio ou instigar o repúdio do eleitorado, dos grupos de interesse, dos movimentos sociais e das burocracias estatais. Por isso, pressões externas equivalentes podem redundar, em distintos países ou contextos, em variados posicionamentos governamentais e em políticas públicas diferentes.

Dessa maneira, o que testemunhamos hoje e que pretendemos discutir aqui é também, em ampla medida, um processo que envolve algum grau de reterritorialização e de desnacionalização da política e das políticas públicas. Nesse processo, se atores e instituições domésticos podem ser constrangidos por atores e instituições inter, trans e supranacionais, eles também podem, e frequentemente o fazem, buscar o apoio além do Estado nacional para a sua atuação dentro das fronteiras do país.

O nosso objetivo aqui é, tão somente, apresentar uma breve síntese dessa vasta e controvertida discussão. Assim, as principais ambivalências do processo de globalização têm que ser tratadas, como nos parágrafos

acima, de maneira inevitavelmente genérica. Esperamos, porém, que esses parágrafos iniciais do capítulo sirvam de alerta ao leitor quanto ao perigo do reducionismo quando do tratamento da questão da globalização. Dito de outra forma, simplificações e maniqueísmos podem ser instrumentos importantes e eficazes no exercício da política e mesmo na produção das políticas públicas, mas eles não estão, definitivamente, entre as melhores práticas no plano analítico.

Apesar de reconhecermos, como já ressaltado, que o impacto da globalização varia não apenas de Estado para Estado, mas também entre as diferentes políticas públicas, a discussão que se segue vai privilegiar a política social. Isso porque talvez seja nesse campo que a pesquisa acadêmica sobre as consequências da globalização esteja mais desenvolvida. Ademais, qualquer tentativa de tratarmos mais sistematicamente das demais políticas nos desviaria demais de nossos objetivos neste livro. O foco na política social, contudo, permite que se discutam também, ainda que secundariamente, outras áreas de atuação estatal, como se verá.

Inicialmente, é necessário destacarmos o que, para Wilding (1997), são as maneiras mais importantes através das quais a globalização impacta as políticas sociais, quais sejam: (a) a globalização produz novos problemas e torna outros mais visíveis; (b) ela contribui para o esvaziamento do Estado (e essa é uma crítica bastante controvertida, como voltaremos a discutir adiante); (c) ela altera o balanço de poder entre o capital e o trabalho; (d) ela estimula uma ideologia da competitividade, mais do que a solidariedade, o que teria alterado a prioridade da política social. O gasto social passa a ser visto como um fardo para o Estado, o que faz com que aumentem as pressões pela sua redução e pela adoção de políticas sociais ditas produtivistas, ou seja, capazes de contribuir mais diretamente para a ampliação da eficiência econômica e para o desenvolvimento; (e) a globalização recoloca a importância do comércio, particularmente o internacional, na discussão sobre a política social. O comércio passa a ser visto como um jogo de soma zero, e não mais como mutuamente benéfico; (f) a globalização significa a internacionalização da política social.

Se os sistemas de proteção social foram usualmente construídos a partir do aprendizado com a experiência alheia, por outro lado, eles se constituíram, muito claramente, como sustentáculo mesmo do Estado nacional. Já se disse, inclusive, que o Estado de bem-estar social teria sido a “fase mais recente do Estado nacional” (Swaan, 1992), pelo menos do ponto de vista do início da década de 1990. Porém, a globalização, nas palavras de Wilding (1997, p. 419), teria “perturbado este *ethos* nacional e introvertido [do *welfare state*] e forçado uma nova extroversão”; por fim, (g) a globalização torna a manutenção da ordem social uma nova prioridade da política social, já que ela passa a ser vista como uma forma de contrabalançar o impacto disruptivo que a globalização tem sobre a economia e sobre o mercado de trabalho, bem como sobre tradições e valores diversos. Assim, não é gratuita a ênfase atualmente dada por algumas das mais relevantes organizações internacionais à instrumentalização da política social na produção da chamada coesão social.

Ainda de um ponto de vista mais geral, é possível dizer que, no debate acerca do impacto da globalização sobre a política social, há duas posições polares, quais sejam: (a) aquela que percebe (ou advoga) uma convergência neoliberal ou uma “corrida para o fundo” (*race to the bottom*), em que há generalizada e interdependente redução do gasto social por parte dos Estados; e (b) aquela que entende que o Estado, reagindo ao surgimento das novas vulnerabilidades com a crescente globalização, se vê obrigado a expandir as redes de proteção social¹. Recordando que diversos estudos adotam perspectivas mais matizadas, ao apresentar essas duas visões polares quase como tipos-ideais acreditamos poder, assim, sintetizar a discussão de uma maneira interessante e proveitosa.

A primeira vertente, aquela da chamada “convergência neoliberal”, entende que a competição econômica entre os países acaba, inevitavelmente, fazendo com que os distintos governos, quase independentemente de sua coloração ideológica, adotem as “melhores práticas” neoliberais. São reduzidos assim não apenas os gastos sociais,

¹ Os parágrafos subsequentes em grande medida sintetizam a discussão feita por Huber e Stephens (2003).

mas também, de uma maneira geral, a intervenção estatal sobre a economia e sobre a sociedade. Segundo o argumento, a própria competição pela conquista de mercados para as exportações nacionais e para atrair capital internacional, na forma do chamado investimento externo direto, produz uma pressão pela redução dos custos da mão de obra no plano doméstico, o que inclui salários e encargos. Assim, a base mais tradicional das contribuições para a seguridade social fica enfraquecida. Ademais, a crescente mobilidade do capital, que é simultaneamente causa e consequência da globalização econômica, confere aos investidores, nacionais e estrangeiros, maior poder de barganha em sua demanda pela redução dos impostos sobre os lucros das empresas e sobre as altas rendas pessoais, o que reduz ainda mais a capacidade de arrecadação estatal. Além disso, com a liberalização comercial, o Estado também vê reduzida outra de suas fontes de receitas, uma que é especialmente importante para os países não desenvolvidos, qual seja, a taxa sobre importações e exportações. Essa multiplicidade de fatores, por si, redundaria em uma tal fragilização da capacidade de gasto do Estado que os bens e serviços sociais por ele providos se veriam inevitavelmente comprometidos. No entanto, é importante notarmos que, mais do que ressaltar essa suposta inevitabilidade, o pensamento neoliberal entende como positiva essa retração do Estado, na medida em que, assim não estrangidas, as forças do mercado poderiam dinamizar a economia, acelerar o crescimento e, então, ampliar a renda nacional.

Ao competirem entre si em um contexto de desregulamentação econômica e de grande mobilidade dos fatores de produção, os Estados acabariam se envolvendo em uma “corrida para o fundo”, no sentido de uma progressiva redução do gasto social e de desestruturação dos seus sistemas de proteção social. Assim, se o desenvolvimento econômico do pós-Segunda Guerra Mundial havia levado à constituição de Estados de bem-estar social que operavam segundo lógicas distintas, ou à construção daquilo que Esping-Andersen (1990) chamou de variados “regimes de bem-estar social”, a globalização estaria produzindo uma convergência

neoliberal². Dito ainda de outra forma, o processo sumarizado acima estaria fazendo com que os distintos sistemas de proteção social passem, progressivamente, a se assemelhar ao modelo dito residual, cujo arquétipo era (e ainda é) o sistema norte-americano.

Essa versão “forte” da globalização, como muitos autores a denominam, entende a economia global como dominada por forças às vezes vistas como incontroláveis, cujos atores mais relevantes seriam as grandes corporações transnacionais. No mundo contemporâneo, muitas dessas corporações são de fato mais poderosas, em termos de recursos e de capacidade de influência, que a maioria dos Estados nacionais isoladamente.

A outra visão polar do efeito da globalização sobre a política social, ao contrário, entende que a tendência é que o gasto social se amplie. Essa ampliação se daria não como consequência do fortalecimento das capacidades estatais, mas em função do aumento das vulnerabilidades sociais. Não se trata, é claro, de advogar, no contrapelo do que é empiricamente observado, a universalização dos sistemas de proteção social, seguindo o exemplo dos países escandinavos. O gasto social se expandiria porque as vulnerabilidades estariam aumentando com a globalização, sendo essa expansão muitas vezes meramente compensatória.

De acordo com esse raciocínio, tanto a liberalização comercial como a financeira aumentariam a volatilidade e produziriam desemprego e a redução da massa salarial. A competição por fatias do mercado, por sua vez, levaria à reestruturação das empresas, que tem como um de seus pilares a redução de custos, e, logo, ao enxugamento do quadro de pessoal (ou sua terceirização) e à diminuição dos salários. Nesse contexto, os governos, também em alguma medida independentemente de sua coloração ideológica, posto que sempre de olho nas próximas eleições e preocupados em evitar o descontentamento com o aumento da pobreza

² Por regime de bem-estar social entenda-se a maneira como, nas distintas sociedades, o Estado, o mercado e a sociedade civil se organizam e se articulam para prover o bem-estar dos cidadãos.

e com a queda dos níveis de vida, ampliariam os gastos sociais na medida mesmo em que aumenta a demanda.

No entanto, e ainda de acordo com Huber e Stephens (2003), entre os estudiosos do Estado de bem-estar social dos países desenvolvidos, prevalece a tese segundo a qual a globalização não teria efeitos diretos, nem positivos nem negativos, sobre o gasto social. Em alguma medida recusando os automatismos das interpretações polares apresentadas acima, nessa literatura ainda há espaço para uma ação política menos reativa. A distribuição do poder político no interior das nações, a natureza e a estrutura das instituições políticas, bem como a robustez e outras características do sistema de proteção social pré-existente podem conformar o jogo político doméstico de maneira a fazer com que a globalização não implique, necessariamente, a convergência neoliberal.

Em capítulos subsequentes, veremos de maneira mais clara como algumas organizações internacionais e o próprio processo de difusão internacional de políticas públicas são outras maneiras de os fatores extranacionais produzirem uma tendência no sentido da uniformização ou da convergência neoliberal. Contudo, também nesse caso existe uma heterogeneidade de instituições e processos, operando em sentidos diversos, sendo também central a capacidade de mediação e de filtragem do Estado e de outros atores do plano doméstico.

Nas últimas décadas, pelo menos até antes da avassaladora crise econômica internacional que eclodiu em 2008, a experiência dos países desenvolvidos havia demonstrado que os Estados de bem-estar social mais robustos e generosos resistiram bem às pressões pelo seu dismantelamento, pressões essas tanto de natureza econômica como política e ideológica. Se, por um lado, o menor crescimento econômico, as taxas de juros mais elevadas e o aumento do desemprego depois dos choques do petróleo da década de 1970 levaram à redução de alguns benefícios sociais e eventualmente à definição de critérios de elegibilidade mais duros, por outro, não houve, normalmente, transformação profunda nos regimes de bem-estar social. As exceções foram a Inglaterra de Thatcher e de Major e a Nova Zelândia, que promoveram cortes radicais

de benefícios e de direitos, em um processo que foi fortemente induzido e orientado ideologicamente (HUBER; STEPHENS, 2003).

Essa resiliência da maioria dos sistemas mais consolidados é usualmente explicada pela dificuldade política de se promover o rebaixamento dos níveis estatais de proteção social em países em que o Estado de bem-estar social se encontra fortemente instituído. Poucos atores políticos se mostram dispostos a arcar com o custo eleitoral do desmantelamento do *welfare state*. Apenas um amplo consenso social e político acerca da impossibilidade de se continuar provendo determinados níveis de proteção social ou acerca do custo excessivo de determinadas políticas e programas conseguiria superar a forte resistência imposta, por exemplo, por sindicatos e partidos políticos mais à esquerda. Em outros termos, tudo dependeria da maneira como são distribuídos ou redistribuídos os recursos de poder na sociedade.

Ressalte-se, ainda, que estudos comparativos mostraram que, muitas vezes, a reestruturação dos sistemas de proteção social maduros, mais do que uma resposta à volatilidade do capital ou à integração comercial, foi derivada de mudanças demográficas ou na estrutura das famílias (HUBER; STEPHENS, 2003). Nesse ponto, ganha maior concretude o argumento, apresentado anteriormente, de que a globalização pode afetar diferentemente políticas públicas distintas. Isso porque, no caso europeu, por exemplo, a liberalização dos mercados de capitais e a integração regional, mesmo tendo restringido os instrumentos de política econômica dos países membros, implicaram maior demanda sobre o Estado de bem-estar social e fizeram com que adaptações fossem necessárias, mas não houve, normalmente, retração radical (HUBER; STEPHENS, 2003). Mesmo que cortes tenham sido feitos, os níveis gerais do gasto social não foram afetados de maneira significativa, porque, por outro lado, houve aumento da demanda, resistência de atores políticos importantes e/ou repúdio por parte dos eleitores³.

³ Para uma análise comparativa ampla e bem fundamentada, ver, entre outros, Glatzer e Rueschemeyer (2006).

No caso da América Latina, no entanto, a história foi bem diferente, pelo menos nas décadas de 1980 e 1990. Isso porque, ainda segundo Huber e Stephens (2003), no geral a globalização teve, na região, um impacto muito maior tanto em termos econômicos quanto sociais. Nos países latino-americanos, a capacidade de resistência às pressões externas, capitaneadas pelas instituições financeiras internacionais, foi muito menor. Como se sabe, na América Latina do final do século passado, o modelo de desenvolvimento por substituição de importações foi praticamente varrido do mapa, ainda que o remédio neoliberal tenha sido aplicado em doses distintas nos vários países da região. Aqui também, não obstante, a mediação ou filtragem dos atores e instituições domésticos teve um papel significativo no impacto doméstico das forças da globalização.

Note-se, contudo, que, nos primeiros 15 anos do século 21, houve um movimento inverso no comportamento dos países das duas regiões, América Latina e Europa. Se a Europa, principalmente depois da grave crise econômica de 2008, passa a adotar a chamada austeridade, buscando reduzir o gasto social, a América Latina do período, majoritariamente governada por lideranças e partidos situados mais à esquerda no espectro ideológico, expande de maneira significativa os seus investimentos sociais, sendo que alguns países buscaram, também, superar sua dependência em relação às instituições financeiras internacionais. Esse revelador contraste entre as duas regiões nas últimas décadas, ainda que também pautado por condicionantes externos, parece não apenas confirmar a relevância dos fatores políticos domésticos, mas também sugere as limitações do determinismo na discussão sobre os impactos da globalização. Afinal, como já se disse, se a política social tem como objeto e destino a sociedade, ou seja, se ela é social, ela também é, talvez antes de tudo, **política**. Nas palavras de Hay (2006, p. 587): “os constrangimentos da globalização [sobre as políticas públicas] são, tanto quanto qualquer outra coisa, o que os atores políticos fazem deles”.

Diga-se, no entanto, que os estudos empíricos sobre os efeitos da globalização muitas vezes são contraditórios ou inconclusivos, padecendo

de uma diversidade de problemas metodológicos, nas bases de dados e no alcance das comparações, entre outros. Contudo, aqui não há espaço para adentrarmos nesse importante debate.

Ampliando um pouco mais o escopo da nossa discussão, parece-nos relevante retomarmos a crítica à visão, talvez prevalecente, da inevitável fragilização do Estado com a globalização. Essa visão, em nosso entendimento, deve ser contraposta ao reconhecimento de que esse mesmo processo também oferece ao Estado novas alternativas de ação. Nos termos de Yeates (2002), a “hegemonia neoliberal global” estaria, em alguma medida, dando lugar a um “pluralismo político global”. Dito de outra maneira, o monólito do pensamento único, como dizem os franceses, tem sido crescentemente questionado não somente pela crítica dita anti-hegemônica, mas também por **novas práticas políticas**. Segundo esse argumento, mencionado anteriormente de maneira apenas telegráfica, a globalização teria gerado também, nos planos inter e transnacional, estruturas que propiciam a contestação, a resistência e a oposição. Tanto os Estados quanto os movimentos sociais que se fizeram transnacionais, sendo criadores e beneficiários dessas estruturas, buscariam, então, tanto no âmbito doméstico como além de suas fronteiras, “determinar o ritmo, o curso, o *timing* e os efeitos da globalização” (YEATES, 2002, p. 70). Assim, as estratégias estatais teriam se tornado, como veremos com um pouco mais de detalhe adiante, multiníveis (*multi-tiered*), envolvendo múltiplas esferas (*multi-sphered*).

Na defesa de seu argumento, Yeates (2002) ressalta outra questão relevante: se a teoria da globalização “forte” tem um viés acentuadamente economicista, no sentido da ênfase na suposta prevalência ou imperiosidade das questões de ordem econômica, as análises acerca da globalização política e da chamada “governança global”, por seu turno, teriam uma forte tendência de valorização das instituições. O seu foco está colocado nas organizações internacionais de caráter interestatal, nas instituições regionais e nos próprios Estados. Segundo o argumento de Yeates (2002, p. 77), por mais importantes que sejam essas instituições, a globalização política e a governança global abarcam um leque muito mais amplo de

atores, agências e ações. É a esse “pluralismo político global” que o autor se refere ao refutar o determinismo econômico daqueles que advogam a tese da globalização forte e para matizar o forte institucionalismo dos analistas da governança global. A tese da globalização forte, como vimos, redundava na despoliticização da ação estatal e, muito particularmente, da produção da política social. No entanto, em vez de ter sido despoliticizada, a disputa pela política social na verdade parece estar sendo estendida a outros níveis e esferas. Acreditamos que os capítulos subsequentes trarão fartas evidências em respaldo a essa percepção. Vale aqui reproduzirmos um trecho de outro trabalho de Yeates (2005), que sintetiza a questão com perícia:

O bem-estar social, as instituições sociais e as relações sociais estão hoje emaranhados em processos materiais [e ideacionais, podemos acrescentar] que ultrapassam em muito os limites do Estado-nação. Por isso, a sua transformação não pode mais ser plenamente compreendida dentro de um arcabouço exclusivamente nacional. O reconhecimento destas conexões transnacionais e das dinâmicas que elas engendram deve começar com uma apreciação da estrutura da governança social contemporânea, que é pluralista e global, além de *multi-tiered* (envolvendo múltiplas camadas), *multi-sphered* (diversas esferas) e *multi-actored* (diversos atores). Os governos, os representantes do capital e do trabalho e as organizações não governamentais tentam fazer valer os seus interesses e influenciar a maneira como o território nacional, sua população e instituições são governados, o que é feito através de vários tipos de ação política em diferentes esferas (institucionais e econômicas) e em níveis diferentes (multilateral, regional, nacional, subnacional). Organizações, agências e formações governamentais multilaterais e regionais são terrenos institucionais chave nos quais são travadas as disputas ideológicas e políticas acerca do modelo de bem-estar desejável e das estratégias de desenvolvimento social que deveriam ser adotadas. Elas são, assim, tão importantes como os campos nacional e subnacional para qualquer compreensão da política contemporânea na seara do desenvolvimento social (YEATES, 2005, p. 2).

Capítulos subsequentes deste livro estão destinados especificamente à discussão acerca do impacto das organizações internacionais (OIs) e dos processos de regionalização sobre as políticas públicas do Estado nacional. Não obstante, cabe aqui anteciparmos um pouco algumas das questões que serão tratadas adiante, em função

da percepção, por certo exagerada, de que essas instituições “estariam reduzindo a zero o espaço para a atuação dos Estados” no que diz respeito às políticas sociais (AMIN, 1997, p. 30). Ainda segundo Yeates (2005), noções como essa parecem não se dar conta de que essas instituições dependem, em maior ou menor medida, da cooperação de políticos e burocratas nacionais e locais tanto para a formulação como para a implementação das suas ideias de desenvolvimento social, das políticas que são sugeridas e encorajadas e dos tratados que serão assinados pelos Estados membros. Essa “dependência estrutural” das OIs em relação aos Estados (e também, em alguns campos, em relação às organizações não estatais) “inevitavelmente deixa espaço de manobra para a política nacional e local mediar, ou mesmo frustrar, as intenções de políticas globais (*global policy intentions*)” (YEATES, 2005, p. 3).

Mas o panorama do novo “pluralismo político global” no campo da política social não estará completo se o reconhecimento das múltiplas interações entre Estado e organizações internacionais não se somar a uma averiguação das por vezes decisivas articulações transnacionais envolvendo toda uma ampla gama de atores não governamentais. Esses atores não governamentais, que serão analisados em nosso quinto capítulo, operam, como se sabe, com maior ou menor grau de institucionalização e com diversificado nível de articulação com os atores mais tradicionais. É também Yeates (2005) quem lista algumas das formas de interação entre esses atores que compõem o novo “pluralismo político global”, que incluem:

[...] intercâmbio de informações, identificação de questões e de posições comuns, ação colaborativa em questões específicas, coordenação das legislações, das políticas e das práticas nacionais, coordenação dos posicionamentos acerca das políticas e representação coletiva em outros fóruns regionais ou internacionais (YEATES, 2005, p. 4).

Note-se que, se nas décadas de 1980 e 1990 a agenda internacional destacou a política e a ideologia do liberalismo econômico ortodoxo e se, depois do 11 de setembro, prevaleceram as preocupações com a segurança e com a reconfiguração do sistema internacional, é necessário

recordarmos também que a questão do chamado desenvolvimento social progressivamente ganha espaço nessa agenda. Basta recordarmos, por exemplo, as diversas conferências sociais promovidas pelas Nações Unidas na década de 1990, a qual chegou inclusive a ser denominada década das conferências (ALVES, 2001), e o enorme apelo midiático e a grande mobilização dos Estados em torno dos Objetivos do Milênio, proclamados em 2000, e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, de 2015. Em que medida esse fenômeno pode, ou não, ser caracterizado como uma “nova política da responsabilidade social global” (*new politics of global social responsibility*) (DEACON, 2000), no entanto, é algo que por certo suscita controvérsias. Até porque, segundo uma crítica recorrente, o maior espaço adquirido pela questão social na agenda internacional (ou a internacionalização da política social) estaria promovendo mais a legitimação da política social residual e compensatória do que o progresso social global (DEACON, 2000).

Seja como for, é importante destacarmos a maneira como, pelo menos desde a virada do milênio, até mesmo as organizações internacionais que haviam liderado a defesa da ortodoxia neoliberal começaram, em alguma medida, a adotar um posicionamento de maior sensibilidade em relação à questão social. Vejamos a síntese feita por Deacon (2000) naquele período, lembrando antes que uma discussão mais sistemática sobre o papel das OIs será feita em nosso terceiro capítulo:

O Fundo Monetário Internacional (FMI) recentemente [no fim do século passado] mostrou sinais de estar se preocupando mais com as dimensões sociais da globalização ao começar a considerar a possibilidade de que algum grau de equidade dentro dos países pode favorecer o crescimento econômico. O Banco Mundial elaborou com mais clareza a sua “metodologia da gestão do risco pessoal” (*individual risk management approach*) para a proteção social no contexto da globalização. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) garantiu que a globalização pode tornar necessário um maior gasto social e não um menor. Enquanto a Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem mostrado sinais de fazer concessões à visão do Banco Mundial acerca da privatização de alguns aspectos da seguridade social, ela também mostrou interesse no novo universalismo que emerge dos movimentos de massas

(*bottom-up movements*) em diversos países. A visão da OMC acerca da necessidade de um mercado global no campo da saúde e da provisão de serviços sociais está adquirindo maior importância. ONGs internacionais estão agora mais claramente divididas entre aquelas que atuam como substitutas dos governos e aquelas que defendem uma maior responsabilidade governamental pelo bem-estar social (DEACON, 2000, p. vii-viii).

Antes de encerrarmos o capítulo e seguirmos adiante, contudo, cabe recordarmos que, mais recentemente, com a (re)emergência dos nacionalismos naqueles países que constituíram o centro dinâmico do capitalismo na segunda metade do século passado, termos como “desglobalização” e “pós-globalização” passaram a ser ouvidos com frequência. Não nos ocuparemos dessas questões aqui, até porque o apregoado “retorno do Estado nacional” dificilmente tornará inválida a argumentação desenvolvida neste livro.

Tendo sintetizado, neste primeiro capítulo, o importante, intenso e controvertido debate acerca do impacto da globalização sobre o Estado e sobre as suas políticas públicas, passamos, a seguir, a tratar de um processo que hoje é cotidiano e pervasivo, qual seja, o da difusão internacional de políticas. Essa discussão, como se verá, reforça o questionamento, central neste livro, acerca da insuficiência da compreensão dos processos de produção das políticas públicas como fenômenos exclusivamente domésticos ou nacionais.

DIFUSÃO INTERNACIONAL 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 intraestatais ou subnacionais. Dados os nossos objetivos neste livro, focalizaremos aqui apenas a difusão internacional. Se esse é um processo bastante antigo, havendo registros da difusão de políticas no Período Helenístico (DOLOWITZ, 2000), por exemplo, os estudiosos são unânimes em apontar que, com o advento da globalização e com a “revolução” promovida pelas novas tecnologias de informação e comunicação, tal processo seria hoje, nas suas distintas formas e graus, quase onipresente.

Sendo difícil a mensuração do fenômeno, que parece ter se intensificado tanto no plano internacional como no doméstico ou nacional, em trabalho de caráter bibliométrico, Graham, Shipan e Volden (2013) mostraram o crescente interesse acadêmico pela questão. Na Ciência Política brasileira, contudo, ainda é escassa a preocupação com a difusão de políticas públicas (FARIA; COELHO; JARD, 2016; OLIVEIRA; Faria, 2017). Isso apesar de serem abundantes os exemplos de difusão de políticas tanto no plano doméstico, como ilustrado pela proliferação no país de programas de transferência de renda e de processos de orçamentação participativa, como no plano internacional, uma vez que o Brasil, que tradicionalmente tem sido um contumaz “importador” de políticas, tornou-se também, mais recentemente, um ativo “exportador” (AYLLON; LEITE, 2010; FARIA; PARADIS, 2013; FARIA, 2012; OLIVEIRA, 2016). Os programas Fome Zero e Bolsa Família, por exemplo, são hoje amplamente divulgados, pelos organismos internacionais, como práticas exitosas a serem adotadas

por outros países em desenvolvimento. Dito de outra forma, tornaram-se *best practices* a serem emuladas por outros países.

Na ampla e diversificada bibliografia acadêmica internacional dedicada ao estudo dos processos que nos interessam neste capítulo, que mobiliza não apenas cientistas políticos, mas também sociólogos, economistas, internacionalistas, historiadores e geógrafos, entre vários outros, prolifera uma Babel de termos correlatos, como, por exemplo: difusão de políticas, transferência de políticas, convergência, aprendizado de políticas e circulação e emulação de políticas¹. Por vezes, tais termos são usados de forma intercambiável. Diversos estudiosos, porém, procuram distingui-los. Mesmo não havendo consenso na literatura acerca da problemática conceitual, muitos autores assinalam que, entre os cientistas sociais, 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 transferências. A seguir são apresentados os Quadros 1 e 2, que sintetizam a discussão de maneira didática. Antes, porém, cabe distinguirmos os quatro principais elementos do processo de difusão ou de transferência, quais sejam: o estímulo, os meios, os agentes sociais e os resultados (SOLINGEN, 2012).

¹ GRAHAM, SHIPAN e VOLDEN (2013, p. 690) contabilizaram 104 “metáforas coloridas e modificadores” que têm sido utilizados nas décadas de estudo sobre a difusão.

Quadro 1 – Comparação entre transferência e difusão de políticas públicas

	Transferência de políticas	Difusão de políticas
Casos	Poucos	Muitos
Metodologia	Qualitativa	Quantitativa
Capacidade de generalização	Baixo grau	Alto grau
Modelagem	Pouca	Complexa/Matemática
Capacidade de predição	Nenhuma	Alta

Fonte: NEWMARK (2002, Tab. 2, p. 9).

Quadro 2 – Transferência e difusão de políticas

Paradigma	Transferência de políticas	Difusão
Definição	“Transferência de políticas, emulação e lições aprendidas (<i>lesson drawing</i>) se referem ao processo por meio do qual o conhecimento sobre as políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um ambiente político (passado ou presente) é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro ambiente político” (DOLOWITZ; MARSH, 2000, 5)	“O processo pelo qual uma inovação é comunicada por intermédio de certos canais ao longo do tempo entre os membros do sistema social. Trata-se de um tipo especial de comunicação na qual as mensagens são relativas a novas ideias”. (ROGERS, 1995, 5)
Predominância	Entre cientistas políticos, analistas de políticas públicas e da gestão pública (<i>public management</i>).	Entre sociólogos, mas cada vez mais utilizado por cientistas políticos.
Orientação metodológica	Estudos de caso e análise comparativa.	Quantitativa.
Principais termos e conceitos	Aprendizado das políticas (<i>policy learning</i>), lições aprendidas (<i>lesson drawing</i>), aprendizado Bayesiano (<i>Bayesian learning</i>).	Contágio, modismo/tendência (<i>bandwagoning</i>), comportamento de manada (<i>herding</i>), isomorfismo.
Principal pressuposto	O processo de mudança é político no sentido que o aprendizado das políticas é filtrado por instituições políticas.	O processo de mudança ocorre em redes sociais.

Paradigma	Transferência de políticas	Difusão
Mecanismo de mudança da política pública	Varia entre coercitivo e voluntário, por ex., emulação, redes de elites, harmonização pela via dos regimes internacionais e penetração por atores e interesses externos (BENNETT, 1991).	Isomorfismo, cultura, normas internacionais, melhores práticas.
Resultados	Viés pro-convergência.	Forte viés pro-convergência.
Foco relativo ao processo das políticas	Compreensivo: foco nos objetivos das políticas, no seu conteúdo, nos seus instrumentos, resultados, estilos.	Seletivo: foco nos objetivos das políticas e no seu conteúdo.

Fonte: Levi-Faur e Vigoda-Gadot (2004, p. 4-5).

Neste capítulo, buscaremos enfatizar a complementaridade entre as duas abordagens. Ainda com o objetivo de abordarmos de maneira concisa o campo da difusão/transferência de políticas públicas, apresentamos, no Quadro 3, o que os próprios autores, em um artigo amplamente citado, denominaram de “Modelo de Dolowitz e Marsh”, que se pretende um modelo analítico, mas que deve ser lido, acreditamos, como uma síntese das principais indagações que têm sido endereçadas ao fenômeno da transferência e que têm informado a maior parte das investigações². O “modelo” apresenta respostas sintéticas para oito importantes questões relativas ao processo de transferência, que devem ser verificadas na empiria, quais sejam: (a) Por que ocorre a transferência de políticas públicas? As respostas a essa questão variam em um continuum que vai da adoção voluntária à coerção. (b) Quais atores estão envolvidos neste processo? (c) O que é transferido? (d) De onde são extraídas as lições ou de onde vem o aprendizado? (e) Quais são os distintos graus da transferência? (f) Quais são os constrangimentos sobre o processo de transferência? (g) Como se pode demonstrar a ocorrência da transferência? (h) Como a transferência pode levar ao fracasso da política?

² Para uma contundente crítica ao trabalho de Dolowitz e Marsh, ver James e Lodge (2003).

Quadro 3 – O modelo Dolowitz and Marsh para o estudo da transferência de políticas públicas

Por que transferir?		Quem está envolvido na transferência?		O que é transferido?		De onde?		Graus de transferência		Como demonstrar a transferência de políticas		Como a transferência leva ao fracasso da política
Continuo	Dever	Representantes eleitos	Partidos políticos	Políticas (objetivos) (conteúdo) (instrumentos)	Interno	Governos regionais	Governos municipais	Organizações internacionais	Cópia	Complexidade da política	Mídia	Transferência não informada (uninformed)
Voluntário	Misturas	Coerção	Imposição direta	Programas	Global	De dentro da nação	Cross-National	Emulação	Relações passadas	Relações passadas	Relações passadas	
Lições aprendidas (Lesson drawing) (Perfeita Racionalidade)	Lições aprendidas (Racionalidade Limitada)	Pressões internacionais	Burocratas/ Servidores públicos	Grupos de pressão Experts/ Policy entrepreneurs	Consultores	Think Tanks	Corporações transnacionais	Instituições supranacionais	Lições negativas	Lições negativas	Emprestimos) (Condições vinculadas a atividade comercial)	Obrigações

Fonte: Dolowitz & Marsh, 2000, p.9

Sendo comum a compreensão das abordagens da difusão e da transferência como complementares, vejamos as questões que Marsh e Sharman (2009) sugeriram ser centrais para uma maior fertilização recíproca entre elas. De acordo com esses autores, são cinco as questões que poderiam ser desenvolvidas a partir dos *insights* de ambas as literaturas, quais sejam: (a) ambas as abordagens poderiam se beneficiar de uma maior preocupação com as cambiantes interações entre os vários mecanismos que promovem tanto a transferência quanto a difusão; (b) se a literatura sobre difusão privilegia a estrutura, aquela dedicada à transferência foca a agência. Sendo assim, claro está que explicações mais robustas poderiam ser desenvolvidas a partir do reconhecimento da relação dialética entre agência e estrutura; (c) se os estudos sobre a difusão procuram descobrir padrões, as análises sobre a transferência normalmente privilegiam o rastreamento dos processos (*process-tracing*). Contudo, parece evidente que uma compreensão mais cabal desses fenômenos requer o conhecimento de ambos; (d) ambas as literaturas, por motivos diversos, têm prestado pouca atenção aos países ditos em desenvolvimento; e, por fim, (e) ambas as literaturas deveriam estar mais interessadas no fato de a difusão e a transferência levarem à adoção de políticas que, depois, nem sempre se revelam bem-sucedidas.

A busca por soluções alhures para problemas domésticos (ou por inovações nas políticas públicas) tem sido explicada de diversas maneiras, as quais a primeira coluna do Quadro 3, apresentado há pouco, procura apresentar de modo sintético, ainda que certamente lacunar. A ortodoxia ensinava que a mudança nas políticas públicas era derivada principalmente de pressões sociais. Essa visão tradicional, hoje amplamente questionada, complementada ou simplesmente relegada a um plano secundário, quer estivesse ancorada no pluralismo, no neopluralismo, no corporativismo ou no marxismo, pressupunha um governo relativamente passivo (BENNETT; HOWLETT, 1992). Como é bem sabido, a emergência do neoinstitucionalismo se encarregou de resgatar, no plano analítico/acadêmico, a agência do Estado e de suas burocracias.

No campo da análise de políticas públicas, contudo, o trabalho de Heclo (1974) é muitas vezes pensado como outro divisor de águas, uma vez que, ao questionar as teorias baseadas no conflito, o autor, enfatizando o papel das ideias (FARIA, 2003), abre o caminho para o desenvolvimento de abordagens explicativas do processo de produção das políticas centradas na aquisição e utilização do conhecimento (BENNETT; HOWLETT, 1992). A seguinte passagem do trabalho de Heclo (1974) tem sido amplamente citada e merece ser reproduzida aqui:

A tradição nos ensina que a política é constituída pelo conflito e pelo poder. Essa é uma visão parcial (*blinkered view*) da política e particularmente ofuscante quando aplicada à política social. A política tem a sua fonte não apenas no poder, mas também na incerteza – homens se perguntando coletivamente sobre o que deve ser feito... Os governos não apenas exercem o “poder”... eles também quebram a cabeça (*they also puzzle*). O processo de produção das políticas públicas é uma forma de perplexidade (*puzzlement*) coletiva em benefício da sociedade; ele requer tanto decisão quanto conhecimento... Muito da interação política constitui um processo de aprendizagem social expresso através das políticas (HECLO, 1974, p. 305-306).

No que diz respeito ao aprendizado sobre as políticas, que pode ser entendido tanto como uma forma de difusão quanto como um dos seus instrumentos, o trabalho de Richard Rose (1991) foi precursor. Vejamos, no Quadro 4, a maneira como o autor classifica os tipos de aprendizado ou de *lesson drawing*:

Quadro 4 – Variedades de aprendizagem na difusão de políticas públicas

Cópia	Adoção mais ou menos integral de um programa já em funcionamento em outra jurisdição
Emulação	Adoção, com adaptações em diferentes circunstâncias, de um programa já em funcionamento em outra jurisdição
Hibridização	Combina elementos de programas de dois lugares diferentes
Síntese	Combina elementos de programas implementados em três lugares diferentes ou mais
Inspiração	Programas externos utilizados como estímulo para o desenvolvimento de um novo programa, sem análogo em outra parte

Fonte: ROSE (1991 apud NEWMARK, 2002, Tabela 1, p.6) .

A literatura sobre difusão/transferência de políticas permaneceu, por algum tempo, circunscrita à dicotomia opção/coerção ou simplesmente focada na problemática da incerteza, que justificava tanto o “empréstimo” ou a “importação” de políticas quanto o crescente papel das redes e das comunidades epistêmicas (HAAS, 1992), que serão analisadas no nosso quinto capítulo. Mais recentemente, porém, com a expansão, diversificação e sofisticação teórica e metodológica da subárea, diversas outras abordagens e teorias foram desenvolvidas. Revisando a fortuna analítica da área, Dobbin, Simmons e Garret (2007) apresentam as quatro principais teorias que teriam sido desenvolvidas pelas Ciências Sociais para a compreensão da “difusão global de políticas públicas”, quais sejam: a abordagem construtivista; aquela dos “teóricos da coerção”; a teoria da competição; e a teoria do aprendizado. Vejamos cada uma delas com um pouco mais de detalhe.

De acordo com a abordagem construtivista, tanto os objetivos legítimos da ação estatal como os meios apropriados para se chegar a eles são construtos sociais compartilhados que variam no tempo e no espaço. A própria concepção do Estado nacional como o ator coletivo mais adequado foi, e continua sendo, produto de uma construção social. “Para os construtivistas, entender como a política pública se torna socialmente aceita é a chave para se compreender porque elas são difundidas” (DOBBIN; SIMMONS; GARRET, 2007, p.452). Para eles, os produtores das políticas operam segundo uma racionalidade limitada. Falta a eles tanto informação plena como capacidade cognitiva para efetivamente acessar e comparar todos os custos e benefícios das alternativas possíveis. A política pública ganha aceitação social de três maneiras, quais sejam: quando países líderes determinam o caminho a ser seguido; quando grupos de especialistas teorizam sobre os efeitos de uma nova política, dando assim justificativas para os tomadores de decisões; e quando os especialistas apresentam argumentos contingentes sobre a adequação de uma dada política, definindo-a como adequada em certas circunstâncias (DOBBIN; SIMMONS; GARRET, 2007).

Segundo os “teóricos da coerção”, a adoção de determinadas políticas pode ser imposta tanto por governos estrangeiros como por

organizações internacionais ou ONGs. Os meios da coerção também variam: força física, manipulação de custos e benefícios econômicos ou o monopólio da informação ou da *expertise*. A coerção normalmente envolve a mudança nos incentivos de uma nação.

A terceira teoria explicativa da difusão internacional, ainda segundo Dobbin, Simmons e Garret (2007), é a teoria da competição. Se os autores destacam a competição econômica, é necessário enfatizarmos que a competição política também pode ser relevante, na medida em que os candidatos competem entre si pela preferência do eleitorado. No caso da competição econômica, a mudança nos incentivos de um país não se dá pela pressão de atores poderosos, mas pela necessidade percebida de não ficar em desvantagem em relação a outro país entendido como adversário ou competidor. No capítulo anterior vimos como a competição por mercados ou por financiamento externo direto pode levar à difusão de determinadas políticas. A suposta corrida para o fundo (*race to the bottom*) seria um produto da competição. A competição, contudo, não conduz necessariamente à convergência nas políticas públicas, como argumentado pelos autores e já discutido aqui anteriormente.

O aprendizado, por seu turno, ocorre quando novas evidências alteram as crenças prevalecentes. É possível aprender tanto com a própria experiência quanto com a experiência de outros. Cabe recordar, também, que as “lições aprendidas não são necessariamente as lições corretas” (DOBBIN; SIMMONS; GARRET, 2007, p. 460). Contudo, o ato de copiar ou emular pode não envolver aprendizado, que acontece apenas quando há alteração na crença acerca de causas ou consequências. É necessário ressaltarmos, ainda, que os processos de aprendizagem tendem a ser condicionais, ou seja, nem todos os tomadores de decisões são igualmente sensíveis à experiência alheia. Nas palavras sintéticas e precisas de Gilardi (2010, p.650), devemos sempre nos perguntar: “quem aprende de que nos processos de difusão”?

Gilardi (2010) nos mostra como os *policy makers* aprendem distintas coisas, de diversas maneiras, destacando também a necessidade de percebermos que se aprende tanto com os resultados e impactos das

políticas públicas de outros lugares, como, ainda, com as suas implicações políticas. Ou seja, o aprendizado pode envolver tanto a *policy* como a *politics*. Ademais, o autor ressalta que a maneira como os tomadores de decisões assimilam a experiência alheia muitas vezes depende de questões ideológicas e de suas crenças prévias acerca das consequências prováveis das reformas em questão.

Antes de prosseguirmos em nossa apresentação dos processos e dos estudos sobre a difusão e a transferência internacional de políticas públicas, devemos abrir espaço para um tratamento um pouco mais detalhado da chamada **convergência de políticas**, que, para muitos, seria um resultado inevitável da difusão. Uma apreciação menos sintética da questão da convergência é importante não apenas porque é necessário desmistificar algumas percepções e combater visões reducionistas e simplistas, mas também porque, assim, teremos a oportunidade de salientar outros fenômenos e nuances importantes, que nos ajudarão na consecução de nossos objetivos neste capítulo.

A esse respeito diga-se, inicialmente, o que tem sido amplamente reconhecido: as políticas públicas sofrem mudanças na medida em que são difundidas. Revisitando a literatura sobre a convergência de políticas, em um artigo cujo título procura resumir o seu argumento central (*Convergência mais ou menos*), Klingler-Vidra e Schleifer (2014) sugerem que a ocorrência de distintos graus de convergência é devida, fundamentalmente, a quatro fatores, quais sejam: (a) à variada natureza do modelo de difusão prevalecente. Isso porque a difusão pode partir da experiência de um único país ou da experiência de dois ou mais países, pode ser mais vertical ou mais horizontal ou pode se assemelhar mais a um processo do tipo corrente, em que uma adoção está mais relacionada à última importação ocorrida do que à experiência do inovador inicial; (b) às diferenças na especificidade do que está sendo difundido; (c) ao tipo de mecanismo de difusão que prevalece; e (d) ao contexto institucional do lugar em que ocorre a adoção.

Não obstante, independentemente da maior ou da menor semelhança entre as políticas resultantes da transferência e das distintas formas de se

explicar esses processos de difusão, cabe recordar que é bastante comum que esses processos envolvam países muito diferentes entre si. Essa diversidade, diga-se, pode ser notada tanto entre os exportadores quanto entre os importadores. Os fluxos, assim, não são nem unidirecionais, por exemplo, no sentido Norte-Sul, nem necessariamente homogêneos, envolvendo apenas países semelhantes, ainda que parte da literatura procure pensar em *clusters* ou aglomerados de países importadores, descobrir padrões regionais de difusão ou sinalize que o mais comum é que os vizinhos sejam os primeiros a adotar a inovação. Não obstante, as chamadas “ondas de difusão” usualmente abarcam países que têm distintos níveis de desenvolvimento econômico, variadas conformações políticas e diversas estruturas sociais. Isso sugere que “necessidades funcionais domésticas” (WEYLAND, 2005, p. 262) são insuficientes para explicar a muitas vezes rápida difusão de inovações no campo das políticas públicas. Essas são questões que, muito claramente, sinalizam a necessidade de procurarmos explicações no plano extranacional.

É ainda Weyland (2005, p. 263-264) quem assinala que, se os estudiosos da área têm investigado em que medida os modelos externos influenciam a produção das políticas e através de quais canais eles exercem influência, “eles raramente enfocaram os mecanismos causais que conduzem a difusão”. Com base em um estudo sobre a difusão da reforma previdenciária na América Latina, o autor conclui que:

[...] contrariamente à abordagem da pressão externa, os tomadores de decisão do plano doméstico têm autonomia significativa; contrariamente à abordagem da imitação normativa (*normative imitation approach*), objetivos meramente utilitários guiam a formulação de políticas; e contrariamente à abordagem do aprendizado racional, os tomadores de decisão normalmente utilizam atalhos inferenciais (*inferential shortcuts*), especialmente os três principais *heuristics* documentados pelos psicólogos cognitivistas – disponibilidade (*availability*), representatividade (*representativeness*) e ancoragem (*anchoring*) (WEYLAND, 2005, p. 264).

Se o trabalho de Weyland (2005, 2006) demonstra o enorme potencial analítico do diálogo da Ciência Política com a Psicologia Cognitiva, o crescente interesse de outras áreas do conhecimento

pelo fenômeno da difusão de políticas públicas tem produzido várias outras importantes inovações analíticas e redundado na proposição de novas e reveladoras abordagens. Uma delas, capitaneada por geógrafos e estudiosos das cidades, mas fortemente lastreada no diálogo interdisciplinar, foi denominada montagens, mobilidades e mutações de políticas públicas (*policy assemblages, mobilities, and mutations*). Com o foco na circulação global de políticas desenvolvidas originalmente no plano local, e enfatizando que transferência e difusão envolvem inevitavelmente mutações, essa abordagem é inspirada no e ao mesmo tempo crítica do arcabouço analítico mais “tradicional” da transferência de políticas, desenvolvido principalmente pela ciência política.

Segundo essa abordagem, o “foco dado pelos geógrafos no lugar, no espaço e na escala, associado à preocupação da antropologia e da sociologia com as relações sociais, com as redes e com a ‘pequena política’ (*small p’ politics*), tanto dentro como além das instituições de governança, promete aprofundar e fortalecer” as análises sobre o processo de produção das políticas e sobre sua mobilidade (McCann; Ward, 2013, p. 3). Se a origem dos estudos sobre a transferência na Ciência Política implicou uma ênfase mais racionalista e formalista, típica desse campo, essa abordagem procura valorizar a perspectiva construtivista, hoje tão importante nas demais disciplinas das Ciências Sociais. Ela busca mostrar como a produção das políticas deve ser vista como um processo político e sócio espacial que é simultaneamente local e global. Essa abordagem, com a sua preocupação geográfica mais geral, tenta “rastrear como e onde os modelos de políticas e a *expertise* sobre essas políticas se movem, estudando como esses modelos mudam na medida em que eles se movem e examinando como eles se tornam parte de novas montagens de políticas (*policy assemblages*) através de uma combinação entre práticas locais cotidianas e conexões globais” (McCann; Ward, 2013, p. 14).

Argumenta-se também que, se a transferência de políticas não é um fenômeno recente, nas últimas décadas tem havido uma mudança tanto na sua natureza como na sua velocidade. Isso não só em função da multiplicação dos problemas que são compartilhados por vários países ou pelo acesso mais fácil à experiência alheia, mas também em função do “crescente

número de consultores, *think tanks* e outros envolvidos na circulação global e no marketing” de políticas e programas (McCANN e WARD, 2013, p. 15). Ademais, ainda segundo McCann e Ward (idem), os próprios produtores das políticas públicas parecem ter adotado “uma postura extrovertida, reflexiva e agressiva”, por causa da competição por investimentos e por recursos e também, ao fim e ao cabo, para o seu melhor posicionamento nas disputas eleitorais e interburocráticas.

Outra inovação analítica importante foi proposta por Ancelovici e Jenson (2013). Eles sugerem que, para que inovações locais possam ser adotadas em outras jurisdições, elas devem, antes, ser transformadas em um “modelo *standard*”. Segundo os autores, três mecanismos seriam centrais nesse processo de standardização, quais sejam: certificação, descontextualização e enquadramento. A **certificação** envolve o reconhecimento por parte de uma autoridade externa, que apoia, distingue e legitima as práticas em questão. A **descontextualização**, por sua vez, é fruto de um esforço deliberado para desvincular uma dada prática, um conjunto de ideias ou uma instituição do seu contexto social, cultural, político, econômico e/ou histórico original. Pela via da descontextualização, essa prática, ideia ou instituição é transformada em um modelo abstrato, com propriedades modulares. É necessário, nesse processo, desconsiderar o que os empreendedores percebem como sendo obstáculos à transferência ou à difusão. Goldfrank (2012), por exemplo, mostra a importância da descontextualização em sua análise da difusão global do orçamento participativo (OP), que foi originalmente desenvolvido no Brasil, por algumas prefeituras petistas, como instrumento da busca de “inversão de prioridades”. Segundo o seu argumento, a descontextualização do OP de seus propósitos originais teria sido fundamental para torná-lo uma “boa prática” apregoada mundo afora pelo Banco Mundial e por outros organismos internacionais particularmente ciosos da preservação do *status quo*. Por fim, o **enquadramento**, enquanto um mecanismo central do processo de standardização das políticas que serão difundidas, refere-se ao “trabalho discursivo estratégico feito por certos atores na medida em que eles definem situações e problemas, simplificam eventos e experiências, conectam questões distintas e sugerem soluções gerais para os propósitos da ação coletiva” (ANCELOVICI; JENSON, 2013, p. 298).

Outra descoberta interessante feita por Ancelovici e Jenson (2013) é que os atores mais importantes nesse processo de standardização não são, como se poderia esperar, nem os inovadores nem aqueles que primeiro adotam ou tomam de “empréstimo” a inovação. Os principais agentes da standardização seriam “empreendedores intermediários” localizados na interseção de um complexo de redes que envolvem tanto atores estatais como não estatais. Aqui, se o leitor se lembrou do “pluralismo político global” mencionado no capítulo anterior, isso por certo não terá sido mera coincidência.

Como parece claro, os três mecanismos fundamentais do processo de standardização das políticas, que é pré-requisito para a sua bem-sucedida difusão internacional, podem ser pensados também como estratégias discursivas. Entre as abordagens mais macro, que enfatizam o papel de variáveis estruturais no processo de difusão de políticas, e as mais micro, que ressaltam o papel dos empreendedores, por exemplo, têm também sido desenvolvidas abordagens intermediárias, como aquelas que enfatizam o papel das redes e a centralidade das narrativas (RODGERS, 2014). As redes serão discutidas em nosso capítulo 5. Já as narrativas ou histórias, além de contribuir para o processo de standardização, como visto há pouco, podem também dar à política pública o “momentum e o poder que o movimento além das fronteiras requer” (RODGERS, 2014, p. 302). As narrativas, mesmo sendo incapazes de, por si sós, promover a circulação das políticas além das fronteiras, têm a capacidade de organizar e de conferir sentido à ação social. Passemos a palavra para Rodgers, uma vez mais:

Trabalhando por associação, implicação e analogia, ao encurtar o tempo e ao eliminar a distância entre o específico e o geral, as narrativas podem tornar portáteis partes das políticas (*policy measures*), retirando-as de seu contexto de origem para que cumpram objetivos outros. Elas podem bloquear ou facilitar o processo de transferência das políticas, congelando algumas formas de ação social em narrativas sobre particularidades locais. [...] E ao simplificar e re-enquadrar o processo de busca [por soluções ou alternativas], elas podem concentrar e delimitar fortemente o seu foco (RODGERS, 2014, p. 310-311).

Feita essa breve síntese do campo de estudos e dos processos de difusão e de transferência internacional de políticas públicas, devemos agora dedicar a nossa atenção às organizações internacionais (OIs), que muito mais do que instrumentos dos países mais poderosos ou arenas para a interação entre os Estados, adquiriram grande capacidade de agência. Como se verá, as OIs tornaram-se atores-chave nos processos de internacionalização das políticas desenvolvidas no plano doméstico ou intranacional. Na verdade, as OIs aparecerão com destaque em todos os capítulos deste livro. Isso porque: elas são, ao mesmo tempo e em grande medida, produto e produtoras da globalização (capítulo 1); porque podem chegar a ser cruciais nos processos de difusão de políticas (capítulo 2), já que têm atuação setorial e/ou estruturante e alcance regional ou global (capítulos 3 e 4); porque são centrais para a construção, legitimidade e operação de diversas redes transnacionais e comunidades epistêmicas (capítulo 5); e porque elas talvez sejam as principais promotoras do que hoje é muitas vezes chamado de “políticas públicas globais” (Considerações finais).

Além disso, é importante ressaltarmos também que essa discussão sobre as organizações internacionais é particularmente importante no caso do Brasil, que tem sido muito ativo na construção do multilateralismo. Isso basicamente por três motivos: por razões estruturais, dadas as dimensões geográfica, populacional e econômica do Brasil; em função das tradicionais aspirações de suas elites de que o país tenha um protagonismo internacional à altura das suas dimensões; e por causa da precoce profissionalização e da relativa autonomia de seu corpo diplomático. 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.

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: ENTRE A GOVERNANÇA GLOBAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS

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, o presente capítulo trata, mais especificamente, das organizações intergovernamentais. O foco é justificado pelos seguintes motivos: (a) por acreditarmos que o seu impacto sobre as políticas públicas em geral tende a ser maior; (b) porque em alguma medida o capítulo 5, dedicado a uma apreciação do papel das comunidades epistêmicas, das redes e dos movimentos sociais transnacionais, trata das ONGs internacionais; e, por fim, (c) porque as empresas multinacionais normalmente não têm como prioridade influenciar as políticas dos Estados nacionais, sendo, não obstante, atores que serão eventualmente tratados, de passagem, em diversas partes do livro.

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 permanente¹.

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

Se essa 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]”². Os números apresentados no Anuário publicado pela UIA, contudo, são contestados por Woodward e 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 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, fundamental para os nossos interesses específicos neste livro, 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 e Orestein (2013, p. 125), as OIs são “sistemas mais abertos do que a maior parte dos realistas e dos estruturalistas acredita”; e (b) se

² <http://www.uia.org/yearbook?qt-yb_intl_orgs=3#yearbook_pages-page_yb_faq-4>

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 nesse campo. Deacon e outros (1997) se referiram a esse processo como de “socialização da política global” e de globalização da política social nacional.

Na literatura específica, é bastante comum que se caracterizem certas OIs como mais “social-reformistas” que outras, por vezes consideradas, por exemplo, como verdadeiros bastiões do neoliberalismo. Essas 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 e Orestein (2013), contudo, nos mostram a importância de compreendermos as OIs como sistemas abertos, como espaços de contestação e, na esteira do importante livro de Barnett e Finnemore (2004), como derivando a sua legitimidade também de sua *expertise* acumulada e do discurso especializado. Essas características tornariam as OIs “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 dessas OIs, 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 5 apresenta essas funções de maneira mais ordenada:

Quadro 5 – Funções das organizações intergovernamentais

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	Alocar recursos, prover assistência técnica e auxílio humanitário, mobilizar forças.
Geração de ideias	

Fonte: Karns, Mingst e Stiles (2015, Figura 1.4, p. 27).

As OIs, 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 interesse dos Estados em instrumentalizar as OIs 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 OIs 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 OIs 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.

Cabe destacarmos também 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 à 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 propagandeam uma grande variedade das chamadas boas práticas, muitas vezes ofertando auxílio técnico para que os governos produzam as suas políticas com base nesse repertório, que é apregoado 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 **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 (2009, p. 3), 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”. Claro que essa é uma questão bastante polêmica, que será retomada nos nossas Considerações finais, quando discutiremos a pertinência de pensarmos em “políticas globais”.

No que concerne ao impacto dessas 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 BM 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 e outros (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 desses 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 e Weiss (2009): “Ideias das Nações Unidas que mudaram o mundo”. Esses 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 esses 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 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 e Finnemore (2004) as retratam como atores semi-independentes cuja autoridade e autonomia excedem aquelas que lhes foram delegadas por seus membros. A significativa 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 esse 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 essa 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. O capítulo cinco, contudo, ao tratar dos atores não estatais, tem uma de suas seções dedicada às chamadas “comunidades epistêmicas”. Naquele capítulo teremos a oportunidade de retomar a questão das ideias e do conhecimento. Passemos agora, então, antes de encerrarmos este terceiro capítulo, a uma apresentação sintética das principais teorias que têm buscado explicar a atuação e 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 OIs 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 (2013, p. 630) 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”. O autor distingue cinco teorias sobre o papel das OIs 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 OIs 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 OIs socializa os representantes nacionais em uma visão de mundo compartilhada. Dessa maneira, o pertencimento às OIs

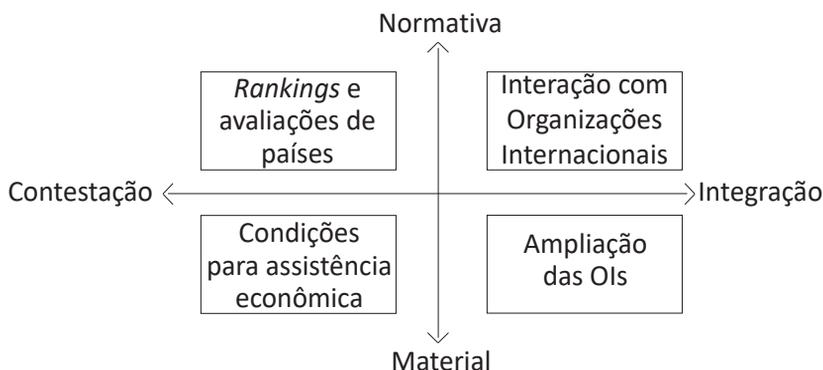
promove tanto o aprendizado instrumental como tenderia a homogeneizar identidades e interesses.

- 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 OIs 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 OIs 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 OIs como canais para a difusão de políticas, podendo, assim, provocar a convergência sem o estabelecimento de obrigações legais, essa quinta perspectiva foca os constrangimentos que as OIs 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 OIs. 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 OIs 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 OIs exercem o seu poder raramente ultrapassa as tradicionais dimensões material ou normativa do poder, Bauhr e Nasiritousi (2012, p. 542), em seu trabalho sobre o papel das OIs 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 OIs introduzem os Estados em redes de intercâmbio cultural e contestação na medida em que as OIs podem questionar determinadas ordens sociais e políticas prevalecentes 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. 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 e Nasiritousi, 2012, Figura 1, p.545

O trabalho de Bauhr e 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.

Feita essa breve discussão acerca do papel e da influência das OIs sobre as políticas públicas do Estado nacional, o capítulo subsequente trata do impacto da integração regional sobre as políticas públicas nacionais. Nesse próximo capítulo estaremos interessados tanto nas instituições regionais como nos processos de regionalização, que ultrapassam em muito as dimensões econômica, financeira e comercial. Que fique claro também, logo de partida, que muitas das instituições regionais, como o Mercosul, a Unasul (União de Nações Sul-Americanas) e a União Europeia, por exemplo, são OIs de abrangência regional, aplicando-se a elas, assim, a discussão que acaba de ser feita aqui. Porém, vale estudá-las em um capítulo à parte, em função de suas especificidades e porque elas tendem a impactar o Estado nacional e suas políticas de maneira talvez muito mais direta e perceptível.

Ademais, sendo o Brasil um país latino-americano, essa discussão talvez seja ainda mais relevante, uma vez que a América Latina tem um rico, antigo e diversificado histórico de busca de articulação regional, que remonta mesmo ao período de sua descolonização. Além disso, no presente, há na América Latina uma multiplicidade de organizações regionais, as quais são vistas por muitos como excessivas, redundantes ou concorrentes. A questão merece um pouco mais de cuidado também em função da ênfase que o Brasil tem dado, na sua política externa, ao entorno geográfico, o que há décadas faz do país um ativo participante da política regional, quando não um de seus protagonistas principais.

INTEGRAÇÃO REGIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS

Antes de tudo, parece-nos importante revisar brevemente a discussão sobre globalização e regionalismo, lembrando que ambos os termos poderiam, com propriedade, ser colocados no plural. Isso porque existem muitos processos de globalização e de regionalização, que abarcam distintas dimensões da vida social, no presente e no passado, e instituições regionais de vários tipos, criadas para a consecução de interesses bastante diversificados.

Entre os estudiosos do regionalismo, são divergentes as interpretações acerca das relações entre os processos de globalização e de regionalização. Como sinteticamente discutido por Lima e Coutinho (2005), há aqueles que entendem os dois processos como antagônicos e aqueles que acreditam que eles são complementares. Eles seriam antagônicos porque a globalização se caracteriza pela ampliação das interações econômicas, sociais e políticas transnacionais, demandando liberdade de ação para os agentes econômicos e para os indivíduos, ao passo que a regionalização demanda, por definição, a criação de áreas de relacionamento preferencial, implicando, assim, a preservação de práticas protecionistas. Por outro lado, para aqueles que ressaltam a complementaridade entre os dois fenômenos, haveria uma relação de causalidade entre globalização e regionalismo, que pode ser percebida de duas maneiras diferentes, quais sejam: (a) para uns, o regionalismo seria uma espécie de preparação para a globalização, uma vez que, ao implicar uma abertura nacional ainda parcial, os países estariam se estruturando para uma inserção mais plena no âmbito global; (b) para outros, contrariamente, a regionalização seria buscada como forma de defesa nacional contra os impactos mais deletérios da globalização. Assim a globalização seria, em ambos os casos, uma forma de incentivo para o regionalismo.

Não nos interessa aqui nem questionar nem buscar uma maior fundamentação para qualquer das interpretações que acabamos de esboçar. Cabe, porém, ressaltar que essas distintas compreensões, além de nos fornecer algumas pistas iniciais para entendermos o impacto do regionalismo sobre as políticas públicas dos seus Estados membros, indicam também o fato de a regionalização poder atender a propósitos bastante diferentes¹.

Outra maneira de destacarmos a diversidade do fenômeno que nos compete analisar neste capítulo é apontar as várias formas que a integração econômica pode assumir, que envolvem a busca de maior ou menor convergência de distintas políticas públicas. Antes de apresentá-las, contudo, cabe recordarmos que, normalmente, essa integração abarca países vizinhos, ou seja, pertencentes a uma mesma região. São os seguintes os tipos de “blocos econômicos”, muitas vezes entendidos como envolvendo crescentes graus de integração: (a) sistema de preferências aduaneiras; (b) zona de livre comércio; (c) união aduaneira; (d) mercado comum; (e) união econômica e monetária. Os três primeiros tipos envolvem basicamente a política alfandegária dos países membros (definição de algumas tarifas preferenciais; eliminação das tarifas alfandegárias entre os membros; e sua eliminação para os membros, associada à criação de uma tarifa externa comum para os não membros). Por seu turno, o mercado comum, extrapolando o âmbito exclusivamente comercial, promete a livre circulação de produtos, pessoas, bens, capital e trabalho, fazendo com que as fronteiras entre os países membros percam a sua relevância nas questões comerciais e naquelas relativas à mobilidade populacional. Por fim, no extremo da mais ampla integração, encontra-se

¹ Neste trabalho utilizamos como sinônimos os termos “regionalização”, “regionalismo” e “integração regional”, o que pode não parecer apropriado segundo a ótica de vários outros campos do saber. O uso intercambiável desses termos nos parece possível porque o que nos interessa aqui é menos a diferenciação regional de um grupo de países e mais a maneira como os Estados buscam cooperar com os seus vizinhos para a consecução de interesses diversos, o que tem impactos também variados sobre as políticas públicas adotadas no plano intraestatal. No entanto, devemos ressaltar que, para os nossos objetivos, é da maior relevância a distinção entre “integração” e “cooperação”.

a união econômica e monetária, que tem como único exemplo a União Europeia. Essa é um mercado comum que passou a abarcar também o âmbito monetário, havendo a adoção de uma moeda única, que não foi adotada pela totalidade dos membros, e a criação de um banco central do bloco, que define uma política econômica comum para os Estados partes.

Ainda que seja comum compreender essas variações como “etapas” de um processo de integração econômica, é necessário reconhecermos que elas constituem, mais propriamente, uma tipologia, uma vez que nem sempre há a ambição de progredir no sentido de uma maior integração.

Essa visão das “etapas” dos processos de integração econômica é fruto não apenas da observação da trajetória pioneira da Europa, mas também, possivelmente, do “pensamento desejoso” de muitos daqueles que procuram teorizar sobre os processos de regionalização. De toda forma, quer concordemos ou não com os funcionalistas, para quem os processos tópicos de regionalização produzem “transbordamentos” para outras áreas, fazendo com que a cooperação em um campo seja expandida para outros, aqui nos interessa salientar que a integração regional pode transcender, e muito, a política comercial, como exemplificado pelo caso da União Europeia.

Outra forma de evidenciarmos essa questão da diversidade dos regionalismos é reconhecermos a relevância da distinção entre organizações de natureza intergovernamental e de natureza supranacional. As primeiras são aquelas em que não há renúncia de soberania por parte dos Estados membros em favor da OI. O Mercosul é um exemplo típico. No caso das organizações supranacionais, como a União Europeia, há renúncia de parte da soberania. Para os nossos interesses aqui, essa distinção é da maior relevância, posto que ela sinaliza a quem compete decidir e como decidir sobre algumas das políticas públicas que serão adotadas no âmbito doméstico.

Ainda sobre essa fundamental questão da autonomia do Estado membro, vale ressaltar uma curiosa contradição: se, por um lado, a cooperação regional institucionalizada tende a catalisar a inserção internacional do Estado nacional, por outro ela tolhe, talvez por definição,

mas de distintas formas, a sua autonomia de ação tanto no plano internacional como no doméstico.

Enfatizar a natureza intergovernamental da esmagadora maioria das organizações regionais é importante também porque fica evidenciado o caráter eminentemente político desses constructos institucionais, bem como a sua instabilidade inerente. Essa questão, tão singela como relevante para os nossos interesses aqui, fica realçada também quando as experiências de regionalização são examinadas em uma perspectiva histórica. As próximas páginas serão dedicadas a uma apresentação sintética da “evolução” dos regionalismos ao longo do tempo. A experiência latino-americana será enfatizada não apenas porque a região é o “destino” brasileiro (ou a sua “condenação”, segundo muitos), mas também em função do singularmente rico histórico da América Latina nesse campo, cujas origens devem ser buscadas nos esforços políticos e na fecunda idealização do “libertador” Simón Bolívar, no princípio do século 19. Mas talvez não seja de todo inútil ressaltarmos antes, de passagem, que desde as seus primórdios o regionalismo latino-americano foi contraposto pelo pan-americanismo capitaneado pelos Estados Unidos, em um jogo de ação e de reação ainda hoje da maior centralidade, o qual, no entanto, não nos cabe examinar aqui.

Na literatura específica, é comum que se fale de três fases do regionalismo latino-americano, quais sejam: o regionalismo dito “fechado” (ou desenvolvimentista) das décadas de 1950 e 1960; o regionalismo aberto dos anos 1990 (ou neoliberal); e o regionalismo que foi fruto da chamada “onda rosa” latino-americana, ou seja, da ascensão ao governo de diversos países da região, a partir do finalzinho do século 20, de lideranças e forças políticas de esquerda ou supostamente “progressistas”. Essa forma mais recente de regionalismo é denominada de distintas maneiras: regionalismo pós-liberal, pós-hegemônico, estratégico ou estrutural. Como veremos a seguir, a própria caracterização desses processos é pautada não apenas no reconhecimento dos distintos objetivos a que eles se propunham, mas também nos variados campos em que se procurou concentrar o esforço cooperativo e, logo, em que se buscou convergência na ação dos

Estados partes e de suas políticas públicas. O espaço de que dispomos nos possibilita apenas uma caracterização sumária desses processos, não nos permitindo discutir seus impactos, limitações e os motivos que levaram à emergência de novos paradigmas de regionalização.

Contudo, antes de apresentarmos essas três fases ou ondas, devemos recordar que, na região, a emergência de novos paradigmas normalmente não implicou nem o fechamento nem a reforma das instituições que haviam sido criadas segundo as lógicas e objetivos precedentes, constituindo o que Malamud (2013) denominou como “regionalismo sobreposto”. Nas palavras do autor, na “América Latina o regionalismo evoluiu por meio da proliferação segmentada mais do que pela via do alargamento [das instituições regionais] e através da transformação dos seus objetivos mais do que pelo fato de eles terem sido alcançados” (MALAMUD, 2013, p.8). Ainda segundo o autor, a integração latino-americana combina “retórica grandiloquente e desempenho desanimador” (MALAMUD, 2013, p. 9). Daí o provocativo título do artigo de Malamud: “Regionalismo sobreposto, nenhuma integração”. Dito isso, voltemos às três fases acima mencionadas.

O **regionalismo fechado** das décadas de 1950 e 1960 foi um produto direto da estratégia para o desenvolvimento da América Latina elaborada no âmbito da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina, que é uma agência da ONU). Essa estratégia estava lastreada na ideia do desenvolvimento por substituição de importações. Para que a região pudesse se industrializar, seria necessário, segundo a receita cepalina, que o mercado interno fosse capaz de absorver a desejada produção industrial local, a ser fomentada pelo Estado. Contudo, como a capacidade de consumo dos países individualmente era limitada, pensou-se na formação e na proteção de um mercado regional e no direcionamento das políticas industriais dos países da região de modo a promover a sua complementaridade. Dessa forma, “o regionalismo fechado era promovido como estratégia de desenvolvimento econômico, sustentado pela ideia de que os países atrasados não podiam competir com os países mais desenvolvidos e precisavam, portanto, proteger-se para a promoção

da industrialização” (RIBEIRO; KFURI, 2010, p. 3). A expressão típica desse processo foi a criação, em 1960, da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), cujos objetivos, porém, ficaram limitados na prática à formação de uma zona de livre comércio. Se o regionalismo fechado foi um dos instrumentos de um modelo de desenvolvimento introvertido, o regionalismo aberto da década de 1990 foi visto como peça chave na busca por economias integradas a uma globalização que, no imediato pós-Guerra Fria, era amplamente compreendida como benévola.

O chamado **regionalismo aberto**, assim, deve ser considerado como um típico produto do fim da bipolaridade do sistema internacional e como forma de concretização do neoliberalismo econômico. Entendendo a globalização como prenhe de oportunidades, os Estados teriam a opção de se unir para uma melhor inserção das economias nacionais nos pujantes fluxos transnacionais. A integração regional passa a ser vista, então, como capaz de ampliar a capacidade de competição internacional dos países latino-americanos, competição essa por mercados externos e também por investimentos e insumos. É comum, também, que se entenda o regionalismo aberto como um mecanismo de reforço externo das medidas liberalizantes e do ajuste que, sob a batuta do Consenso de Washington, estavam sendo adotados no plano doméstico. A cooperação no âmbito regional passa, assim, a ter como objetivo quase exclusivo a promoção comercial. O Mercosul, criado em 1991, tornou-se exemplo consumado do regionalismo aberto do período, ainda que, originalmente, no ideário de seus formuladores, ele tivesse sido pensado como instrumento de desenvolvimento econômico com justiça social e como capaz de produzir complementaridade entre as economias dos países membros (idem). Esperava-se, ainda, que ele pudesse servir como obstáculo para o eventual retorno dos regimes de força no Cone Sul.

Se a questão comercial é central tanto no regionalismo fechado como no aberto, o modelo que emerge no início do presente século prioriza outros eixos, como: a cooperação política para a resolução de problemas da região e na tentativa de reduzir as assimetrias do sistema internacional; a promoção do desenvolvimento da infraestrutura regional;

a cooperação energética; e a cooperação no campo das políticas sociais. Essa multiplicidade de objetivos, que caracteriza uma postura não mais defensiva, talvez explique os distintos termos usualmente empregados para definir essa terceira onda do regionalismo latino-americano: **regionalismo pós-liberal, pós-hegemônico, estratégico ou estrutural**. O adensamento da cooperação regional e a adoção de uma postura extra regional se não ofensiva por certo demandante pressupõem, no plano doméstico, não um Estado mínimo, mas, ao contrário, a recuperação das capacidades estatais. Assim, a integração regional, nas palavras de Ribeiro e Kfuri (2010, p. 9), adquire um “caráter multidimensional”. Vejamos como Lima e Coutinho sintetizam e contrastam o regionalismo aberto e o pós-liberal:

[...] os anos 2000 passam a se caracterizar por uma mudança de paradigmas do regionalismo aberto para a integração física e produtiva, e de um modelo do tipo *rule-driven* (dirigido por regras) para outro do tipo *policy-driven* (dirigido por políticas), no qual ideias de territorialidade, identidade e construção concreta de um espaço regional vêm à tona, inclusive com o retorno do Estado para o centro do palco, atuando como indutor – agora em maior parceria com a iniciativa privada – de um projeto de integração permanente (LIMA; COUTINHO, 2006, p.14).

A Alba (originalmente Alternativa Bolivariana para as Américas, rebatizada posteriormente como Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos), criada em 2004, e a Unasul (União de Nações Sul-Americanas), criada em 2006, são as instituições arquetípicas do regionalismo pós-liberal latino-americano. A segunda, cuja construção foi capitaneada pela diplomacia brasileira, tem uma postura mais pragmática e menos ideológica e combativa que a primeira, que foi liderada pela Venezuela de Chávez, e que, ao fim e ao cabo, ficou restrita a um número bem menor de países e sucumbiu rapidamente na esteira da crise do chavismo.

Uma vez que, como visto, o regionalismo fechado e o aberto ficaram circunscritos, na prática, à promoção comercial intrabloco, impactando, assim, uma área restrita da ação governamental, faremos a seguir uma

apreciação um pouco menos sumária do regionalismo multidimensional do período mais recente, que almejou a articulação de diversas das políticas públicas dos governos envolvidos. Por isso ele é entendido, como já mencionado, como *policy-driven* (“dirigido por políticas”).

Antes, porém, é necessário deixar claro que, a despeito da relevância e da visibilidade do regionalismo pós-liberal na América Latina do princípio do século 21, nessa mesma época foram criados, na região, diversos acordos de preferência comercial capitaneados pelos EUA e criada a Aliança do Pacífico, que originalmente englobou Chile, Peru, Colômbia e México. Esses acordos e a Aliança, contrariamente aos arranjos ditos pós-hegemônicos, têm como foco exclusivo a promoção comercial (QUILICONI, 2014). Essa terceira onda do regionalismo latino-americano é então, como se percebe, muito mais heterogênea que as anteriores, quando um modelo único prevaleceu. Parece claro, assim, que os diversificados projetos de cooperação instituídos nesse período mais recente espelham objetivos e ideologias distintos, conformando um cenário regional em que as forças centrífugas parecem prevalecer sobre as centrípetas. Dito ainda de outra forma, proliferam os regionalismos, mas a tendência geral é de fragmentação e não de integração da região como um todo.

Reconhecida, então, essa pluralidade de regionalismos na América Latina contemporânea, acreditamos ser importante discutirmos com um pouco mais de detalhe a sua versão pós-liberal, lembrando que também nesse caso há discrepâncias significativas. Vejamos, inicialmente, a definição de regionalismo pós-hegemônico apresentada por Riggiozzi e Tussie, que seria caracterizado por: “[...] práticas híbridas que seriam o resultado de um deslocamento parcial das formas dominantes da governança neoliberal liderada pelos EUA, em reconhecimento de outras formas políticas de organização e de gestão econômica dos bens regionais (comuns)” (RIGGIROZZI; TUSSIE 2012, p. 12).

A (re)políticação do regionalismo latino-americano foi materializada com a criação não apenas da Unasul e da Alba, mas também da Celac (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos), que não será tratada aqui. Mais do que respostas *ad hoc* para o que era visto como o

fracasso do neoliberalismo na região, essas duas primeiras instituições foram criadas como espaços de articulação política para a revisão conjunta das diretrizes do chamado Consenso de Washington e para o desenvolvimento de uma concepção compartilhada de inclusão, democracia e gestão econômica (RIGGIROZZI, 2011). Regionalizava-se, assim, a agenda doméstica das novas lideranças da chamada “virada à esquerda” latino-americana, em ampla medida pautada pela busca de crescimento com inclusão e justiça social. Tratava-se de fomentar a cooperação e se possível o consenso em diversas políticas públicas setoriais, de reconstruir simbolicamente a região e de elaborar ou resgatar uma narrativa acerca da identidade regional que fosse capaz de produzir convergências no âmbito latino-americano e ação concertada no plano extrarregional.

Ainda que se reconheça amplamente o caráter deficitário dessas instituições no que diz respeito à sua abertura para a participação social, Unasul e Alba buscaram fomentar a “cooperação transgovernamental e trans-social em projetos voltados para o bem-estar social, cooperativas de trabalhadores e a criação de sistemas de saúde, de educação e de produção de energia ancorados regionalmente”, promovendo um “senso de pertencimento, identidade e inclusão” (RIGGIROZZI, 2011, p. 19). A política social passa a ser, assim, uma importante força motriz da integração regional, supostamente capaz, até mesmo, de redefinir os seus termos. Por isso Riggiozzi (2014) se refere a uma “virada social” no regionalismo sul-americano, que, no caso da Unasul, teria no campo da saúde um de seus pilares estratégicos.

Mas se o investimento na (re)imaginação da identidade latino-americano tem defensores fervorosos e críticos ácidos, na área da saúde, por exemplo, o impacto da ação regional da Unasul tem sido amplamente reconhecido. Nessa seara, se novas práticas e estruturas normativas foram criadas por intermédio de instituições formais, como o Conselho de Saúde (são 12 os Conselhos setoriais existentes na Unasul) e o Isags (Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde), também foram articuladas redes informais para a promoção da saúde, engajando atores estatais e não estatais. Essas redes se envolveram na formulação,

negociação e implementação de políticas e programas de saúde (RIGGIROZZI, 2014). Porém, a Unasul, além de procurar “reduzir os riscos sanitários transfronteiriços” e formar quadros técnicos e políticos, buscou também “melhorar a capacidade de representação e de negociação” no campo da diplomacia global, para participar com mais força dos processos regulatórios internacionais e para “exercer influência nas políticas de acesso a medicamentos” (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2016, p. 186).

Por motivos como esses, como visto, é possível caracterizar o regionalismo pós-hegemônico latino-americano como “dirigido por políticas” (*policy-driven*), em contraposição àqueles que seriam “dirigidos por regras” (*rule-driven*). Contudo, o caráter intergovernamental dessa forma de cooperação institucionalizada pode ser pensado como menos capaz de produzir a convergência (ou a “harmonização”) das políticas públicas dos Estados membros do que o regionalismo calcado na construção de instituições supranacionais. Como ressaltado anteriormente, os Estados partes transferem parte de sua soberania para a constituição dessas instituições supranacionais, as quais têm a capacidade de constrangê-los para que cumpram as regras e políticas comunitárias. Ademais, instituições supranacionais tendem a ser menos afetadas pelos ciclos eleitorais nacionais e menos dependentes da agenda e dos esforços pessoais do chefe de governo. Por isso, o restante do capítulo será dedicado a uma breve apreciação do fenômeno que tem sido denominado de “europeização” das políticas públicas dos países membros da União Europeia (UE).

A União Europeia e a “europeização” das políticas públicas dos seus Estados membros

Em seu trabalho sobre o que denominam “políticas sociais regionais”, Deacon, Ortiz e Zelenev (2007, p. 5), além de comparar a maneira como distintas organizações regionais cooperam no campo das políticas sociais, adotam uma postura normativa de defesa dessa forma de cooperação. Para eles, a criação e o fortalecimento de políticas sociais

regionais, vistas como extensões das políticas sociais nacionais, poderiam ser um “antídoto à globalização neoliberal”. As suas vantagens seriam, muito sumariamente: proteger as políticas nacionais das forças globais do mercado e de uma “corrida para o fundo”; proporcionar economias de escala; permitir o compartilhamento internacional em caso de determinados riscos; e propiciar aos governos uma “voz mais forte nas negociações internacionais e nacionais”.

Como aqui não nos interessa adotar uma postura prescritiva e como o espaço disponível não nos permite apreciar outras experiências além da latino-americana e da europeia, cabe ressaltarmos que, na comparação realizada pelos autores, a União Europeia (UE) figura como a única organização regional que, no campo das políticas sociais, atua em todas as quatro áreas por eles definidas, quais sejam: (a) regulação e definição de padrões nos campos do trabalho e dos serviços sociais; (b) criação de mecanismos de redistribuição e/ou de fundos regionais; (c) definição regional de direitos sociais e de estatutos (*charters*); e (d) provisão de cooperação técnica e de capacitação.

De fato, como é universalmente reconhecido, a UE é o experimento de integração regional mais consolidado, profundo e abrangente que existe e por isso trataremos dele nesta seção de uma maneira um pouco menos sumária. A sua “radicalidade” é em grande medida explicada por questões geopolíticas e culturais, pelo impacto e pelos ensinamentos das duas grandes guerras mundiais e pelo caráter supranacional de sua estrutura institucional. Contudo, para muitos analistas o principal motor da integração tem sido o mercado e não a vontade política. Seja como for, o lento, gradual e tortuoso processo de evolução da integração europeia não vai nos interessar aqui, nem tampouco a maior parte das suas instituições e normativas, já que o nosso foco deve ser colocado em seu impacto sobre as políticas públicas dos 28 Estados membros (quando do momento da escrita do livro, ainda era uma incógnita se o Reino Unido, mesmo com o aval do referendo do *Brexit*, deixaria ou não a UE).

O impacto da UE sobre as políticas dos Estados membros é parte de um processo mais amplo e que genericamente é denominado

“europeização”. A definição de “europeização” dada por Radaelli parece-nos pertinente:

Europeização consiste em um processo de (a) construção, (b) difusão e (c) institucionalização de regras e procedimentos formais e informais, de paradigmas de políticas públicas, estilos, “formas de se fazer as coisas” e de crenças e normas compartilhadas que primeiro são definidas e consolidadas no processo de produção das políticas no âmbito da União Europeia e depois incorporadas na lógica do discurso, das estruturas políticas e das políticas públicas domésticas (nacionais e subnacionais). (RADAELLI, 2004, p. 3).

Se o impacto da UE sobre as políticas públicas dos Estados membros é unanimemente percebido como pervasivo, de grande capilaridade e da maior relevância, é importante ressaltarmos que a europeização é um processo complexo, interativo e multidimensional (e que também ultrapassa as fronteiras regionais, o que não nos importa discutir neste trabalho). Como tal, a imagem corrente da tecnoburocracia de Bruxelas ditando ordens ou subjugando os Estados membros, em um processo *top-down* unidirecional, retrata apenas uma parte do fenômeno que aqui nos interessa. Afinal, a europeização das políticas nacionais é um processo que pode ocorrer mesmo na ausência de pressão por parte da UE, como diversos estudos evidenciam. Isso porque a mudança nas políticas nacionais pode ser produzida tanto pela pressão como pela socialização ou através do uso que os atores políticos domésticos fazem, com propósitos múltiplos, da UE, de suas diretrizes e normativas e de suas expectativas quanto ao comportamento dos Estados partes.

Como argumentado por Radaelli (2004), são muitas as maneiras através das quais os atores domésticos podem se utilizar da Europa para a promoção dos seus interesses, por vezes de maneira bastante criativa. Assim, a ideia de europeização como mera reação a Bruxelas é incapaz de abarcar formas complexas de adaptação, variadas lógicas de interação e estratégias discursivas e de evitação de culpa que são corriqueiras.

Ao chamarmos a atenção para as distintas maneiras como a UE pode influenciar a produção das políticas públicas no âmbito nacional, não pretendemos, é claro, menosprezar a relevância dos mecanismos

coercitivos. Um deles está relacionado à competição regulatória produzida ou acelerada pela integração dos mercados europeus. Seguindo uma lógica já discutida no primeiro capítulo do livro, e que talvez tenha mais validade ainda no caso de um mercado único, na UE a facilidade que as empresas encontram para se instalarem em um país que lhes ofereça melhores incentivos acaba constringendo as alternativas de políticas públicas dos Estados.

Outra fonte de pressão coercitiva sobre os Estados partes, talvez a de maior visibilidade, é a legislação europeia ou comunitária. De acordo com Kerwer e Teutsch (2000, p. 2), a legislação europeia tem um grande impacto sobre os Estados membros “por causa do mecanismo da revisão judicial. O seu impacto foi aumentado, em particular, pelo direito de qualquer parte afetada de questionar a implementação deficiente da legislação europeia perante qualquer corte administrativa nacional”. Assim, também no caso das pressões coercitivas, fica claro que a europeização das políticas dos Estados pode ser um processo vertical (por exemplo via legislação comunitária) ou horizontal (por exemplo via competição regulatória), como destacado por Radaelli (2004).

Devemos ressaltar, também, que o impacto da europeização sobre as políticas públicas nacionais varia muito de uma área para outra e de um país para outro. Os Estados membros podem ter muita independência, como no caso das políticas de saúde e de emprego, ou ver muito reduzidas as suas margens de autonomia, como no caso das políticas monetária e comercial (BULMER; RADAELLI, 2004). Em alguns países as instituições domésticas e a ausência de *veto players* podem facilitar a europeização, ao passo que, em outros, a capacidade de veto de alguns atores domésticos ou determinadas características de seus processos decisórios podem dificultar ou, em última instância, até mesmo impedir a mudança das políticas no plano nacional. É por isso que Radaelli afirma que “embora a União Europeia possa ser a fonte do ‘estímulo ativador’ da convergência, o processo é, na verdade, conduzido pela política doméstica” (RADAELLI, 2004, p. 15).

Outra questão importante diz respeito ao processo de ampliação da EU, com o ingresso de novos membros, e ao interesse demonstrado por

outros países de se tornarem membros. Os critérios de Copenhague para o ingresso no bloco, de 1993, definem *standards* que devem ser atingidos pelos interessados no que diz respeito ao Estado de direito, à democracia, aos direitos humanos e às políticas macroeconômicas (BULMER; RADAELLI, 2004). Evidencia-se assim a magnitude da convergência que se busca no plano intrarregional, que acaba, também, transbordando para as vizinhanças. Isso nos ajuda a perceber, ainda, que a europeização não envolve apenas políticas formais, mas também “aspectos menos tangíveis, como crenças e valores” (BULMER; RADAELLI, 2004, p. 3).

Como toda essa discussão tende a enfatizar a convergência das políticas públicas nacionais, o termo “harmonização” das políticas públicas também é frequentemente utilizado. Na verdade, porém, o termo “harmonização” frequenta mais o discurso político do que a análise acadêmica. Isso porque, se ambos os termos sugerem, direta ou indiretamente, cooperação e concordância, na prática esses são processos que muitas vezes produzem, nos Estados membros, a **desestruturação** doméstica de padrões normativos e de formas por vezes já tradicionais de regulação e de provisão de bens e serviços, o que pode ser profundamente disruptivo.

Cabe recordar também, não obstante, que nem sempre convergência é sinônimo de uniformidade. Isso porque em muitos casos certos graus de não conformidade por parte dos Estados membros podem ser tolerados. Ademais, como ressaltado por Mosher e Trubek (2003), quando se busca convergência entre os países na UE, é comum que o objetivo seja alcançar convergência de resultados, não de políticas, o que muitas vezes dá aos Estados membros a liberdade de escolher a melhor forma de se atingir os resultados acordados (ou mesmo os impostos). Radaelli (2004, p. 14), por seu turno, afirma que “europeização não é convergência. Mesmo nos casos de convergência, o padrão é mais de convergência agrupada (*clustered*) [...] do que de convergência uniforme”. Aliás, diversos estudos mostram que nem mesmo os mecanismos mais coercitivos ou hierárquicos conseguem produzir convergência em todos os casos.

Börzel e Risse (2003) ressaltam que as mudanças domésticas provocadas pelas pressões no sentido da europeização podem ser

fortes ou fracas. Os autores distinguem três graus de mudança no plano doméstico ou nacional: absorção, acomodação e transformação. A **absorção** ocorre quando os Estados membros “incorporam políticas ou ideias europeias sem modificar substantivamente seus processos, políticas ou instituições”. Nesse caso, é baixo o grau de mudança no plano nacional. A **acomodação**, por seu turno, ocorre quando o Estado responde às pressões adaptando suas instituições, políticas ou processos sem alterar nem as suas características essenciais e nem o entendimento que se tem no âmbito nacional acerca dessas instituições, políticas ou processos. Quando isto acontece, a mudança doméstica é apenas modesta. Ela é alta no caso da **transformação**, que ocorre quando o Estado membro substitui por outras diferentes as suas instituições, políticas e/ou processos ou a sua compreensão coletiva acerca delas.

Mas se há diferença no **grau** da mudança promovida, há também, é claro, grande variação no **tipo** de impacto da europeização. Como listado por Radaelli (2004, p. 14), políticas públicas europeizadas podem, por exemplo: mudar as relações entre Estado e sociedade, empoderar as burocracias, alterar a cultura organizacional e o “*software* de governança” das agências governamentais, transformar o ambiente de atuação dos partidos políticos e tornar possível para os atores domésticos mudar o equilíbrio de poder entre as localidades e regiões e o governo central. Todas essas são mudanças que podem ter impacto duradouro sobre os processos domésticos de produção das políticas.

Bulmer e Radaelli (2004, p. 15), sintetizando uma longa e intrincada discussão, afirmam que a europeização das políticas pode “assumir diferentes formas”. Ela pode impactar todas as variáveis do processo de produção das políticas, como os atores, os recursos e os instrumentos das políticas. Ela pode alterar o modo predominante ou o estilo de produção da política, por exemplo “tornando-o mais ou menos conflitivo, corporativo ou pluralista ou mais ou menos regulado” (BULMER; RADAELLI, 2004, p.15). O fato, da maior importância, de a europeização impactar tanto a dimensão normativa quanto a cognitiva dos processos de produção das políticas também merece ser ressaltado.

Até este momento, a nossa discussão sobre a europeização das políticas privilegiou os processos hierárquicos ou coercitivos que a produzem. Um panorama da maneira como a integração europeia molda e define as políticas dos Estados membros, contudo, não pode prescindir de uma menção, ainda que rápida, aos campos de ação governamental ou *policy domains* em que os Estados continuam sendo os atores principais ou determinantes. De acordo com Bulmer e Radaelli (2004, p. 7), a “falta de poderes supranacionais nestas áreas de políticas [política externa, cooperação policial e diversas das políticas sociais, por exemplo] explica o padrão horizontal da europeização”.

O chamado Método Aberto de Coordenação (MAC) talvez seja o principal instrumento utilizado pela UE para facilitar a coordenação entre os seus membros em determinadas áreas sensíveis que não envolvem a produção de legislação comunitária ou nas quais a UE funciona predominantemente como uma arena e não como um agente. O MAC, assim, pode ser pensado como uma plataforma para o aprendizado coletivo, podendo, também, aplainar o caminho para uma atuação posterior mais proativa por parte da UE em áreas nas quais ela ainda não havia adquirido relevância direta (BULMER; RADAELLI, 2004).

De acordo com Mosher e Trubek (2003, p. 64), o Método Aberto de Coordenação (MAC) “combina ampla participação no processo de produção das políticas, a coordenação de múltiplos níveis de governo, o uso da informação e do *benchmarking*, o reconhecimento da necessidade de diversidade e a orientação estruturada, mas que não envolve sanções, por parte da Comissão e do Conselho Europeus”. Uma vez que normalmente não são utilizados comandos *top-down* nem estabelecidas sanções em caso de não conformidade, o termo *soft law* tem sido muitas vezes empregado (idem). Para Radaelli, ainda que o MAC tenha propiciado a discussão de reformas no Estado de bem-estar social europeu que eram politicamente sensíveis, o seu “potencial em termos de europeização é limitado quando as coalizões reformistas domésticas são frágeis ou quando os interessados não encaram de maneira criativa os modelos institucionais a serem importados” (MOSHER; TRUBEK, 2003, p. 13).

Ao finalizarmos este capítulo dedicado a uma apreciação do impacto da integração regional sobre as políticas públicas do Estado nacional, talvez caiba sublinhar o fato de, também aqui, e a exemplo do que vimos nos capítulos anteriores, ser possível elencar argumentos aparentemente contraditórios acerca das transformações contemporâneas que afetam o Estado nacional. De um lado, abundam evidências a corroborar a tese do enfraquecimento do Estado. De outro, ao contrário, há argumentos robustos a reforçar a percepção de que o Estado continua sendo um ator chave e de que, em alguns casos, houve um revigoramento, ainda que tópicos, de suas capacidades.

Até aqui, a nossa discussão neste livro privilegiou os atores estatais, as instituições por eles criadas e os processos que eles, em maior ou menor grau, capitaneiam. Contudo, uma apreciação geral da internacionalização das políticas públicas, mesmo uma tão sintética quanto a que se pretende aqui, não seria satisfatória se não abarcasse também o papel desempenhado por toda uma miríade de atores transnacionais não estatais, papel esse que pode ser determinante. Por isso, o capítulo subsequente, o nosso último, tem o objetivo de apresentar, de maneira igualmente sucinta, a influência das redes, das comunidades epistêmicas e dos movimentos sociais transnacionais na produção das políticas dos Estados nacionais. Porém, vale notar antes que, se esses atores muitas vezes são caracterizados como “não governamentais”, na prática eles usualmente atuam em estreita parceria com os governos e Estados, os quais, como no caso das redes e comunidades epistêmicas, podem até fazer parte de suas estruturas. Sendo assim, talvez seja mais adequado caracterizar pelo menos as redes de políticas públicas como atores híbridos.

REDES, COMUNIDADES EPISTÊMICAS E MOVIMENTOS SOCIAIS TRANSNACIONAIS NA PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO NACIONAL

Uma maneira interessante de iniciarmos a discussão que nos cabe fazer neste capítulo é, valorizando o encadeamento da nossa argumentação, chamarmos a atenção do leitor para os estreitos vínculos que podem existir entre a integração regional e a mobilização dos atores não governamentais, sejam eles domésticos ou de atuação transnacional. Esses vínculos tornaram-se por vezes muito visíveis, capturando a atenção da grande mídia internacional, na medida em que se expandiam e se radicalizavam os movimentos de contestação de uma globalização vista como assimétrica, excludente e injusta. O surgimento do Movimento Zapatista no México, que desponta em reação à entrada em vigor do Nafta (*North American Free Trade Agreement*) em 1994, é apenas um exemplo dos mais inovadores, interessantes e espetaculosos.

O fenômeno, é claro, não tem passado despercebido dos analistas acadêmicos. Contudo, antes mesmo da emergência desses movimentos considerados “altermundialistas”, que apregoam a necessidade de reconfiguração do sistema internacional, os teóricos do regionalismo já demonstravam interesse na questão. Os neo-funcionalistas, por exemplo, já se preocupavam em estudar o impacto da integração regional sobre a maneira como os grupos de interesse se organizam e atuam. Essa preocupação estava originalmente associada à sua crença de que esses grupos transfeririam a sua lealdade do Estado nacional para a Comunidade Europeia, que se tornaria União Europeia em 1993, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht. Os chamados “intergovernamentalistas”, por seu turno, entendiam a integração europeia como capaz de insular o Estado das pressões societárias (BULLER; GAMBLE, 2002).

Cabe notar, também, que o regionalismo incentiva e facilita o estabelecimento de alianças internacionais por parte dos grupos de interesse domésticos e dos movimentos sociais. Por essas vias, são instituídas novas formas de defender os seus interesses e de promover as suas agendas tanto no plano transnacional quanto no nacional. Nas palavras de Vaz (2001), o regionalismo

se torna uma fonte de dinamismo político e social na medida em que ele aporta novas referências exógenas para os grupos domésticos, estimulando-os a desenvolverem novas formas de protagonismo para além das suas fronteiras locais e nacionais, através de parcerias, coalizões e alianças internacionais. ... [O efeito do regionalismo] é expresso na mobilização dos atores sociais em diferentes níveis, para que eles tenham uma participação mais efetiva e direta na produção das políticas no contexto da integração, por um lado, e no seu ativismo político em defesa e na busca de ampliação dos benefícios econômicos e dos direitos sociais existentes, por outro (VAZ, 2001, *apud* YEATS, 2005, p. 7).

Feitos esses comentários mais gerais, passemos, a seguir, a uma discussão um pouco mais ordenada sobre a maneira como os atores não estatais aqui focalizados (redes, comunidades epistêmicas e movimentos sociais transnacionais) podem impactar as políticas públicas dos Estados nacionais. Antes, contudo, é necessário enfatizar que as comunidades epistêmicas podem ser pensadas como um tipo de rede, uma vez que elas congregam especialistas em um esforço cooperativo horizontal que muitas vezes tem baixo grau de institucionalização. É necessário que se diga, também, que o foco deste capítulo acaba negligenciando ou dando um peso apenas relativo para uma variedade de outros atores não governamentais que podem atuar de maneira transnacional, como as ONGs internacionais e os *think tanks*, por exemplo. Contudo, o foco é inevitável, ainda que se deva reconhecer que atores como esses têm se multiplicado na medida mesmo em que avança a revolução das/nas tecnologias de informação e comunicação e que se aprofunda a internacionalização da economia, da política e das sociedades.

As redes transnacionais de políticas públicas:

Em um trabalho já antigo, mas que continua sendo uma referência importante, Börzel (1997, p. 1) afirma que o termo **rede** se tornou (e continua sendo) um slogan ou um refrão da moda (e não apenas nas ciências sociais). Isso em ampla medida porque o conceito de “rede” parece ter se tornado “o novo paradigma para a arquitetura da complexidade”.

Como seria de se esperar, o uso do conceito de rede varia significativamente não apenas entre as várias disciplinas, mas também no interior delas. Contudo, entre os analistas das políticas públicas há um mínimo denominador comum que é razoavelmente consensual e que foi assim apresentado por Börzel: as redes de políticas são “um conjunto relativamente estável de relações não hierárquicas e interdependentes que articula uma variedade de atores que têm interesses comuns acerca de uma política pública e que compartilham recursos buscando atingir estes objetivos comuns, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de se alcançar metas coletivas” (BÖRZEL, 1997, p. 1).

Para além desse mínimo comum, porém, a diversidade e a divergência imperam, mesmo no que concerne apenas às “redes de políticas públicas”, as quais, como atores híbridos, não são necessária e automaticamente transnacionais. Ilustra isso o fato de existir uma Babel de termos correlatos e de derivações também no interior desse subcampo das redes de políticas, como, por exemplo: subsistemas de políticas públicas, triângulos de ferro, redes temáticas, comunidades de políticas, coalizões de defesa (*advocacy coalitions*), comunidades epistêmicas, redes de conhecimento, redes de *think tanks*, sistemas multiorganizacionais, redes de defesa transnacionais compostas por ativistas (*transnational advocacy networks of activists*), entre muitos outros. Note-se ainda, como ressaltado por Börzel (1997), que tampouco há concordância sobre a maneira de interpretá-las: se elas devem ser vistas apenas como uma simples metáfora, como um método, como uma ferramenta analítica ou como uma teoria. Essa fecunda e ainda não resolvida controvérsia, porém, não será nem mesmo sintetizada aqui.

Um esforço pioneiro de classificar os tipos de redes de políticas, que privilegiou os distintos graus de integração entre os seus membros, foi feito por Rhodes, que distinguiu cinco tipos de redes, apresentadas no seguinte *continuum*: as comunidades de políticas altamente integradas; as redes profissionais; as redes intergovernamentais; as redes de produtores (*producer networks*); e as redes temáticas frouxamente integradas. Outras tipologias enfatizaram o número de participantes, a distribuição de recursos entre os membros da rede e sua variedade temática, entre outros atributos. Porém, a distinção feita por Rhodes posteriormente, em associação com D. Marsh, entre “comunidade de política pública” e “rede temática”, por ser multidimensional, pautou por muito tempo os estudos sobre as redes de políticas¹. Por isto, e para que tenhamos uma visão mais geral do nosso objeto nesta seção, reproduzimos abaixo um quadro-síntese elaborado pelos autores:

Quadro 6 – Dois tipos de redes de políticas públicas

Dimensão	Comunidade de políticas (<i>Policy community</i>)	Rede temática (<i>Issue network</i>)
Número de participantes	Número muito limitado. Alguns grupos são excluídos propositadamente.	Grande
Tipo de interesse	Predominam os interesses econômicos e/ou profissionais.	Abrange uma diversidade de interesses envolvidos.
Frequência da interação	Frequente. Interação de alta qualidade entre todos os grupos, em todos os assuntos relacionados à política pública.	Os contatos variam em frequência e em intensidade.
Continuidade	O pertencimento, os valores e os resultados persistem ao longo do tempo.	O acesso varia significativamente.

¹ Para uma síntese da evolução dos estudos sobre as redes de políticas públicas desde os seus primórdios, ver Thatcher (1998).

Dimensão	Comunidade de políticas (<i>Policy community</i>)	Rede temática (<i>Issue network</i>)
Consenso	Todos os participantes compartilham valores básicos e aceitam a legitimidade dos resultados.	Algum acordo existe, mas o conflito está sempre presente.
Distribuição de recursos na rede	Todos os participantes têm recursos. A base do relacionamento é o intercâmbio e a troca.	Alguns participantes podem ter recursos diversos, mas não são todos. A relação básica é a da consulta.
Estrutura interna	Hierárquica. Lideranças conseguem pautar o comportamento dos demais membros.	Variada e plural. É diversificada a capacidade de regulação dos membros.
Poder	Há um equilíbrio de poder entre os membros. Embora um grupo possa dominar, o jogo tem que ser de soma positiva para a comunidade se manter.	Poderes desiguais, refletindo a desigualdade de recursos e o acesso desigual.

Fonte: Marsh e Rhodes, 1992, p. 251.

Na verdade, porém, as redes podem ser tão diversas e a atenção dos acadêmicos sobre elas chegou a ser tão intensa que um de seus analistas de maior prestígio, que propôs tipologias precursoras, afirmou o seguinte em um balanço do campo: “esta abordagem sobre as redes de políticas que segue o padrão dos estudiosos dos lepidópteros – coletando e classificando as várias espécies – tornou-se profundamente desinteressante” (RHODES, 2006, p. 428).

Assinalada a enorme diversidade das redes, passemos, a seguir, a discutir com um pouco mais de detalhe as suas características principais, o seu modo de atuação e o seu impacto potencial. Considera-se que os membros das redes de políticas são interdependentes em alguma medida e que a política pública é produzida a partir da interação entre eles (RHODES, 2006). Segundo Börzel (1997), em uma

visão talvez rósea demais de seu objeto, essas redes seriam “especiais” porque elas se constituem como arenas para a ação comunicativa e não estratégica, provendo soluções para os problemas da ação coletiva e promovendo processos de produção de políticas que seriam mais eficientes e mais legítimos. São percepções como essa, associadas a uma preocupação com a melhoria da governança (termo esse que, não sem implicações, é muitas vezes hoje preferido ao termo “governo”), que fazem com que parte significativa da literatura específica sobre as redes de políticas acabe assumindo um viés não apenas descritivo ou analítico, mas francamente prescritivo. Mais adiante voltaremos à questão da normatividade na análise das *policy networks*, bem como aos motivos que sugerem cautela quando do otimismo acrítico em relação às redes. Por ora, basta recordarmos, seguindo Rodgers (2014), que as redes usualmente são assimétricas e que, mais do que sistemas de comunicação, elas constituem também sistemas de prestígio e de poder, os quais, como se pode supor, acabam operando com os mais variados propósitos, sendo a busca do bem público apenas um dos objetivos possíveis.

De acordo com Rhodes (2006, p. 426), na literatura específica o termo “rede de políticas públicas” é utilizado de três maneiras principais, quais sejam: “como uma descrição dos governos trabalhando, como uma teoria para analisar a produção governamental das políticas e como uma prescrição para a reforma da gestão pública”. Como o espaço de que dispomos é pequeno, não trataremos aqui das redes como teoria. O viés prescritivo ou normativo quando da análise das redes, por seu turno, será discutido adiante, como anunciado há pouco. Assim, os parágrafos seguintes serão dedicados a uma apreciação das redes como descrição dos processos de produção das políticas públicas.

Ainda segundo Rhodes (2006), quando voltada à descrição dos processos de produção das políticas, ou do “Estado em ação”, para recordarmos o título do influente livro de Jobert e Müller (1987), o termo “rede de políticas” se refere: (a) ao processo de intermediação de interesses; (b) à análise inter-organizacional; e (c) à questão da governança.

A compreensão das redes de políticas **como intermediação de interesses** é característica da literatura anglo-saxã. Aqui a ideia ou conceito de rede expressa uma concepção pluralista e/ou corporativa das relações entre Estado e sociedade, focalizando as distintas formas de interação entre o Estado e os grupos de interesse ou de pressão. As redes, nessa concepção, expressam a interdependência entre o Estado e esses grupos, sendo vistas como as formas mais ou menos instituídas que são criadas para que eles troquem ou compartilhem recursos. É por isso que muitas vezes se utiliza o termo “subgovernos”, termo esse que é muito pouco habitual na discussão brasileira sobre a produção das políticas públicas. Nessa parte da literatura sobre as *policy networks*, ou nessa “escola da intermediação de interesses”, como alguns preferem, supõe-se que a constituição e o funcionamento das redes nos distintos campos da ação governamental refletem o poder diferenciado dos interessados ou afetados, os chamados *stakeholders*, que influi no desenho, na implementação da política e em seus resultados e impactos. As tipologias propostas por Rhodes, apresentadas há pouco, ilustram com clareza essas preocupações.

A literatura europeia, por sua vez, está menos preocupada com os “subgovernos”, sendo mais voltada para a **análise interorganizacional**. Ela “ênfatiza a relação estrutural entre as instituições políticas como o elemento crucial de uma rede de políticas, mais do que as relações interpessoais entre os indivíduos naquelas instituições” (RHODES, 2006, p. 428).

Finalmente, há que se mencionar a análise das redes **como forma de governança**. É nessa literatura, ou em parte dela, que se pode detectar, algumas vezes, o viés normativo ou prescritivo mencionado há pouco. Diferentemente das duas abordagens anteriores, a “escola da governança” ou “escola germânica”, como alguns a denominam, entende as redes como uma terceira forma de governança, supostamente mais horizontal, cooperativa e inclusiva. Segundo essa ótica, a governança pelas redes seria distinta da forma de governança estatal tradicional, vista como burocrática e hierárquica, e da governança pelo mercado, fortemente excludente e sujeita a falhas diversas. As redes permitiriam a

mobilização de recursos dispersos entre os atores e instituições públicos e privados, sejam esses últimos da sociedade civil ou do mercado. O foco é, então, colocado na interação entre atores que, em alguma medida, são interdependentes e que coordenam as suas ações e compartilham recursos. Sobrecarregados de demandas e obrigações e fragilizados de distintas formas, os Estados se encontrariam em uma posição de dependência em relação aos atores societários.

Se, como dito acima, essa vertente da análise das redes como governança é muitas vezes contaminada por um otimismo excessivo, devemos recuperar agora, ainda que rapidamente, os motivos que recomendam cautela em relação às redes e às suas supostas virtudes. É Rhodes (2006) também quem lista as fragilidades das redes de políticas públicas. Se elas implicam, por definição, a articulação com atores externos aos governos para a produção das políticas, elas podem também limitar a participação nesses processos, em vez de expandi-la. Isso porque, se elas propiciam o acesso regular ou eventual de alguns grupos e indivíduos, elas também atuam, em diferentes graus, como guardiães ou *gatekeepers*, eventualmente barrando o ingresso de terceiros. Elas podem também, por certo, decidir os assuntos que farão parte da agenda e aqueles que serão excluídos. Uma vez que a sua estruturação e as suas dinâmicas definem, em alguma medida, as regras do jogo durante a produção das políticas, as redes moldam o comportamento dos atores, muitas vezes privilegiando determinados interesses, pontos de vista e concepções, em detrimento de outros. Elas podem também substituir a *accountability* pública pelo governo privado. Assim, vistos os processos por esse ângulo, o operar das redes de políticas e a própria análise das *policy networks* acabam ressaltando a estabilidade, as formas de privilégio e a continuidade, sendo pouco abertos à promoção de e à percepção sobre a mudança nas políticas públicas.

Talvez se possa dizer que o panorama esboçado até aqui é adequado apenas para caracterizar aquela análise de políticas públicas que, como discutido na introdução do livro, é vítima do “nacionalismo metodológico” ou que se autolimita aos fenômenos políticos que ocorrem

no âmbito do Estado nacional. Isso porque essa discussão é pouco sensível às dinâmicas, aos formatos e aos impactos das redes que atuam para além do Estado nação. Note-se que, aqui, não estamos falando apenas de um distinto raio de abrangência das redes. Estamos falando também de fenômenos que podem ser diferentes em muitas dimensões. Vejamos rapidamente alguns exemplos. Em um livro provocador, DeMars (2005) apresenta e analisa o enorme impacto que cada vez mais as ONGs e as suas redes transnacionais têm tanto no plano internacional como no doméstico, nas políticas públicas, nas instituições e no próprio operar da política. Em diversos trabalhos, Diane Stone (2001, 2004 e 2008) tem se dedicado a discutir o papel de redes transnacionais de *think tanks*, mostrando a sua relevância e capilaridade. Como vimos em nosso segundo capítulo, a literatura sobre a difusão internacional de políticas, com quem Stone dialoga diretamente, também tem, de distintas maneiras, tratado das redes transnacionais. Isso porque, como é de todo evidente, “rede de políticas públicas” é uma “categoria conceitual que descreve padrões coordenados de interação que informam ou que produzem as políticas nos níveis local, nacional e transnacional” (STONE, 2008, p. 1).

Na análise de políticas públicas feita pelos politólogos, normalmente concentrados na política entendida como doméstica, há várias tentativas de se mapear os trabalhos no subcampo das redes de políticas, trabalhos esses que são muito numerosos. Note-se, não obstante, que o próprio Rhodes chegou a afirmar que “uma síntese talvez não seja possível” (RHODES, 2006, p. 435). Na literatura das Relações Internacionais, porém, mesmo sendo menos numerosas as análises sobre as redes transnacionais, uma tentativa de se mapear o subcampo, se existente, não é do conhecimento do autor deste trabalho. Na impossibilidade de fazermos aqui esse mapeamento, cabe assinalarmos o seguinte: se a literatura sobre as políticas tidas como domésticas parece não ter sensibilidade para captar o universo das redes transnacionais, a sua caracterização mais geral das interações no âmbito das redes nacionais, como apresentada acima, sem dúvida pode ser vista como uma útil introdução à compreensão dos processos transnacionais.

Antes de encerrarmos a seção, porém, vejamos um exemplo de como a recíproca também pode ser verdadeira, ou seja, de como uma discussão sobre a difusão ou circulação internacional de políticas públicas pode ter muito o que acrescentar às abordagens que se autolimitam à compreensão do doméstico. Analisando o papel das redes e das narrativas na transferência internacional de políticas sociais, Rodgers (2014), um historiador que é expoente da chamada “História Global”, afirma que ambas, redes e narrativas, são “tanto produto como produtoras de poder”. Se ambas podem ser efetivas como transmissoras de informações e de modelos de políticas, elas “não são apenas sistemas de circulação através dos quais alternativas de políticas fluem”. As redes mobilizam recursos e constroem e transferem prestígio. “Elas normalizam e frequentemente exercem coerção. E, finalmente, elas levam histórias para além das fronteiras: narrativas cujo notável poder de incentivar e de agrupar, de definir padrões na profusão de possibilidades em movimento, merecem a nossa atenção cuidadosa” (RODGERS, 2014, p. 313).

Mas se não vamos mapear aqui a diversificada contribuição dos internacionalistas para o estudo das redes transnacionais, a nossa próxima seção, ao tratar do tipo de rede denominado “comunidade epistêmica”, que é caracteristicamente transnacional, vai mostrar como as **fronteiras físicas** entre o doméstico e o internacional são relativizadas em muitos casos e como as **fronteiras disciplinares** podem ser superadas com muito proveito. A seção vai mostrar também como, nessa literatura, a ênfase é colocada na mudança mais do que na estabilidade.

As comunidades epistêmicas e as políticas públicas:

As comunidades epistêmicas são muitas vezes pensadas como redes de especialistas (*networks of knowledge-based experts*) que, como tal, possuem e desenvolvem conhecimento relevante para as políticas públicas. Ademais, elas reivindicam ser ouvidas nos processos decisórios das políticas relativas às suas áreas de especialidade. A definição clássica e ainda referencial de comunidade epistêmica foi formulada por Peter Haas no começo da década de 1990, qual seja:

Uma comunidade epistêmica é uma rede de profissionais que tem expertise e competência reconhecidas em um domínio específico e uma reivindicação avalizada (*authoritative claim*) ao conhecimento relevante para as políticas públicas dentro do seu domínio ou campo do saber. Embora uma comunidade epistêmica possa ser constituída por profissionais oriundos de várias disciplinas e *backgrounds*, eles têm: (1) um conjunto compartilhado de crenças normativas e de crenças baseadas em princípios, o qual dá à ação social dos membros da comunidade uma racionalidade própria, baseada em valores; (2) crenças causais compartilhadas, que são derivadas da sua análise das práticas que levam ou contribuem para um conjunto central de problemas no seu domínio e que, então, servem de base para a elucidação das muitas vinculações entre as alternativas de política possíveis e os seus resultados desejados; (3) noções compartilhadas de validade, isto é, critérios para apreciar e validar o conhecimento na sua área de expertise que são definidos internamente, de maneira intersubjetiva; e (4) um projeto comum de política pública, isto é, um conjunto de práticas comuns vinculadas a um conjunto de problemas para o qual a sua competência profissional está direcionada, presumivelmente com base na convicção de que uma das consequências será a ampliação do bem-estar humano (HAAS, 1992, p. 3).

Tratando-se, então, de um conceito exigente, se assim podemos nos expressar, que demanda a verificação empírica de todos os seus quatro atributos, parece claro que, mesmo na discussão acadêmica, o mais normal é que o termo “comunidade epistêmica” seja empregado em seu sentido metafórico, ou seja, para nomear qualquer grupo de especialistas atuando no cada vez mais movimentado mercado do aconselhamento para a produção das políticas públicas.

As comunidades epistêmicas, que muitas vezes articulam profissionais de distintas áreas, não apenas desenvolvem conhecimento relevante para as políticas públicas, mas também servem como seus agentes transmissores e como defensores de determinados posicionamentos lastreados cientificamente, como explicitado na definição de Peter Haas. Nas palavras de Dunlop, o “controle sobre a produção do conhecimento permite às comunidades epistêmicas articularem relações de causa e efeito e assim enquadrar as questões para o debate coletivo e exportar globalmente os seus projetos de políticas públicas” (DUNLOP, 2013, p. 233).

O fato de alguns dos problemas mais relevantes do mundo contemporâneo parecerem cada vez mais complexos e interdependentes sem dúvida ajuda a explicar o lugar de centralidade adquirido pelo conhecimento e pela expertise no debate público e nos processos de produção das políticas públicas na atualidade. Se algumas das lideranças dos movimentos nacionalistas e antiglobalização dos anos recentes têm repudiado a expertise e os especialistas, isto é algo que apenas testemunha a veracidade da afirmação anterior.

Em função da legitimidade e da autoridade de que normalmente desfrutam, as comunidades epistêmicas contribuem no processo de formulação das políticas de três maneiras, principalmente: (a) elucidando as relações de causa e efeito entre problemas e soluções possíveis e aconselhando acerca dos resultados prováveis dos vários cursos de ação em discussão; (b) lançando luzes sobre complexas inter-relações e interdependências entre distintas questões e processos; e (c) ajudando a definir o auto interesse dos Estados (HAAS, 1992).

A reputação e a legitimidade das comunidades epistêmicas, contudo, dependem não apenas de sua expertise, mas também de sua imparcialidade. Como explicitado por Ernest Haas (1989), o fato de os tomadores de decisão recorrerem ao conhecimento científico e aos especialistas, na busca de informações e de aconselhamento, não serve somente para que os efeitos da incerteza sejam reduzidos. Serve também para que a sua autonomia como decisores seja eventualmente preservada ou mesmo ampliada, para que se possa chegar a decisões mais rápidas e/ou menos controvertidas e para que, em caso de insucesso, a responsabilidade possa ser partilhada ou a culpa evitada.

É claro que as comunidades epistêmicas não precisam necessariamente ser transnacionais. Contudo, o processo de internacionalização da ciência é veloz e, como a própria validação das suas práticas depende da chancela de atores que têm grande mobilidade profissional e de instituições radicadas em diversos quadrantes, claro está que a tendência é que essas comunidades atuem de maneira transnacional. É também evidente que nem todas as políticas públicas são igualmente

susceptíveis à influência das comunidades epistêmicas. Isso porque varia a permeabilidade dos processos decisórios nacionais, o grau de incerteza que paira sobre as distintas áreas de atuação governamental e porque há campos em que o conhecimento científico não está tão desenvolvido ou em que não há consenso entre os especialistas.

Dunlop (2013) sugere que o envolvimento das comunidades epistêmicas na produção das políticas desloca, em alguma medida, o eixo desses processos. Mais do que meros exercícios de barganha, esses processos passam a se configurar também, essencialmente, como processos de aprendizagem. Não obstante, como pontua Sebenius (1992), é comum que a influência das comunidades epistêmicas seja conquistada apenas na medida em que elas também negociem com outros atores, internos e/ou externos à máquina estatal, em uma tentativa de transformar a sua “coalizão natural de crenças” em uma “coalizão vencedora” capaz de tocar adiante a sua proposta de política.

Porém, o sucesso das comunidades epistêmicas em pautar os processos decisórios, nos vários níveis de governança, não depende apenas dos seus recursos epistêmicos e da sua capacidade de persuadir os tomadores de decisões, como já sugerido anteriormente. Ele depende também, como nos recorda Dunlop (2013), da sua capacidade de navegar com sucesso a máquina governamental, conquistando aliados nas burocracias e fazendo com que alguns de seus membros ocupem cargos nas distintas agências governamentais. Outro ponto importante para o qual a autora nos chama a atenção é para a necessidade de as análises serem focadas não apenas nas políticas em si, mas também na maneira como os tomadores de decisão aprendem com essas comunidades. Isso porque a sua influência sobre o processo decisório é muitas vezes indireta.

Por fim, cabe ressaltarmos que é ingênuo entendermos as comunidades epistêmicas como resultados naturais da produção da ciência ou do voluntarismo e do espírito público de técnicos e cientistas. Essas comunidades podem ser também artificialmente construídas por Estados ou por organizações internacionais, com objetivos diversos. Aplacar as incertezas e ampliar a legitimidade da política são, assim, apenas duas das

muitas motivações possíveis. Elas podem ser criadas também, como nos lembra Dunlop (2013), para justificar decisões de políticas que já estavam tomadas previamente ou com o intuito de despolitizar questões sensíveis capazes de intoxicar o ambiente e de obstaculizar a ação governamental em outras áreas.

Feitas essas breves considerações sobre o impacto possível das redes (transnacionais) de políticas públicas e da sua modalidade chamada comunidades epistêmicas, vejamos a seguir, por fim, o tipo de influência exercida pelos movimentos sociais transnacionais.

Os movimentos sociais transnacionais e as políticas públicas nacionais:

Antes de qualquer coisa, é necessário que se diga que o título acima e o início de uma nova seção do capítulo não devem ser vistos como uma separação rígida entre os objetos tratados nesta seção e nas duas anteriores. Isso porque há, na empiria e no campo analítico, alguma dificuldade em distinguir os “movimentos sociais transnacionais” das “redes transnacionais de movimentos sociais”. Uma vez mais, nesse terreno também não há consensos e proliferam variadas propostas de definição, bem como muitos sinônimos, metáforas e derivações. Scherer-Warren (2005), por exemplo, distingue “coletivo em rede” de “rede de movimentos sociais”, ao passo que Tarrow (2009a) define “movimento social transnacional” como rede. Vejamos em mais detalhe.

É a seguinte a distinção proposta por Scherer-Warren (2005):

Segundo a autora, *coletivo em rede* se refere a conexões numa primeira instância comunicacional, instrumentalizada através de redes técnicas, de vários atores ou organizações, que procuram difundir informações, apoios solidários ou inclusive estabelecer estratégias de ação conjuntas. Por sua vez, as *redes de movimentos sociais* seriam redes sociais complexas, que transcendem organizações empiricamente delimitadas, e que conectam – de forma simbólica e com laços de solidariedade – sujeitos individuais e atores coletivos, cujas identidades se constroem num processo dialógico. (BRINGEL; FALERO, 2008, p.278).

Sidney Tarrow, por sua vez, considera os “movimentos sociais transnacionais como interações contenciosas sustentadas com opositores – nacionais ou não nacionais – através de redes de desafiantes organizados e que ultrapassam fronteiras nacionais” (TARROW, 2009a, p. 231).

Muitos analistas, porém, evitam se pronunciar sobre o problema definicional e adotam estratégias simplificadoras, como, por exemplo, fazer referência genérica a ambos, movimentos sociais e “redes de ativismo”, como atores da contestação social nesse nosso universo contemporâneo da política pós-nacional (ou em vias de renacionalização, como em tempos mais recentes querem alguns). Contudo, aqui podemos apenas reconhecer essas divergências, não sendo necessário arbitrariamente-las de qualquer maneira. De todo modo, vale destacar também as três formas de ação coletiva transnacional que Khagram e outros (2002) distinguem, quais sejam: redes transnacionais, coalizões transnacionais e movimentos transnacionais. Se essas três formas são apresentadas como envolvendo um crescente grau de interação entre os seus membros, em cada uma delas predomina uma modalidade diferente de articulação: nas redes predomina o intercâmbio de informações, nas coalizões predominam as táticas coordenadas e nos movimentos sociais transnacionais predomina a mobilização conjunta.

Porém, sendo grande o desacordo conceitual, parece haver consenso entre os analistas acerca da tendência dos movimentos sociais, na contemporaneidade, de internacionalizarem as suas agendas, objetivos e formas de atuação, o que não deixa de ser problemático, uma vez que “as teorias ‘clássicas’ dos movimentos sociais se configuraram tendo o Estado-nação como marco referencial praticamente exclusivo para o estudo dos atores sociais” (BRINGEL, 2010, p. 193). Talvez por essa razão seja comum que se pense os movimentos sociais transnacionais ou as redes de ativismo simplesmente como tendo realizado um “salto de escala” do local e do nacional para o transnacional (idem). A citação abaixo ilustra esse posicionamento simplista, que implica um quase automatismo na mudança de escala da atuação dos movimentos sociais:

Hoje, como os Estados cada vez mais se voltam para as arenas políticas internacionais para manejar as suas economias e ecologias e outros aspectos da vida social, os movimentos sociais estão se tornando crescentemente transnacionais em sua estrutura e em seu foco (SMITH, 2013, p. 1).

Devemos assinalar, porém, que esse movimento de maior internacionalização da contestação social não resulta apenas do reconhecimento da atual incapacidade do Estado nacional de circunscrever a ação política e de moldar a comunidade política doméstica à sua imagem e semelhança. Outras razões para a constituição dos movimentos sociais transnacionais são, principalmente: (a) o caráter inerentemente transfronteiriço de muitas das principais questões que afetam as sociedades e que hoje pautam a ação coletiva; (b) o fato de as organizações internacionais e outros atores do sistema internacional serem entendidos pelos movimentos sociais não apenas como adversários (ou mesmo inimigos), mas muitas vezes como importantes aliados; (c) a necessidade ou o interesse em pautar os processos de difusão internacional de políticas públicas; (d) o desejo de participar da conformação das normas internacionais que passarão a condicionar a ação dos Estados; e (e) porque os movimentos sociais transnacionais tornaram-se importantes pontes ou mediadores entre grupos domésticos marginalizados e outros agentes ou estruturas do sistema internacional eventualmente capazes de promover os seus interesses e direitos. Contudo, cabe ressaltarmos, como nos alerta Tarrow, que “a ‘globalização’ é indeterminada em relação ao fomento ou obstrução da ação coletiva” (TARROW, 2009b, p. 153).

Em um trabalho em que está mais preocupado com o “ativismo transnacional” do que com os movimentos sociais transnacionais, o que inclui também a ação além-fronteiras de indivíduos como os “cosmopolitas enraizados” e de outros atores, Tarrow (2005) lista rapidamente alguns outros fatores que facilitam a ação transnacional: a “comunicação eletrônica rápida, as viagens internacionais mais baratas, a difusão da língua inglesa e do *script* da modernidade” (TARROW, 2005, p. 5).

Contudo, se os movimentos sociais transnacionais e a atuação transnacional dos movimentos sociais são hoje amplamente

reconhecidos, isso não quer dizer que esse seja um processo que se iniciou recentemente. Pelo contrário, abundam exemplos bem anteriores a essa nossa modernidade tardia, como enfatizado por diversos autores. O que seria realmente novo, de acordo com Tarrow (2005), é que há mais ativismo transnacional, que ele envolve uma maior diversidade de indivíduos comuns e de membros das elites e que ele abarca um leque maior de questões domésticas e internacionais.

Devemos ressaltar, ainda, que entender a transnacionalização dos movimentos sociais apenas como um “salto de escala” do local ou do nacional para o transnacional é algo problemático. E isso fundamentalmente porque “o espaço não é um mero contexto da ação coletiva, mas campo de disputa e luta” (BRINGEL, 2010, p. 196). O que as pesquisas mais recentes têm mostrado é que, em sua ação além das fronteiras nacionais ou em suas coalizões transnacionais, os movimentos sociais têm as suas demandas, o seu ideário, a sua identidade e as suas práticas transfiguradas, e não apenas diversificados os seus instrumentos e objetivos. É da maior relevância reconhecermos que, nesses processos, ocorre também a “construção de subjetividades coletivas” que transcendem o “marco referencial local ou nacional”. (BRINGEL; FALERO, 2008, p. 276). São ainda esses autores que sustentam que, além da superação do Estado nacional como referencial para a contestação ou demanda desses movimentos, “se atenua a tensão fundamental entre Estado e movimento social, a partir do momento em que o primeiro deixa de ser visto como o único *locus* relevante da contenda política, num processo de identificação de novos interlocutores e inimigos frontais, relações de poder e dominação”. (BRINGEL; FALERO, p. 285).

Nesse sentido, vale citarmos Bringel uma vez mais:

As lutas dos movimentos sociais por ressignificar, subverter e defender os lugares normalmente não é simplesmente uma estratégia de luta local, mas frequentemente implica a construção social de escalas tanto em seu salto ao terreno nacional, regional ou global, como na superposição dessas escalas, onde há uma contínua tensão entre atores e projetos. (BRINGEL, 2010, p. 197-198).

Assim, se alguns apontam para uma suposta “desterritorialização” da atuação desses movimentos sociais transnacionalizados, o que se percebe de fato é a sua **reterritorialização**, que implica a reformulação de seus marcos referenciais, de suas concepções de mundo e de seus “marcos simbólicos e discursivos” (BRINGEL, 2010, p. 201). Claro está, assim, que o ativismo transnacional é “moldado pelas mudanças na estrutura de oportunidades da política internacional” (TARROW, 2005, p. 3).

Cabe notar, não obstante, que essa preocupação com a identidade dos movimentos, com sua escala de ação e marcos referenciais definitivamente não é prioridade para os analistas radicados no campo das Relações Internacionais. Para os internacionalistas, os movimentos sociais transnacionais e suas redes tornaram-se importantes fundamentalmente em função do crescente papel por eles desempenhado nas formas emergentes de “governança global”, definidas de distintas maneiras, como, por exemplo: “multilateralismo complexo”, “estruturas multi-níveis de governança transnacional”, “governança heterárquica” (heterarquia = organização social descentralizada entre iguais). A atenção desses analistas está voltada, então, para a capacidade que esses movimentos (e as ONGs internacionais) têm de pressionar os principais atores do sistema internacional, de conformar o seu discurso e de pautar os seus objetivos, bem como para o fato de eles terem conquistado significativos espaços de participação nas atividades promovidas por diversas das mais importantes organizações internacionais. Ainda assim, alguns questionamentos e descobertas dessa literatura das RIs são importantes para os nossos objetivos aqui. Até porque “se há efeitos estruturais do ativismo transnacional, eles são encontrados principalmente na transformação da política e da sociedade domésticas” (TARROW, 2005, p. xiii).

Tratando exclusivamente dos “grupos de defesa transnacional” (*transnational advocacy groups*), Khagram e outros (2002) entendem como seus objetivos principais a criação, consolidação, implementação e monitoramento das normas internacionais. Essa por certo é uma questão que nos interessa diretamente aqui, uma vez que essas são normas estabelecidas com o intuito de pautar o comportamento dos atores do

sistema internacional, na maior parte das vezes dos Estados. E quando se diz comportamento do Estado, sabemos que ele age principalmente por meio das políticas públicas. Sendo cada vez mais porosas as fronteiras entre o doméstico e o internacional, claro está que governança global e políticas públicas domésticas são, muitas vezes, dimensões de um mesmo fenômeno ou, no mínimo, processos que são fortemente imbricados. De toda maneira, os próprios autores ressaltam que os atores não governamentais que atuam no plano transnacional “tentam mudar as normas e práticas dos Estados, das organizações internacionais e de empresas do setor privado” (KHAGRAM *et al.*, 2002, p. 4).

No que diz respeito às interações entre movimentos sociais transnacionais, Estados e organizações internacionais, diversos tipos de triangulação são conhecidos. Já nos referimos ao fato de os movimentos poderem se articular para se contrapor a uma OI ou a um conjunto delas ou, por outro lado, receberem delas apoio decisivo, por vezes com o objetivo compartilhado de influenciar a ação do Estado. Esse é o caso do chamado “efeito bumerangue” analisado por M. Keck e K. Sikkink (1998) em seu importante trabalho *Activists beyond borders* (“Ativistas além das fronteiras”): os Estados que violam direitos dos seus cidadãos ou que resistem em um primeiro momento às pressões internacionais, por exemplo para a garantia dos direitos humanos em seu território, correm o risco de, posteriormente, serem pressionados ainda mais duramente, na medida em que ativistas do plano doméstico podem se engajar em coalizões ou movimentos transnacionais que acabam por exercer uma pressão sobre o Estado ainda maior. Mapeando minimamente essas relações triangulares, devemos ressaltar também que a aliança das OIs com movimentos transnacionais, mais do que topicamente instrumental, pode também reverter, para as OIs, no sentido da ampliação não só da capilaridade da sua atuação, mas também de seu prestígio. No que diz respeito às interações entre Estado e OIs, recordamos ao leitor que o nosso terceiro capítulo tratou mais detidamente dessa questão.

Mas se a própria ideia de movimento social transnacional nos convida a pensar em ação coordenada, em mobilização propositada e

propositiva, em compartilhamento de recursos e na definição de táticas comuns, Tarrow (2009b) faz um contraponto interessante ao mostrar como “mecanismos e processos ‘conectados frouxamente’ [...] podem vincular políticas nacionais e internacionais” (p. 152). Para ilustrar, o autor distingue quatro processos de interação entre o nacional e o transnacional, quais sejam: internalização, externalização, transnacionalização da ação coletiva e formação de coalizões entre *insiders* e *outsiders*. Vejamos brevemente cada um desses processos. A **internalização** acontece quando questões externas, frequentemente pautadas pela atuação de organizações internacionais e de outros atores centrais no sistema, levam à articulação de campanhas de ação local ou nacional, de cunho não estatal. A **externalização** ocorre quando oportunidades políticas criadas pela atuação de organizações internacionais, pela constituição de regimes ou pela assinatura de acordos internacionais são instrumentalizadas para a ação além-fronteiras de grupos domésticos. A **transnacionalização da ação coletiva**, por seu turno, acontece quando atores domésticos trabalham juntos para a promoção das suas causas no exterior. Por fim, o quarto processo, da **formação de coalizões entre *insiders* e *outsiders***, ocorre “quando as oportunidades nacionais e internacionais estão relativamente abertas, e ativistas nacionais privilegiam as oportunidades políticas nacionais, porém mantêm o ativismo internacional como opção complementar e compensatória” (TARROW, 2009b, p. 157).

Em que medida todo este ativismo inter e transnacional estaria ou não produzindo uma “sociedade civil global” capaz de imaginar e de batalhar em prol de uma “cidadania global” é uma questão, bastante polêmica, que não nos interessa diretamente aqui. Contudo, finalizando o capítulo, vale compartilharmos a sobriedade de Tarrow: “Nós estamos testemunhando, se não uma sociedade civil global consolidada (*full-blown*) ou uma comunidade política (*polity*) transnacional integrada, pelo menos uma tendência em direção a novas formas e novos níveis de litígio ou disputa transnacional (*transnational contention*)” (TARROW, 2005, p. xiii). De maneira semelhante, e tendo encerrado esse percurso analítico pelos atores e processos responsáveis pela internacionalização das

políticas públicas do Estado nacional, na sequência iremos nos perguntar, no âmbito das nossas considerações finais, em que medida faz sentido, hoje, falar de “políticas públicas globais”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: DA INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS GLOBAIS?

Nosso percurso analítico neste livro não permite muitas dúvidas acerca da relevância, da intensidade e da complexidade dos processos contemporâneos de internacionalização das políticas públicas do Estado nacional. Como já discutido, negligenciar esses processos é evidência de miopia ou de “nacionalismo metodológico”, cujo preço, entre outros, é uma compreensão apenas parcial da maneira como se produzem as políticas públicas na atualidade. Não obstante, cabe perguntarmos, à guisa de conclusão, sobre a pertinência e adequação do termo “políticas públicas globais”. 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. Por outro lado, muitas das políticas públicas seriam “globais” de acordo com a definição de Orenstein (2005, p. 177), 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”.

Porém, o termo “política pública global” circula hoje com cada vez mais desenvoltura nos meandros acadêmicos, ainda que ele 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 paisagem¹. O periódico *Global Social Policy*, por exemplo, divulga e articula as pesquisas na área desde 2001.

Nesse subcampo específico das “políticas sociais globais”, os estudos normalmente giram em torno da definição formulada e desenvolvida por Bob Deacon (2003), qual seja:

¹ Para uma visão panorâmica da área, ver: Bauman e Miller (2012) e Deacon e Stubbs (2013).

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).

Outra maneira de enquadrar a questão é proposta por Inge Kaul (2013), que entende como propósito da política pública global a provisão dos chamados “bens públicos globais”. Outros autores, na tentativa de tornar mais operacional o problemático 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 (2006, p. 588) 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”.

Independentemente das controvérsias acerca da definição de “política pública global”, talvez seja exatamente essa 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. É por isso que se pode dizer que também nessa seara mais específica das “políticas globais”, os trabalhos podem ser descritivos, analíticos e/ou normativos, em combinações variadas.

Parece-nos, assim, que o termo **política pública global** é capaz de promover um saudável deslocamento em relação à tradicional ótica estatocêntrica sobre as políticas públicas. Note-se, ainda, que essas são questões que não são imediatamente depreendidas 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 âmbito doméstico. Ademais, como nota Hay (2006), e recuperando e redirecionando a discussão do capítulo precedente acerca da mudança na escala de atuação dos movimentos sociais, que implica a reconfiguração de suas formas de atuação, de suas estratégias e de sua identidade, em direção a novas construções conjuntas em um plano multiescalar: “Por certo já é hora de representar e de projetar a política pública no cenário global como tendo o potencial de demandar prestação de contas da globalização, tanto pública como democraticamente” (HAY, 2006, p. 602).

Finalizamos o livro reiterando a capacidade que o termo “política pública global” tem, a despeito das polêmicas que ele envolve, de provocar e de promover um importante deslocamento no campo da análise de políticas públicas. Cabe recordarmos também, por fim, que, entre os internacionalistas, parece hoje consolidado o uso do neologismo **interméstico**, que funde as palavras internacional e doméstico. O termo, cunhado por Bayless Manning em 1977, busca caracterizar os assuntos ou fenômenos que são “profunda e inseparavelmente tanto internacionais como domésticos” (MANNING, 1977, p. 308). De maneira semelhante, tornou-se corrente, também, o termo **glocal**, que é uma junção de global com local.

“Domestacional” é, sem dúvida, um termo esdrúxulo demais para ser levado a sério. Ademais, este livro de forma alguma pretende adicionar outro neologismo a essa nossa Babel terminológica cotidiana. Até porque muitas vezes os neologismos, mais do que ampliar os horizontes, circunscvem o diálogo e reforçam os nichos disciplinares. Ao contrário disso, para uma melhor compreensão dos processos contemporâneos de produção das políticas públicas, o que se faz necessário é um maior diálogo interdisciplinar, como acredito ter sido evidenciado no livro. Eu espero apenas que este trabalho consiga contribuir para a superação do nacionalismo metodológico que ainda caracteriza a análise de políticas públicas. E isso por razões analíticas e também normativas, uma vez que

não só os tomadores de decisões, mas igualmente os analistas de políticas públicas, deveriam evitar a armadilha contida no “paradoxo da soberania”, como descrito por Kaul:

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 (KAUL, 2013, p. 2).

Referências bibliográficas

- ABBOTT, K. et al (Eds.). *International organizations as orchestrators*. Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília, Funag/IBRI, 2001.
- AL-RODHAN, N.R.F.; STODMANN, G. *Definitions of globalization: a comprehensive overview and a proposed definition*. Genebra, Genebre Centre for Security Policy, mimeo, 2006. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.472.4772&rep=rep1&type=pdf>> Acesso em 07 de outubro de 2017.
- AMIN, A. Placing globalization. *Theory, Culture and Society*, v. 14, n. 2, p. 123–137, 1997.
- ANCELOVICI, Marcos; JENSON, Jane. Standardization for transnational diffusion: the case of truth commissions and conditional cash transfers. *International political sociology*, v. 7, n. 3, p. 294-312, 2013.
- AYLLÓN, Bruno; LEITE, Iara Costa. La cooperación Sur-Sur de Brasil: ¿Instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional? *Mural Internacional*, ano 1, n. 1, jan-jun. 2010.
- BARNETT, M.N.; FINNEMORE, M. *Rules for the world: international organizations in global politics*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 2004.
- BAUHR, Monika; NASIRTOUSI, Naghme. How do international organizations promote quality of government? Contestation, integration, and the limits of IO power. *International Studies Review*, n. 14, p. 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*, n. 87, 2012.
- BÉLAND, D.; ORESTEIN, M.A. International organizations as policy actors: an ideational approach. *Global Social Policy*, v. 13, n. 2, p.125-143, 2013.
- BENNET, Colin J. What is policy convergence and what causes it? *British Journal of Political Science*, v. 21, p. 215-233, 1991.
- BENNET, Colin J.; HOWLETT, M. The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, v. 25, n. 3, p. 275-294, 1992.

- BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. Conceptualizing the domestic impact of Europe. In: FEATHERSTONE, K.; RADAELLI, C. (Eds.). *The politics of Europeanisation*. Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 57-81.
- BÖRZEL, Tanja A. What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, v. 1, n. 16, 1997.
- BRINGEL, Breno. Ativismo transnacional, o estudo dos movimentos sociais e as novas geografias pós-coloniais. *Estudos de Sociologia* (UFPE), v. 16, n. 2, p. 185-215, 2010.
- BRINGEL, B.; FALERO, A. Redes transnacionais de movimentos sociais na América Latina e o desafio de uma nova construção socioterritorial. *Caderno CRH*, v. 21, n. 53, p. 269-288, 2008.
- BULLER, J.; GAMBLE, A. Conceptualising Europeanisation. Trabalho não publicado, 2002.
- BULMER, S. J.; RADAELLI, C. M. The europeanisation of national policy? *Queen's Papers on Europeanisation*, n. 1, 2004.
- CASTRO, C.L.F.; GONTIJO, C.R.B.; AMABILE, A.E.N. (Orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena, EdUEMG, 2012.
- DEACON, Bob. Globalization and social policy: the threat to equitable welfare. Genebra, UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), *Occasional Paper*, n. 5, mar. 2005, 40p.
- 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*. Helsink: Ministry of Foreign Affairs of Finland, 2003.
- DEACON, Bob; ORTIZ, Isabel; ZELENEV, Sergei. Regional social policy. New York: United Nations, *Working Paper (UN/DESA)*, n. 37, 2007.
- DEACON, Bob; STUBBS, Paul. Global social policy studies: conceptual and analytical reflections. *Global Social Policy*, v. 13, n. 1, p. 5-22, 2013.
- DEMARS, William E. *NGOs and transnational networks: wild cards in world politics*. Londres: Pluto Press, 2005.
- DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M.A. (Orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Ed. Unesp, 2015.
- DION, Michelle. International organizations and social insurance in Mexico. *Global Social Policy*, v. 8, n. 1, p. 25-44, 2008.
- DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth; GARRETT, Geoffrey. The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition or learning? *Annual Review of Sociology*, v. 33, p. 449-472, 2007.
- DOLOWITZ, David. Introduction. *Governance*, v. 13, n. 1, p. 1-4, jan. 2000.
- DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, v. 13, n.1, p. 5-24, jan. 2000.
- DUNLOP, Claire A. Epistemic Communities. In: ARARAL Jr. *et al.* (Eds.). *Routledge Handbook of Public Policy*. New York: Routledge, p. 229-243, 2013.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FARIA, Carlos Aurélio P. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. *Revista Interseções*, v. 14, n. 2, p. 335-371, 2012.

_____. Idéias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n. 51, p. 21-30, 2003.

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

FARIA, Carlos Aurélio P.; PARADIS, Clarisse Goulart (2013). Humanism and solidarity in Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 2, p. 8-36.

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.

GILARDI, Fabrizio. Who learns from what in policy diffusion processes? *American journal of political science*, v. 54, n. 3, p. 650-666, 2010.

GLATZER, M.; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). *Globalization and the future of the welfare State*. Pittsburg, University of Pittsburgh Press, 2005.

GOLDFRANK, B. The World Bank and the globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2, article 7, 2012.

GRAHAM, Erin; SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The diffusion of policy diffusion research in political science. *British Journal of Political Science*, v. 43, n. 3, p. 673-701, 2013.

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*, v. 34, n. 1, p. 255-310, 2012.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 4, n. 1, p. 1-35, 1992.

HAAS, Ernst B. *When knowledge is power. Three models of change in international organizations*. Berkeley: University of California Press, 1989.

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

HECLO, Hugh. *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press, 1974.

HUBER, Evelyne; STEPHENS, John. *Globalization and social policy*. Paper prepared for the conference on Globalization, the State and Society. School of Law, Washington University in St. Louis; November 13-14, 2003. Mimeo.

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

JAMES, Oliver; LODGE, Martin. The limitations of 'policy transfer' and 'lesson drawing' for public policy research. *Political Studies Review*. v. 1, p. 179-193, 2003.

JOBERT, Bruno; MÜLLER, Pierre. *L'Etat en Action*. Paris: PUF, 1987.

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, junho 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.
- KECK, M.; SIKKINK, K. *Activists beyond borders*. Advocacy networks in international politics. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- KEOHANE, R.O.; NYE, J.S.Jr. Power and interdependence in the information age. *Foreign Affairs*, v. 77, n. 5, p. 81-94, 1998.
- KERWER, Dieter; TEUTSCH, Michael. *Elusive Europeanisation: liberalising road haulage in the European Union*. Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, n. 2000/11, 2000.
- KHAGRAM, S.; RIKER, J.V.; SIKKINK, K. From Santiago to Seattle: transnational advocacy groups restructuring world politics. In: KHAGRAM, S.; RIKER, J.V.; SIKKINK, K. (Eds.). *Restructuring World Politics: transnational social movements, networks, and norms*. Minneapolis: Minnesota University Press, p. 3-23, 2002.
- KLINGER-VIDRA, Robyn; SCHLEIFER, Philip. Convergence more or less: why do practices vary as they diffuse? *International Studies Perspectives*, v. 16, p. 264-274, 2014.
- KRAMARZ, T.; MOMANI, B. The World Bank as knowledge bank: analyzing the limits of a legitimate global knowledge actor. *Review of Policy Research*, v. 30, n. 4, p. 409-431, 2013.
- LEVI-FAUR, David; VIGODA-GADOT, Eran. The international transfer and diffusion of policy and management innovations: some characteristics of a new order in the making. In: VIGODA-GADOT, E.; LEVI-FAUR, D. (Eds.). *International Public Policy and Management: Policy Learning Beyond Regional, Cultural and Political Boundaries*. NY: Marcel Dekker, 2004.
- LIMA, M.R.S.; COUTINHO, M.V. Globalização, regionalização e América do Sul. *Análise de Conjuntura OPISA*, n. 6, mai. 2005.
- _____. Integração moderna. *Análise de Conjuntura OPISA*, n. 1, janeiro de 2006.
- MALAMUD, Andrés. Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American Experiences. *EUI Working Paper RSCAS*, n. 20, 2013.
- MANNING, B. The Congress, the Executive and Intermestic affairs: three proposals. *Foreign Affairs*, v. 55, n. 2, p. 306-324, 1977.
- MARSH, David; SHARMAN, J.C. Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, v. 30, n. 3, p. 269-288, 2009.
- MARSH, D.; RHODES, R.A.W (Eds.). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- MCCANN, Eugene; WARD, Kevin. A multi-disciplinary approach to policy transfer research: geographies, assemblages, mobilities and mutations. *Policy Studies*, v. 34, n. 1, p. 2-18, 2013.
- MOYO, Sam; YEROS, Paris. *Reclaiming the nation: the return of the national question in Africa, Asia, and Latin America*. London: Pluto Press, 2011.
- MOSHER, J. S.; TRUBEK, D. M. Alternative approaches to governance in the EU: EU social policy and the european employment strategy. *Journal of Common Market Studies*, v. 41, n.1, p. 63-88, 2003.

- NEWMARK, Adam. An integrated approach to policy transfer and diffusion. *Review of Policy Research*, v. 19, n. 2, p. 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, p. 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*, v. 36, n. 1, p. 13-32, 2017.
- OLIVEIRA, Osmany Porto de. *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo*. São Paulo: Annablume, 2016.
- 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*, v. 5, n. 2, p. 175-202, 2005.
- QUILICONI, Cintia. Competitive diffusion of trade agreements in Latin America. *International Studies Review*, v. 16, n. 2, p. 240-251, 2014.
- RADAELLI, Claudio M. Europeanisation: solution or problem? *European Integration online Papers (EIoP)*, v. 8, n. 16, 2004.
- RHODES, R.A.W. *Policy network analysis*. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. (Eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, p. 425-446, 2006.
- RIBEIRO, D.F.; KFURI, R. A nova integração regional e a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul. *Observador On-Line*, v. 5, n. 4, 2010.
- RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (Eds.). *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*. London: Springer, 2012.
- RIGGIROZZI, P.; GRUGEL, J. Políticas de salud en UNASUR: Legitimidad, democracia y legitimidad de resultado. *Pensamiento Proprio*, ano 21, n. 43, p. 173-200, 2016.
- RIGGIROZZI, Pía. Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. *Anuário de Integración*, n. 9, p. 129-151, 2012.
- _____. Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America. *Economy and Society*, v. 43, n. 3, p. 432-454, 2014.
- RODGERS, Daniel T. Bearing tales: networks and narratives in social policy transfer. *Journal of Global History*, v. 9, n. 2, p. 301-313, 2014.
- ROGERS, E. M. *Diffusion of innovations*. New York, Free Press, 1995.
- ROSE, Richard. What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1, p. 3-30, 1991.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Redes sociais: trajetórias e fronteiras. In: DIAS, L. C.; SILVEIRA, R. L. (Orgs.). *Redes, sociedades e territórios*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 29-50, 2005.
- SEBENIUS, J. K. Challenging conventional explanations of international cooperation: negotiation analysis and the case of epistemic communities. *International Organisation*, v. 46, n.1, p. 323-365, 1992.
- SMITH, Jackie. Transnational social movements. In: SNOW, D.A. et al. (Eds.). *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. Boston: Blackwell Publishing, p.1-5, 2013.
- SOLINGEN, Etel. Of dominoes and firewalls: the domestic, regional, and global politics of international diffusion. *International Studies Quarterly*, v. 56, p. 631-644, 2012.

- STONE, Diane. Think tanks, global lesson-drawing and networking social policy ideas. *Global social policy*, v. 1, n. 3, p. 338-360, 2001.
- _____. Transfer agents and global networks in the “transnationalisation” of policy. *Journal of European public policy*, v. 11, n. 3, 2004.
- _____. Global public policy, transnational policy communities, and their networks. *The Policy Studies Journal*, v. 36, n. 1, p. 19-38, 2008.
- SWAAN, Abram de. Perspectives for transnational social policy. *Government and Opposition*, v. 27, n. 1, p. 33-51, 1992.
- TARROW, Sidney. *O Poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Editora Vozes, 2009a.
- _____. *Outsiders inside e insiders outside: entre a ação pública nacional e transnacional em prol dos direitos humanos*. *Caderno CRH*, v. 22, n. 55, p.1161-161, 2009b.
- _____. *The new transnational activism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- THATCHER, Mark. The development of policy network analyses: from modest origins to overarching frameworks. *Journal of Theoretical Politics*. v. 10, n. 4, p. 389-416, 1998.
- VAZ, A.C. *Forging a social agenda within regionalism: the cases of Mercosur and the FTAA in a comparative approach*. Paper prepared for Summer Institute 2001, The Americas After the Quebec Summit: Hemispheric Integration and Social Cohesion—Civil Society and Building the New Agenda, Robarts Centre for Canadian Studies, York University, Toronto, 9–19, 2001.
- VON GLISZCZYNSKI, M.; LEISERING, L. Constructing new global models of social security: how international organizations defined the field of social cash transfers in the 2000s. *Journal of Social Policy*, v. 45, n. 2, p. 325-343, 2015.
- YEATES, Nicola. Globalization and social policy. From global neoliberal hegemony to global political pluralism. *Global Social Policy*, v. 2, n. 1, p. 69-91, 2002.
- _____. Globalization and social policy in a development context. Regional responses. Genebra, UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), *Social Policy and Development Programme Paper*, n.18, abr. 2005, 28p.
- WEYLAND, Kurt. Theories of policy diffusion: lessons from Latin American pension reform. *World Politics*, v. 57, p. 262-295, 2005.
- _____. *Bounded rationality and policy diffusion. Social sector reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- WILDING, Paul. Globalization, regionalism and social policy. *Social Policy & Administration*, v. 31, n. 4, p. 410-128, 1997.
- 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>>, acessado em 10 de novembro de 2017.

