



CARTA
INTERNACIONAL

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 2526-9038

Organizações Internacionais e Políticas Públicas Nacionais: variáveis organizacionais e instrumentos de difusão¹

International Organizations and National Public Policies: organizational variables and diffusion instruments

Organizaciones Internacionales y Políticas Públicas Nacionales: variables organizacionales e instrumentos de difusión

DOI: 10.21530/ci.v16n2.2021.1112

Thales Leonardo de Carvalho²

Jéssica Silva Fernandes³

Carlos Aurélio Pimenta de Faria⁴

Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



Resumo

Este trabalho se propõe a avançar, de uma maneira hipotética e dedutiva, no debate acerca do papel das OIs na difusão de políticas públicas. Através de uma análise das literaturas sobre

1 O artigo contou com o financiamento da Coordenação para o Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

2 Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. (thalesleo1@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4410-1367>.

3 Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. (jessicasfernandes@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0786-834X>.

4 Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Minas Gerais, Brasil. (carlosof@pucminas.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1776-6064>.

Artigo submetido em 08/09/2020 e aprovado em 21/12/2020.





organizações internacionais, análise de políticas públicas e difusão de políticas públicas, discutiremos o papel das seguintes variáveis no emprego dos diferentes instrumentos, por parte dessas organizações, para a difusão: (a) a atuação das OIs nos vários campos da intervenção governamental; (b) e nas distintas “etapas” do processo de produção das políticas; (c) os distintos temas, tipos e graus de democratização das OIs; (d) os níveis e formas de autoridade das mesmas.

Palavras-chave: Organizações Internacionais; Difusão de Políticas Públicas; Transferência de Políticas Públicas; Análise de Políticas Públicas.

Abstract

This paper aims to contribute, in a hypothetic-deductive way, to the debate about the role of IOs in policy diffusion. We conduct a literature review on works about international organizations, public policy analysis and policy diffusion. We discuss the role of the following variables in IO's policy diffusion instruments: (a) the IOs action in the different governmental fields; (b) the distinct stages of the policy cycle; (c) the diverse issues, types and democratization levels of the IOs; (d) and the levels and types of the authority of these institutions.

Keywords: International Organizations; Policy Diffusion; Policy Transfer; Public Policy Analysis.

Resumen

Este artículo propone avanzar, de una manera hipotética y deductiva, en el debate acerca del rol de las OIs en la difusión de políticas públicas. Mediante un análisis de la producción académica sobre organizaciones internacionales, análisis de políticas públicas y difusión de políticas públicas, discutiremos el papel de las siguientes variables en el empleo de los diferentes instrumentos, por parte de las organizaciones, para la difusión: (a) la actuación de las OIs en los diversos campos de la intervención gubernamental, (b) y en las distintas “etapas” del proceso de producción de políticas; (c) los diversos temas, tipos, y grados de democratización de las OIs; (d) los niveles y formas de autoridad de estas organizaciones.

Palabras-clave: Organizaciones Internacionales; Difusión de Políticas Públicas; Transferencia de Políticas Públicas; Análisis de Políticas Públicas.





Introdução

No último século, presenciamos um crescimento quantitativo e qualitativo das organizações internacionais (OIs) ao redor do mundo, que têm atuado sobre uma quantidade cada vez maior de temas. Essas organizações consistem, basicamente, em burocracias criadas pelos Estados para atuarem na coordenação de expectativas e ações coletivas entre eles, na busca por objetivos comuns entre seus membros. Ao buscar essa coordenação, elas têm crescentemente influenciado na adoção de políticas públicas (PPs) por parte dos Estados nacionais.

Em paralelo, o Estado nacional tem passado a se responsabilizar por um leque cada vez maior de problemas ou questões, de maneira direta ou indireta, atuando como promotor, regulador, financiador e/ou provedor. Dito de outra maneira, multiplicaram-se também os campos de intervenção estatal no plano intranacional, o que se reflete não apenas na forma de estruturação do Estado, mas também na sua demanda por legitimação, *expertise* e outros recursos – elementos esses que podem ser providos pelas OIs.

Nesse contexto, as OIs têm apresentado uma notável capacidade de difundir políticas públicas⁵ do nível internacional para o ambiente doméstico. Essa percepção tem sido estudada por autores como Barnett e Finnemore (2004), Jakobi (2009), Joachim, Reinalda e Verbeek (2008), Faria (2018), entre outros. Esses trabalhos têm nos apresentado variadas maneiras para compreender como as OIs têm atuado nesses processos.

Havendo já alguma literatura que nos apresente como as organizações internacionais atuam para difundir políticas públicas ao redor do mundo, entendemos que é momento de avançar nessa discussão. Nesse sentido, o que propomos neste trabalho é identificar, de forma hipotética e dedutiva, condições que propiciem a utilização dos diferentes instrumentos para difundirem políticas públicas por parte dessas instituições⁶. Procuramos, através de uma discussão baseada na literatura existente sobre a atuação das OIs enquanto difusoras de PPs e sobre a difusão/transferência de políticas públicas, identificar o que influencia na utilização desses instrumentos. Para uma melhor sistematização

5 Por difusão e transferência, fazemos referência ao processo por meio do qual um ator adota uma política baseada em algo sugerido ou já praticado em outra localidade e/ou período.

6 Ao nos referirmos a essas instituições, incluímos também a atuação de seus mais diversos órgãos.





do argumento, focaremos em quatro eixos de condicionantes do emprego das referidas ferramentas de atuação, baseados na literatura. São eles: (a) a atuação das OIs nos vários campos da intervenção governamental; (b) e nas distintas “etapas” do processo de produção das políticas; (c) os distintos temas, tipos e graus de democratização das OIs; (d) o a autoridade das mesmas.

Para atender aos objetivos propostos, este trabalho se organiza da seguinte maneira: primeiro, faremos uma exposição sobre os instrumentos que as OIs podem se utilizar para difundirem políticas públicas, avançando em uma tipologia – baseada na literatura existente – e explicando cada um deles. Em seguida, identificamos como as variáveis contidas nos eixos elencados interagem com o uso desses instrumentos. Abordaremos, primeiro, o papel do tipo da política pública a ser difundida, seguido da atuação das OIs em cada etapa do processo de formulação das PPs. Em seguida, discutiremos como as diferentes organizações internacionais se utilizam desses instrumentos. Por fim, trataremos como a autoridade dessas instituições interfere no emprego dessas ferramentas.

Os instrumentos utilizados pelas OIs para difundirem políticas públicas

Na busca por determinados objetivos comuns, as OIs possuem diplomatas em seu corpo burocrático, para auxiliar nas negociações junto a outros atores e especialistas que atuam no molde de informações, coleta de dados e tratamento científico dos mesmos (Littoz-Monnet 2017; Pouliot e Thérien 2018). Isso lhes tem permitido desenvolver um papel importante na difusão de normas e saberes técnicos ao redor do mundo, acrescentando informações que podem influenciar a tomada de decisões nos Estados nacionais no que diz respeito às mais diversas políticas públicas.

Ao considerar as OIs enquanto burocracias internacionais, sublinhamos o fato de que as mesmas não constituem atores monolíticos, havendo dilemas políticos que acompanham o processo decisório nas OIs em suas diferentes temáticas. Em contextos cujas políticas formuladas podem representar alguma ameaça aos grandes membros doadores das OIs, notamos que estes podem se tornar atores pivotais de modo à trazer obstáculos aos programas e projetos





que vem sendo desenvolvidos pelas mesmas⁷. Há também embates internos entre atores e representantes dessas organizações. Um exemplo são os desafios atualmente enfrentados por Qu Dongyu, diretor da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), de origem chinesa, frente aos entraves impostos pelos Estados Unidos à sua gestão. No entanto, a despeito desses eventuais obstáculos, as OIs seguem constituindo-se como importantes atores nos processos de difusão de políticas públicas⁸.

Nesse sentido, as organizações internacionais recomendam, frequentemente, o que conhecemos como “*good*” ou “*best practices*”. Ainda que não haja uma definição consensual na literatura, de modo geral, essas práticas consistem em medidas formalmente consideradas eficazes pelas OIs, com base em avaliações técnicas, para que se alcance um determinado objetivo, seja em nível doméstico ou internacional (Klein, Laporte e Saiget 2015). Essas recomendações geram, em diversos casos, transferências de políticas aos interessados.

Para conseguirem fazer com que diversos atores adotem essas práticas, bem como fiscalizar esses processos, as organizações internacionais se utilizam de diversos meios. Dolowitz e Marsh (2000) e Marsh e Sharman (2009), dentre outros autores, destacam que essas difusões de políticas podem ocorrer tanto pelo desejo dos atores, que, racionalmente, decidem adotar determinadas práticas (*learning*), quanto por medidas coercivas impostas pelas OIs (*coercion*), passando pela busca por legitimidade (*emulation*), pela competição na busca de certos incentivos (*competition*), entre outros. Ao se utilizarem desses meios, essas organizações recorrem a certos instrumentos, *entendidos aqui como ferramentas através das quais as OIs se comunicam com um determinado ator, ou facilitam a comunicação entre atores, propiciando a difusão de determinadas práticas*⁹.

A literatura nos apresenta diversas ferramentas utilizadas pelas organizações internacionais para atuarem nesses processos. Finnemore (1993) destaca, por exemplo, o papel dos funcionários de OIs em convencer os *policy-makers* (tanto

7 Exemplos são as suspensões, por parte dos Estados Unidos, às contribuições à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO [em 1980 e 2011, ver Lopes e Fernandes (2014)] e à Organização Mundial da Saúde – OMS, em 2020 (Hudson, Dawsey e Mekhennet 2020).

8 Alguns desses embates serão tratados, de forma intrínseca, neste artigo, seja por aumentarem o grau de conflitividade em torno de certas políticas, seja por afetarem o nível de autoridade de uma OI.

9 Partimos do pressuposto de que uma organização internacional não difunde apenas políticas por ela criadas, mas também práticas consideradas exemplares já implementadas por outros atores, colocando em contato diferentes unidades (Nay 2012). Assim, as OIs podem atuar tanto como origem quanto intermediárias no processo de difusão de políticas públicas.





políticos quanto burocratas) estatais a adotarem uma determinada prática, bem como ensiná-los sua implementação.

Bauhr e Nasiritousi (2012) e Graham, Shipan e Volden (2013) sublinham o papel das OIs na produção de *rankings*, na imposição de padrões para a adesão de novos membros (induzindo-os a adotarem certas práticas para serem aceitos) e na promoção de interação entre atores (em conferências e *workshops*, por exemplo). No caso de algumas instituições, existe ainda o poder de coerção, com a promoção de sanções ou, até mesmo, o uso da força militar – como no caso da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), enquanto órgão da Organização das Nações Unidas (ONU). Stone (2004) destaca também o papel do auxílio financeiro prestado pelas OIs como impulsor da difusão de políticas públicas, atuando como um incentivo nesse processo.

Os argumentos apresentados pelos autores se complementam, consistindo em meios diferentes de atuação das OIs enquanto difusoras de políticas públicas. Há ainda mecanismos não citados, como a assistência técnica, dentre muitos outros. Para compreendermos melhor a ampla gama de ferramentas utilizadas por essas instituições, é importante estabelecermos uma tipologia que compreenda os diferentes instrumentos, agrupando-os em diferentes categorias.

Em uma reflexão sobre o papel dessas organizações na implementação de políticas públicas, Joachim, Reinalda e Verbeek (2008) propõem três *approaches* para a atuação das mesmas: *enforcement*, incluindo as sanções e a ideia de *naming and shaming*¹⁰; *management*, considerando a capacidade das OIs de monitorar as políticas públicas desenvolvidas pelos Estados e, eventualmente, prover assistência (técnica e financeira) nesse processo; e um *approach* normativo, que parte da legitimidade e da autoridade que essas instituições possuem diante dos *policy-makers* e das populações em geral para atuarem nesses processos.

Apesar de esclarecedora, a proposta de Joachim, Reinalda e Verbeek (2008) torna-se inviável para os nossos propósitos por algumas razões. Primeiro, pois procuramos aqui explorar a atuação das OIs em outras fases do ciclo das políticas públicas, para além da implementação. Além disso, como vamos expor mais

10 Entendemos aqui como *naming and shaming* um instrumento através do qual uma OI expõe ao escrutínio público atores que não estejam agindo conforme determinado por seus padrões (Joachim, Reinalda e Verbeek 2008).





adiante, entendemos que a autoridade e a legitimidade de uma organização não são formas através das quais elas podem atuar, mas sim fatores que podem facilitar a atuação das mesmas através de certos instrumentos.

Tomaremos como base, então, a tipologia proposta por Jakobi (2009) por entender que a mesma consegue contemplar as diferentes formas de atuação das OIs nos processos estudados. A autora agrupa os instrumentos adotados pelas organizações internacionais nesses processos em cinco categorias: disseminação discursiva, formação de padrões, funções coordenativas, meios financeiros e assistência técnica.

A **disseminação discursiva** consiste na transmissão de ideias e boas práticas sobre diversas temáticas para os *policy-makers* dos Estados e, quando possível, para os próprios cidadãos, organizações não-governamentais, movimentos sociais e outros. Justamente por seu caráter mais brando, de apenas inserir certas concepções no raciocínio estratégico dos indivíduos, tende a preceder o uso dos demais instrumentos (Jakobi 2009). Um exemplo é o trabalho da UNESCO ao convencer membros do governo libanês a implementar determinadas políticas que priorizassem a ciência, levando esse discurso, utilizado pela instituição (Finnemore 1993).

Algumas dessas ideias acabam se institucionalizando e se tornando padrões. Essa **formação de padrões** pode ser percebida quando uma organização internacional atua na elaboração de convenções, regras ou recomendações. Ao contrário da disseminação discursiva, começa-se a perceber uma capacidade de regulação, por parte das OIs, tornando esperado que os Estados adotem o que é sugerido por elas (Jakobi 2009). Exemplo disso são as conferências, organizadas pelas OIs para levar à tomada de decisão coletiva, produzindo regras e padrões (Pouliot e Thérien 2018).

Dependendo do resultado dos padrões estabelecidos, as organizações internacionais podem assumir o papel de monitorar a adoção dos mesmos, na busca pela coordenação das ações de seus membros. Assim, através de suas **funções coordenativas**, podem, inclusive, propor sanções a Estados que descumpram os padrões estabelecidos (Jakobi, 2009). Essas funções compreendem desde a elaboração de *rankings* (Bauhr e Nasiritousi 2012) até inspeções de instalações estatais, resolução de controvérsias entre os mesmos e o uso de meios militares (Graham, Shipan e Volden 2013), além do *naming and shaming* (Joachim, Reinalda e Verbeek 2008).





Para induzir os Estados a implementarem as políticas por elas propostas, as OIs podem prover, também, **meios financeiros** para auxiliá-los, através de doações ou da provisão de empréstimos. Por fim, essas organizações podem prestar **assistência técnica** a um ator, visando a reforçar suas capacidades para a implementação de determinadas medidas (Jakobi 2009).

A tipologia proposta por Jakobi (2009) contempla o que tem sido proposto pela literatura ao longo do tempo. No entanto, destacamos o caráter institucionalista da mesma ao abordar, basicamente, os meios formalmente institucionalizados de ação desses atores. Se pretendemos elaborar uma tipologia dos instrumentos utilizados por essas organizações enquanto difusoras de políticas públicas, seria um erro de nossa parte ignorar o papel das práticas informais que podem ser utilizadas no âmbito das OIs. Pouliot e Thérien (2018) destacam, por exemplo, o papel das conferências internacionais sobre diversos temas, organizadas por determinadas OIs. Durante esses encontros, para além da formulação de padrões em documentos finais divulgados como frutos das discussões, os debates permitem a circulação de políticas entre os participantes por meio de diálogos informais.

Para além das conferências, Pereira *et al* (2018) e Agostinis (2019) notam, por exemplo, que, no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), o simples fato de permitir que *policy-makers* ocupem espaços comuns, permitindo o diálogo entre eles, tem possibilitado o compartilhamento de práticas e a consequente difusão de políticas entre seus membros. Nesse sentido, para além dos tipos de instrumentos mencionados, é importante propormos ainda uma sexta categoria: a **abertura de espaços para diálogos**, mesmo que em espaços informais. Torna-se, assim, mais fácil a comunicação entre esses *policy-makers* e, conseqüentemente, a circulação de políticas entre os mesmos. Apresentamos então, no quadro abaixo, uma tipologia para a compreensão do que entendemos aqui como instrumentos através dos quais as organizações internacionais podem atuar na difusão de políticas públicas.





Quadro 1 – Tipologia de instrumentos de atuação das OIs na difusão/transferência de políticas públicas

Tipo de instrumento	Atividades realizadas pelas OIs	Exemplos
Abertura de espaços para diálogos	Contatos propiciados entre <i>policy-makers</i> de diferentes países, bem como <i>experts</i> e membros da sociedade civil.	A criação de redes na UNASUL que catalisaram o processo de aprendizagem de sistemas de saúde sul-americanos. Circulação das leis migratórias argentinas entre os membros do Mercosul.
Disseminação discursiva	Proposição de ideias e agendas entre seus membros, diálogos entre funcionários das OIs e <i>policy-makers</i> estatais.	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), difundidos pela ONU.
Formação de padrões	Elaboração de recomendações, diretrizes, propostas de convenções e tratados.	O Consenso de Washington, proposto por FMI e Banco Mundial nas décadas de 1980 e 1990.
Funções coordenativas	Inspeções, visitas, elaboração de <i>rankings</i> e comparações entre atores, solução de controvérsias, critérios para adesão de novos membros, propostas de sanções e uso de meios militares, <i>naming and shaming</i> .	Inspeções da AIEA em instalações nucleares, sistema de resolução de controvérsias da OMC.
Meios financeiros	Doações Empréstimos (com ou sem condicionalidades)	Empréstimos do FMI, sob condicionalidades (ajustes econômicos).
Assistência técnica	Treinamentos Cursos	Treinamentos providos pela AIEA em relação a instalações nucleares.

Fonte: elaboração própria, baseada em Jakobi (2009)

As OIs como difusoras em meio à diversidade das políticas públicas

Se a política pública pode ser definida como o “Estado em ação” (Jobert e Muller 1987), essa ação é normalmente pensada, no âmbito da Análise de Políticas Públicas, como envolvendo distintas políticas ditas “setoriais”. Nesta seção, o nosso objetivo é discutir de que maneira os diferentes tipos de políticas públicas tendem a influenciar no emprego dos seis instrumentos de difusão apresentados e discutidos anteriormente por parte das OIs.





O esforço dos analistas no sentido de classificar as políticas públicas é já antigo, mas ainda há muita controvérsia nessa seara. Não pretendemos aqui fazer um levantamento exaustivo das inúmeras classificações e de suas polêmicas (para uma discussão panorâmica, ver Souza 2010). Para os nossos objetivos neste artigo, será suficiente mencionarmos algumas das tipologias mais tradicionais e exemplificar a sua grande variabilidade.

Inicialmente, cabe recordarmos que as políticas públicas variam não apenas segundo o seu objeto. Se há distintas políticas ditas setoriais (nas áreas da educação, da saúde, do desenvolvimento, da agricultura, entre tantas outras), elas também podem ser classificadas, entre outros, segundo os atores envolvidos no seu processo de produção, de acordo com os objetivos da ação estatal e segundo o seu impacto.

A tipologia proposta por Theodor Lowi (1964; 1972), há muitas décadas, continua eventualmente relevante. Lowi classifica as políticas como regulatórias, distributivas, redistributivas e constitucionais (ou constituintes). Por vezes, as políticas ditas preventivas são contrapostas às compensatórias, as focalizadas às universais, as alocadoras às produtivas, as setoriais às transversais, as locais e nacionais às globais, as adaptativas às de controle, as conjunturais às estruturais e as alocativas às estruturais (Souza 2010). Hayes (1978), por seu turno, distingue seis categorias, quais sejam: políticas de não interferência, políticas de autorregulação, políticas de distribuição, políticas de não-decisão, políticas de regulação e políticas de redistribuição.

Não pretendemos aqui, obviamente, propor qualquer forma de organização desta Babel classificatória. Conscientes, porém, da grande diversidade das políticas públicas e das várias classificações existentes, importa salientarmos algumas das principais maneiras como a atuação das OIs como difusoras de políticas pode variar em função da diversidade das políticas adotadas no plano nacional. Para tanto, no restante desta seção, buscaremos entender como os seis instrumentos utilizados pelas OIs na sua atuação como difusoras de políticas públicas podem ser pensados em relação às cinco variáveis apresentadas abaixo. Essas variáveis informam, em grande medida, as classificações há pouco mencionadas.

- A. Custos e benefícios da política pública.
- B. Graus de conflitividade envolvidos.
- C. Graus de complexidade técnica de seu objeto e das próprias políticas.
- D. Graus de incerteza do campo e da intervenção.
- E. Grau de inovação da política pública.





Os quadros apresentados a seguir têm o objetivo de sintetizar nossa percepção acerca da necessidade do uso dos seis instrumentos de difusão de acordo com a variação das políticas públicas em questão, levando em consideração o objetivo de qualquer OI de maximizar a eficiência e a eficácia de sua atuação. Reconhecemos que as ferramentas utilizadas pelas organizações internacionais poderiam ser questionadas não apenas segundo a sua maior ou menor necessidade. No entanto, em função do espaço de que dispomos e do caráter dedutivo do estudo, recorreremos a uma apresentação mais esquemática dessas relações.

Os instrumentos de difusão utilizados pelas OIs e os custos e benefícios da política pública

De maneira muito geral, podemos dizer, espelhando toda uma tradição analítica, que tanto os custos quanto os benefícios de uma política pública podem ser difusos ou concentrados. Nesses casos, os distintos instrumentos de difusão utilizados pelas OIs serão mais ou menos necessários (ou mesmo neutros), como apresentamos nos Quadros 2 e 3, a seguir.

Quadro 2 – Necessidade dos instrumentos de difusão segundo os custos da política pública

Tipo de instrumento	Custos difusos	Custos concentrados
Abertura de espaços para diálogos	Menor (necessidade)	Maior (necessidade)
Disseminação discursiva	Menor ou Neutro	Maior
Formação de padrões	Menor ou Neutro	Maior
Funções coordenativas	Menor ou Neutro	Maior
Meios financeiros	Menor ou Neutro	Maior ou Neutro
Assistência técnica	Neutro	Neutro

Fonte: elaboração própria, 2021.

Quadro 3 – Necessidade dos instrumentos de difusão segundo os benefícios da política pública

Tipo de instrumento	Benefícios difusos	Benefícios concentrados
Abertura de espaços para diálogos	Menor (necessidade)	Maior (necessidade)
Disseminação discursiva	Menor ou Neutro	Maior
Formação de padrões	Menor ou Neutro	Maior
Funções coordenativas	Menor ou Neutro	Maior
Meios financeiros	Maior	Maior ou Neutro
Assistência técnica	Maior ou Neutro	Neutro

Fonte: elaboração própria, 2021.





Os Quadros 2 e 3 sugerem que quando os custos da política a ser implantada são difusos, tende a ser menor a necessidade de cinco dos seis instrumentos de difusão utilizados pelas OIs. Por outro lado, quanto mais concentrado o seu custo, maior a necessidade daqueles instrumentos, tendo em vista a maior necessidade de legitimá-los a seus pagadores. Já no caso específico dos benefícios, parece não haver um padrão claro quando esses são difusos. Por outro lado, quando os benefícios da política são concentrados, parece haver mais necessidade de todos os tipos de instrumento de difusão, menos de assistência técnica.

Note-se, porém, que essas são tendências derivadas do reconhecimento de que quando os custos e os benefícios são concentrados, espera-se maior oposição daqueles que irão arcar com esses custos ou que sejam em maior número os pontos de veto por parte de atores que não se entendem como beneficiários. A comprovação dessas tendências, contudo, depende de pesquisa empírica que não pode ser realizada para este trabalho.

Os instrumentos de difusão das OIs e os graus de conflitividade das políticas públicas

De uma maneira geral, é possível afirmarmos que a adoção de diferentes políticas públicas envolve distintos graus de conflitividade na sociedade e entre os agentes políticos nacionais, a depender de uma multiplicidade de fatores que não cabe aqui discutirmos. Essa variável está, certamente, associada à problemática dos custos e benefícios da política, sendo também fundamentais os mecanismos institucionais existentes no plano nacional para o processamento desses conflitos durante o processo de produção das políticas públicas. Seja como for, parece razoável pensarmos que, em suas linhas gerais, a adoção de uma política pública vai envolver mais ou menos conflito. E, como apresentado no quadro abaixo, é de se esperar que políticas que geram maior conflito para serem adotadas demandem um maior emprego dos instrumentos por parte das OIs do que aquelas em que há maior consenso. Isso ocorre, pois, tendo em vista a maior resistência na implementação dessa política, seria necessário maior diálogo com os envolvidos, bem como o uso de outras ferramentas que possibilitem essa implementação.





Quadro 4 – Necessidade dos instrumentos de difusão segundo o grau de conflitividade da política pública

Tipo de instrumento	Maior Conflitividade	Menor conflitividade
Abertura de espaços para diálogos	Maior (necessidade)	Menor
Disseminação discursiva	Maior	Menor ou Neutro
Formação de padrões	Maior	Menor ou Neutro
Funções coordenativas	Maior	Menor ou Neutro
Meios financeiros	Maior ou Neutro	Menor ou Neutro
Assistência técnica	Maior ou Neutro	Menor ou Neutro

Fonte: elaboração própria, 2021.

Os instrumentos de difusão das OIs e os graus de complexidade técnica, incerteza e de inovação das políticas públicas

Por acreditarmos que a necessidade dos distintos tipos de instrumentos de difusão varia de maneira semelhante nos casos de políticas públicas nacionais que envolvem uma maior ou menor complexidade técnica, mais ou menos incerteza e que são mais ou menos inovadoras, agrupamos todas essas variáveis no Quadro 5, da próxima página. Inclui-se aqui a noção de que uma maior clareza nas proposições, regras e instruções, ao longo dos processos de difusão de políticas públicas, tende a demandar menos o emprego dos instrumentos estudados, tornando mais fácil o processo. Por outro lado, é exatamente nos casos de maior complexidade da política e de seu objeto, de maior incerteza e quando o grau de inovação da política é mais elevado que a autoridade epistêmica¹¹ ou a *expertise* acumulada das OIs e seus mais diversos instrumentos tendem a ser mais cruciais, bem como as diferentes ferramentas disponíveis a elas para atuarem nesses processos (Barnett e Finnemore 2004).

¹¹ A autoridade epistêmica será melhor trabalhada mais adiante.





Quadro 5 – Necessidade dos instrumentos de difusão segundo os graus de complexidade, de incerteza e de inovação da política pública

Tipo de instrumento	Políticas Públicas	Políticas Públicas
	+ complexas > incerteza > grau de inovação	– complexas < incerteza < grau de inovação
Abertura de espaços para diálogos	Maior (Necessidade)	Menor (Necessidade)
Disseminação discursiva	Maior	Menor
Formação de padrões	Maior	Menor
Funções coordenativas	Maior	Menor
Meios financeiros	Maior	Menor
Assistência técnica	Maior	Menor

Fonte: elaboração própria, 2021.

Como o quadro acima sugere, todos os seis instrumentos de difusão normalmente empregados pelas OIs parecem ser mais necessários em função de maior complexidade, incerteza e do mais elevado grau de inovação da política a ser adotada no âmbito nacional. Isso ocorre, pois, como é dito pela teoria, políticas mais simples tendem a ser mais facilmente transferidas (Marsh e Sharman 2009). Assim, no caso de elementos mais complexos, as organizações internacionais devem lançar mão de seus instrumentos para tornar mais aceitável e bem-sucedido esse processo.

As organizações internacionais e o ciclo das políticas públicas nacionais

A abordagem, ou modelo, do “ciclo de políticas” (*policy cycle*) foi inicialmente formulada, na década de 1950, por Harold Lasswell. O modelo retrata, como um tipo ideal de planejamento racional e de neutralidade da administração pública, o processo de produção da política desde a delimitação do problema a ser enfrentado pelo Estado até a avaliação da política formulada para tal finalidade ou até o seu término eventual. Esse processo é apresentado como composto por distintas etapas ou fases, que se sucederiam de maneira sequencial ainda que não obrigatória.

Há em circulação, na literatura especializada, distintas versões desse ciclo, que distinguem entre três e nove etapas, definidas e nomeadas de inúmeras maneiras





(Parsons 1997). O caráter artificial de qualquer dessas versões é unanimemente reconhecido, uma vez que, na empiria, o processo de produção das políticas obedece a distintas lógicas e percorre variados percursos, sendo comum que algumas dessas “etapas” ocorram simultaneamente ou que nem mesmo aconteçam. Se a ideia do ciclo de políticas superestima a natureza racional do *policy making*, retratando esse processo quase como uma linha de montagem, o mais comum é que, ainda assim, se reconheça a enorme complexidade desses processos e seu caráter fluido, interativo e eventualmente aleatório, ou mesmo irracional. Outra crítica à abordagem é que ela não oferece qualquer explicação causal acerca da progressão das “etapas”, sendo essencialmente um modelo *top-down*, que negligencia o papel desempenhado por uma variedade de atores e a importância da interação entre distintos níveis de governo, bem como a importância que têm, ao longo do processo, as ideias, o conhecimento e o aprendizado.

Ainda assim, prevalece a percepção de que a abordagem do *policy cycle* é um importante recurso heurístico, uma vez que, ao simplificar e organizar a complexidade da empiria, ela permite um melhor enquadramento da investigação acadêmica, o cotejamento da empiria com o tipo ideal (que é também normativo) e o conseqüente desenvolvimento teórico acerca da produção das políticas públicas. Nas palavras de Parsons (1997, pp. 80, tradução nossa¹²), “a força da abordagem estagista está no fato de que ela permite a uma estrutura racional, dentro do que consideramos a multiplicidade da realidade. Cada estágio, então, prove um context no qual podemos empregar diferentes enquadramentos”. *consider the multiplicity of reality. Each stage therefore provides a context within which we can deploy different frames*” (1997, pp.80).

Se, como discutido na seção anterior, a atuação das OIs tem o potencial de impactar toda a variedade de políticas públicas, sua influência pode ser percebida também ao longo de todo o ciclo de produção das políticas, ainda que isso não seja usualmente ressaltado. Alguns exemplos podem ser úteis, mesmo se relativos apenas à versão mais simples do ciclo, composta pelas seguintes “etapas”: delimitação do problema, definição da agenda, formulação da política, implementação e avaliação. No que diz respeito à *delimitação do problema*, um exemplo recente foi o alerta feito pelo Secretário-Geral da ONU acerca do avanço generalizado no mundo do discurso de ódio e da intolerância religiosa.

12 Tradução nossa, do original: “the strength of the stagist approach is that it affords a rational structure within which we may consider the multiplicity of reality. Each stage therefore provides a context within which we can deploy different frames.”





Quanto à *definição da agenda*, cabe distinguirmos entre agenda pública e agenda governamental. No caso da primeira, o exemplo talvez inevitável seja o das inúmeras campanhas de sensibilização promovidas por algumas OIs, notadamente agências da ONU, sobre os problemas do turismo sexual e da violência doméstica e sobre o direito das crianças. No que diz respeito 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, nos níveis nacional e subnacionais.

No que concerne à *formulação da política*, um bom exemplo é a insistência com que diversas OIs propagandeiam toda uma diversidade de “boas práticas”, muitas vezes, ofertando auxílio técnico e financeiro para que os governos formulem as suas políticas com base nesse repertório, que é apregoado regional ou globalmente. Quando se pensa na “etapa” da *implementação*, é frequente, por exemplo, que as OIs forneçam tanto recursos financeiros quanto auxílio técnico para a execução de políticas e programas por elas recomendados.

Por fim, são também abundantes os exemplos da atuação das OIs na promoção da *avaliação* das políticas adotadas nacionalmente: condicionando o auxílio financeiro à avaliação da política ou programa, prestando assistência técnica para a sua realização, treinando servidores públicos nas metodologias de avaliação ou fomentando o desenvolvimento de uma “cultura de avaliação” (Faria 2018). Reconhecida e exemplificada a atuação das OIs ao longo de todo o ciclo das políticas (e ressalte-se que a influência das OIs pode ser detectada em qualquer das “etapas” mesmo das versões mais complexas do *policy cycle*), nossa percepção é a de que todos os instrumentos de difusão utilizados pelas OIs são igualmente necessários em todas as “etapas” do ciclo.

Os diferentes tipos de ois e o emprego dos instrumentos de difusão de políticas públicas

As organizações internacionais têm lidado com um número crescente de temáticas, que chegam hoje a abranger desde o meio ambiente, passando por questões sociais, como saúde e educação, até a manutenção da paz e segurança internacionais. Isso tem ocorrido não apenas em escala global: países próximos (geograficamente e/ou politicamente) têm visto nas OIs maneiras de





institucionalizar suas relações na busca por certos objetivos comuns. E, a depender de sua natureza, essas instituições têm adotado processos diferentes de tomada de decisão, apresentando diferentes níveis de democratização. É de se esperar, nesse sentido, que organizações distintas apresentem diferentes necessidades em relação aos instrumentos para alcançar seus objetivos. Estados não abordam as temáticas de segurança internacional com a mesma atenção atribuída à educação, por exemplo. Assim, nesta seção, procuraremos explorar relações entre diferentes tipos de OIs e o emprego dos instrumentos de difusão de políticas públicas por parte delas. Para tanto, dividimos a discussão em duas partes. Na primeira, discutimos como o alcance das OIs (número de membros, global, regional, etc.) pode influenciar no emprego dos instrumentos aqui estudados. Na segunda, discutimos a influência do nível de democratização e da área temática.

Alcance das OIs

É razoável pensar que, na busca pelo interesse coletivo, quanto maior for o número de componentes de uma OI, mais difícil se tornará encontrar um ponto em que todos os atores se sintam atendidos (Olson 2003; Koremenos, Lipson e Snidal 2003). Poderíamos esperar, então, que em organizações globais houvesse uma maior divergência de interesses entre os membros, dificultando a coordenação entre eles e, conseqüentemente, a concretização de projetos e políticas (Koremenos 2016). Já no caso das organizações regionais, como a União Europeia, ou aquelas formadas com base em certos interesses/concepções de seus membros, como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), tendo em vista o número reduzido de atores, seria de se esperar uma diversidade menor de interesses, o que facilitaria sua ação (Pevehouse 2002). Isso facilitaria a formação de padrões entre esses atores, bem como a verificação de seu cumprimento através das funções coordenativas.

Na prática, no entanto, é complicado verificar essas relações. Algumas organizações regionais têm falhado na produção de consensos mínimos e, até mesmo, sido extintas em função desse fracasso, como a UNASUL. Por outro lado, a União Europeia segue difundindo políticas através dos mais diversos instrumentos. Já algumas organizações globais têm se adaptado para conseguirem promover consensos mínimos entre seus membros, o que tem lhes possibilitado difundir políticas públicas. Thérien e Pouliot (2019) discutem, por exemplo, que as Nações Unidas, através da elaboração de conferências globais, do diálogo





entre *experts* e ex-chefes de Estado, encorajaram a criação de um consenso em torno da necessidade de redução da pobreza ao redor do mundo. Junto a outras pautas, isso desdobraria na formação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Concordamos, então, com Tallberg *et al* (2016) no sentido de que é desafiador avaliar os efeitos de uma OI quando se tem múltiplas dimensões ou sobreposições de mandato em diferentes níveis – por exemplo, muitas vezes, uma instituição global pode sobrepor uma regional em determinada temática. Nessa perspectiva, torna-se complexo comparar os impactos que podem ser causados por organizações regionais e globais (Tallberg *et al* 2016).

Nível de democratização e área temática

Cabe-nos, também, entender as relações entre o nível de democracia de uma OI, sua área temática e o emprego de seus instrumentos para difundir políticas públicas. A opção por abordar o nível de democratização e o tema em conjunto se dá pela altíssima correlação entre as variáveis. Como nos mostram Belém Lopes (2016), Tallberg *et al* (2016), entre outros, organizações internacionais que lidam com temas relacionados ao *soft law*¹³ tendem a ser mais democráticas, ao passo que aquelas que lidam com o *hard law* costumam se utilizar de procedimentos mais autoritários. Apesar do ceticismo em relação à democracia no âmbito das OIs, percebido, até mesmo, entre os burocratas dessas organizações, consideramos que uma OI pode ser relativamente democrática quando existe a capacidade de incluir diferentes atores (estatais e não-estatais) e de lhes dar voz (Dahl 2001; Belém Lopes 2016)¹⁴.

Do ponto de vista da inclusão, há nas OIs comumente critérios que excluam atores não-estatais, por exemplo. Já do ponto de vista da capacidade de contestação e participação dos atores nos processos decisórios, algumas organizações atribuem pesos diferentes aos votos de seus membros – no Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo, o voto tem um peso de acordo com a contribuição financeira

13 O *hard law* é entendido aqui como regras e normas que adquirem um caráter vinculante entre os membros, tendo em vista a importância a elas atribuídas. Aparece em temáticas como finanças e segurança internacional. Já como *soft law*, compreendemos regras brandas, que não se utilizem da coerção direta, por meios materiais, para induzirem os atores a adotá-las. Envolve temas como direitos humanos, saúde, educação e afins (Abbott e Snidal 2000).

14 Para este artigo, consideramos os critérios de democracia aplicados às OIs já estudados por autores como: de Tallberg *et al* (2016); Belém Lopes (2016); Koremenos (2016).





de cada país para o Fundo. Por outro lado, em organizações vistas como mais democráticas, cada membro possui direito a um voto, enquanto há menos critérios de exclusão à participação de atores.

O nível de democratização no âmbito das OIs está diretamente correlacionado com sua temática. Autores como Abbott, Genschel e Snidal (2015) e Rittberger, Zangl e Staisch (2006) sugerem o estudo das OIs a partir de grandes áreas temáticas, quais sejam: segurança, economia/desenvolvimento/comércio¹⁵ e direitos humanos¹⁶. Entendemos aqui ainda a necessidade de inclusão de uma quarta categoria: finanças, compreendendo os bancos e fundos internacionais, tendo em vista a importância dessas instituições enquanto difusoras. Acreditamos que incluí-las em um grupo de economia, junto à OMC, por exemplo, não seria proveitoso, tendo em vista a diferença em sua atuação, como procuraremos evidenciar.

Organizações e órgãos ligados à **segurança internacional**, como o CSNU, a AIEA e a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPCW), tendem a permitir a participação de um número grande de atores, mas restringem a tomada de decisão a poucos membros. Nelas, existe uma tendência mais elevada ao cumprimento das normas, que são difundidas de forma vertical: o que é decidido por um órgão executivo, composto por poucos membros, deve ser aceito por todos. Considerando a importância da temática, ao lidar com a manutenção da paz e segurança internacionais, é aceita aqui a utilização dos mais diversos instrumentos, incluindo sanções de diversos tipos e coerção militar, em determinadas condições. Atuam, então, principalmente através da formulação de padrões e da fiscalização dos mesmos. Assim, Estados podem sofrer sanções pelo descumprimento de acordos relacionados ao desarmamento e afins (Abbott *et al.* 2015).

Na grande área de **economia, comércio e desenvolvimento**, vemos organizações de nível médio de democratização. Embora possam existir divergências entre os membros, as consequências distributivas da nãoimplementação de políticas em nível doméstico também podem ser negativas, criando uma vinculação maior entre atores e as normas criadas pela OI. Instituições como a Organização Mundial de Comércio (OMC), por exemplo, atuam através da mediação de controvérsias,

15 Optamos por expandir a categoria “economia” para incluir também desenvolvimento e comércio, unindo ações de organizações como a (OMC) com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), entre outras.

16 Autores como Abbott, Genschel e Snidal (2015) utilizam a área de meio ambiente como uma categoria à parte.





monitoramento das políticas de seus membros e provisão de assistência técnica (Zweifel 2006). Nesse sentido, podemos inferir que os instrumentos de difusão associados a essas organizações estão comumente associados à formação de padrões, funções coordenativas e à assistência técnica, tendo em vista sua *expertise* (Abbott e Snidal 2000). Além disso, O'Brien (2000) percebe, através do exemplo da OMC, que essas instituições podem propiciar a construção de redes e diálogos horizontais entre seus membros, que tendem a propiciar o alastramento de certas políticas.

A área de **finanças** é analisada como uma categoria à parte, para além da economia, considerando sua atuação focada nos meios financeiros. São instituições menos democratizadas, tendo sua atuação pautada por seus maiores contribuintes, que possuem mais peso no processo decisório. Nesse sentido, ao invés de se fundamentarem em diálogos, elas se baseiam, para além dos empréstimos e doações, na formação de padrões (ditados pelos maiores contribuintes) e na garantia do eventual cumprimento dos mesmos no caso de atores que receberam seus recursos. Como exemplo, ao observarmos as ações do FMI, notamos um esforço voltado a equilibrar os balanços de pagamentos dos países que recebem seus recursos, através das condicionalidades no ato da concessão dos empréstimos (Zweifel 2006). Nesses casos, a não adoção de algumas medidas pode levar a impactos negativos em nível doméstico, como sanções e não concessão de novos empréstimos.

Em contrapartida, nas áreas de **direitos humanos, meio ambiente e pautas sociais**, como saúde e educação, existe uma tendência maior à divergência de interesses, visto que questões culturais podem influenciar a percepção dos atores na adoção de normas. Isso gera maior necessidade de diálogo e de construção de consensos mínimos entre seus membros através da disseminação discursiva (Schemeil 2013; Zweifel 2006). A ampla divergência de interesses é também acompanhada de um baixo interesse para o monitoramento e cumprimento de regras, que acaba recebendo um *status* de *soft law* (Koremenos 2016). Com processos horizontalizados de difusão de políticas, acabam por atuarem através da abertura de espaços para diálogos e disseminando discursos, com base nas chamadas “boas práticas” e buscando o estabelecimento de padrões. Além disso, normalmente contam com uma burocracia especializada, permitindo-lhes prestar assistência técnica aos seus membros.

No quadro abaixo, procuramos sintetizar a necessidade das OIs de recorrerem aos instrumentos de difusão de acordo com sua área temática e nível de





democratização. Se em um extremo as OIs de segurança, menos democráticas, são consideradas como aquelas que utilizam a maior parte de estratégias *top-down*, OIs relacionadas aos temas de direitos humanos e questões sociais são mais democráticas e tendem a adotar estratégias de horizontalização do processo de difusão ao se utilizar de instrumentos menos hierarquizados, geralmente compartilhados entre seus membros.

Quadro 6 – Necessidade de utilização dos instrumentos de difusão segundo a área temática das OIs

Tipo de instrumento	Segurança	Economia/ Comércio	Finanças	Direitos Humanos, Questões Sociais e Meio Ambiente
Abertura de espaços para diálogos	Menor	Neutro	Menor	Maior
Disseminação discursiva	Menor	Neutro	Neutro	Maior
Formação de padrões	Maior	Maior	Maior	Menor
Funções coordenativas	Maior	Maior	Maior	Menor
Meios financeiros	Neutro	Neutro	Maior	Menor
Assistência técnica	Maior	Maior	Neutro	Maior

Fonte: elaboração própria, 2021.

O papel da autoridade das OIs no emprego de instrumentos de difusão de políticas públicas

Enquanto burocracias, as organizações internacionais necessitam de autoridade para atuarem em suas áreas e terem suas decisões acatadas por seus membros. Consequentemente, essa autoridade ou, em outras palavras, a obediência às suas determinações, tende a influenciar suas atuações enquanto difusoras de políticas públicas. A construção desse atributo passa, necessariamente, pela construção da legitimidade (Zürn, Binder e Ecker-Ehrhardt 2012). Essa legitimidade é entendida aqui como a atribuição a uma determinada organização, por parte de um ou mais atores, do direito de decisão e coordenação (Buchanan e Keohane 2006). De forma resumida, a ideia é a de que a obediência a um ator (autoridade) se justifica pelo fato de que foi atribuído a ele o direito de tomar certas decisões (legitimidade).





A legitimidade de uma OI, no entanto, não é automática. Os atores devem renovar constantemente seu consentimento em relação às ações das mesmas de modo que as mesmas devem ser responsivas a eles (Buchanan e Keohane 2006). Além disso, é importante pensar que existe um “mercado de OIs”, com a possibilidade de existir sobreposição nas funções entre determinadas instituições. Nesses casos, a legitimidade de uma organização será fundamental para se entender qual delas dispõe de mais autoridade e, conseqüentemente, é mais significativa – como nos casos de “*forum shopping*”¹⁷.

Com a constante construção da legitimidade por parte das OIs, elas passam a dispor de autoridade para tomar decisões e elaborar recomendações, sendo menos expostas ao *non-compliance*. Isso pois a construção coletiva da confiança em torno de uma organização aumenta os custos para que os atores não atendam às suas decisões, sob pena de se indispor com a própria burocracia e/ou outros Estados, por exemplo (Joachim, Reinalda e Verbeek 2008; Zürn, Binder e Ecker-Ehrhardt 2012).

Tendo em vista a maior e melhor aceitabilidade das decisões, espera-se que organizações com maiores níveis de autoridade tenham maior possibilidade de se utilizar de instrumentos mais incisivos para conduzirem os Estados à adoção de determinada política. Isso possibilitaria o uso crescente das funções coordenativas e da formulação de padrões. Uma organização com baixo nível de autoridade, ao se utilizar dessas ferramentas, estaria mais sujeita ao *non-compliance*, pois os custos ao não obedecê-la são baixos. Reconhecemos, ainda, que é parte do trabalho de todas as OIs atuarem na difusão de ideias e discursos, bem como é de sua natureza servirem como arenas que propiciam o diálogo entre seus membros. Nesse sentido, entendemos que, independentemente do nível de autoridade, todas elas se utilizam da disseminação discursiva, sendo apenas sua eficácia condicionada à sua autoridade.

Para além dos níveis, é importante considerarmos que existem diferentes tipos de autoridade que podem ser exercidos pelas OIs. Em uma das principais categorizações nesse sentido, Barnett e Finnemore (2004) propuseram quatro tipos de autoridade: racional-legal, delegada, moral e técnica (*expert*). O primeiro tipo seria a base da criação dessas instituições, através de um acordo entre atores

17 Busch (2007) define “*forum shopping*” como uma prática em que, caso haja sobreposição nas funções de OIs, os atores escolhem recorrer àquela em que percebem que as decisões lhes serão mais favoráveis.





que optam pela formação de uma burocracia por entender que isso atenderia aos seus interesses e serviria ao bem comum. A autoridade delegada significa a concessão de autonomia às OIs para cumprirem suas missões. Já a autoridade moral parte do princípio de que as mesmas são atores neutros e imparciais, tornando mais aceitáveis suas recomendações. Por fim, a autoridade técnica tem como base a ideia de que as OIs concentram um nível de habilidade e conhecimento superior ao dos Estados. Esse alto nível de *expertise* as tornariam atores indispensáveis na busca pelo bem comum (Barnett e Finnemore 2004).

Optamos aqui, no entanto, por utilizar a tipologia de Zurn, Binder e Ecker-Ehrhardt (2012). Os autores sumarizaram as categorias propostas por Barnett e Finnemore (2004) em dois tipos de autoridade: epistêmica e política. A autoridade epistêmica assemelha-se à concepção de autoridade técnica de Barnett e Finnemore (2004). Já a autoridade política parte do entendimento comum entre atores sobre a necessidade de se delegar a uma instituição o poder de tomar decisões e elaborar recomendações na busca por um objetivo/bem comum. A obediência às OIs se basearia, então, na ideia de que elas são atores neutros e no reconhecimento da necessidade das mesmas e na sua capacidade de maximizar seus benefícios por meio da coordenação de interesses e objetivos.

O que se pode deduzir é que, se uma instituição existe pela necessidade de uma burocracia que tome decisões em função de um objetivo comum, é parte de seu dever propor, coordenar, monitorar e avaliar a implementação de certas políticas públicas por parte dos Estados. Atuariam, assim, formando padrões e monitorando a adoção deles, através das funções coordenativas, caso tenham um nível suficiente de autoridade para tal. Caso contrário, a tendência é que sua atuação se restrinja ao diálogo entre os membros e eventual disseminação de discursos. Já no caso da autoridade epistêmica, a *expertise* das OIs serve para que as mesmas aconselhem os Estados sobre as melhores práticas, disseminando discursos e eventualmente formando padrões, bem como os auxiliem a implementá-las através da assistência técnica. Os meios financeiros não estariam relacionados à autoridade das OIs, mas sim à disponibilidade desses recursos. No quadro abaixo, procuramos sintetizar os instrumentos mais necessários para cada tipo de organização internacional, em sua atuação enquanto difusoras de políticas públicas, conforme o tipo e nível de autoridade.





**Quadro 7 – Instrumentos mais necessários às OIs
conforme seu tipo e nível de autoridade**

Nível de autoridade	Autoridade política	Autoridade epistêmica
Maior	Abertura de espaço para diálogos, Disseminação Discursiva, Formação de padrões, Funções coordenativas	Abertura de espaço para diálogos, Disseminação Discursiva, Formação de padrões, Funções coordenativas, Assistência técnica
Menor	Abertura de espaço para diálogos, Disseminação discursiva	Abertura de espaço para diálogos, Disseminação discursiva, Assistência técnica

Fonte: elaboração própria, 2021.

Conclusão

Procuramos discutir de forma dedutiva, analisando a literatura existente, elementos que podem condicionar a utilização de instrumentos de difusão de políticas públicas por parte das organizações internacionais. No que se relaciona à perspectiva dos Estados, a etapa do ciclo das políticas públicas não torna mais ou menos necessário o emprego de um determinado instrumento. Isso varia, na verdade, conforme cada caso em específico. Políticas de custos mais concentrados, mais complexas e/ou que gerem mais divergências na sociedade em relação à sua adoção fazem com que as OIs recorram mais aos diferentes instrumentos aqui trabalhados. Quanto mais difícil é a adoção de uma política, mais essas organizações têm que se utilizar de estratégia de convencimento e coordenação dos atores, ao passo que políticas de fácil implementação exigem pouca capacidade de difusão por parte dessas instituições.

Em relação às diferenças entre as organizações internacionais, identificamos que é inconclusiva a relação entre o alcance das OIs e o emprego dos instrumentos elencados. Já em relação à área temática e ao nível de democratização das mesmas, instituições que lidem com o *hard law* tendem a atuar mais através do estabelecimento de padrões e das funções coordenativas, monitorando e coordenando as ações dos atores. Nesses casos, pode haver constrangimentos ou consequências caso um Estado opte por não atuar em determinadas políticas, tendo em vista a importância dessas temáticas para os envolvidos. Já as organizações relacionadas ao *soft law*, relativamente mais democráticas, se utilizam mais da





abertura de espaços para diálogos e da disseminação discursiva para atuarem nesses processos.

Ainda em relação às OIs, a formulação de padrões e as funções coordenativas tendem a ser mais utilizadas por organizações com maiores níveis de autoridade, sobretudo política. Quanto mais os atores estiverem dispostos a aceitar as decisões dessas organizações, mais elas poderão se utilizar dessas formas mais incisivas para influenciar a adoção de PPs por parte desses Estados. Em OIs cujos níveis de autoridade são baixos, faz-se necessária a viabilização, através do diálogo, dos processos de difusão dessas políticas, convencendo os Estados sobre os benefícios na adoção das mesmas. Organizações que se baseiem apenas na autoridade epistêmica devem, também, seguir o caminho da disseminação discursiva, construindo assim a importância de suas políticas, justificada pela sua *expertise* e prestarem assistência técnica aos interessados por suas propostas.

Acreditamos ter alcançado nossos objetivos na construção de um recurso heurístico que nos permita apreender as interações entre essas organizações e os Estados nesses processos. Reconhecemos, por fim, que há muito por onde avançar ainda. Primeiro, sabemos que existem outras variáveis que podem explicar o uso desses instrumentos, como: a intensidade e a institucionalidade dos esforços de difusão das OIs, a situação da administração pública do país “receptor”, os subtipos de cada instrumento e sua quantidade e qualidade e, por fim, mas não menos relevante, a percepção dos atores domésticos acerca do *timing* e da necessidade de adoção da política pública ou da inovação que está sendo apregoada. Pretendemos, então, seguir essa agenda, trazendo também testes empíricos para comprovar nossos achados aqui expostos.

Referências

- Abbott, Kenneth W., e Duncan Snidal. 1998. “Why States Act through Formal International Organizations”. *Journal of Conflict Resolution* 42 (1): 3–32.
- Abbott, Kenneth W., e Duncan Snidal. 2000. “Hard and Soft Law in International Governance”. *International Organization* 54 (3): 421–56.
- Abbott, Kenneth W., Duncan Snidal, Philipp Genschel, e Bernhard Zangl, orgs. 2015. *International organizations as orchestrators*. Cambridge: New York: Cambridge University Press.





- Agostinis, Giovanni. 2019. “Regional Intergovernmental Organizations as Catalysts for Transnational Policy Diffusion: The Case of UNASUR Health”. *Journal of Common Market Studies* 57 (5): 1111–29.
- Barnett, Michael, e Martha Finnemore. 2004. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. New York: Cornell University Press.
- Bauhr, Monika, e Naghmeh Nasiritousi. 2012. “How Do International Organizations Promote Quality of Government? Contestation, Integration, and the Limits of IO Power: *Contestation, Integration, and the Limits of IO Power*”. *International Studies Review* 14 (4): 541–66.
- Belém Lopes, Dawisson. 2016. “Polyarchies, Competitive Oligarchies or Inclusive Hegemonies? A Comparison of 23 Global Intergovernmental Organizations Based on Robert Dahl’s Political Theory”. *Cambridge Review of International Affairs* 29 (4): 1233–58.
- Buchanan, Allen, e Robert O. Keohane. 2006. “The Legitimacy of Global Governance Institutions”. *Ethics & International Affairs* 20 (4): 405–37.
- Busch, Marc L. 2007. “Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade”. *International Organization* 61 (04).
- Dahl, Robert A. 1999. “Can international organizations be democratic? A skeptic’s view”. In *Democracy’s Edges*, organizado por Ian Shapiro e Casiano Hacker-Cordón, 1º ed, 19–36. Cambridge University Press.
- Dolowitz, D. P., e David Marsh. 1996. “Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature”. *Policy Studies* 44: 343–57.
- Faria, Carlos Aurélio. 2018. “As organizações internacionais como difusoras de políticas públicas”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD* 7 (13): 29–49.
- Finnemore, Martha. 1993. “International Organizations as teachers of norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and science policy”. *International Organization* 47 (4): 565–97.
- Graham, Erin, Charles Shipan, e Craig Volden. 2013. “The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science”. *British Journal of Political Science* 43 (3): 673–701.
- Hayes, Michael T. 1978. “The Semi-Sovereign Pressure Groups: A Critique of Current Theory and an Alternative Typology”. *The Journal of Politics* 40 (1): 134–61.
- Jakobi, Anja. 2009. *International Organizations and Lifelong Learning: From Global Agendas to Policy Diffusion*. Palgrave Macmillan.
- Joachim, Jutta, Bob Reinalda, e Bertjan Verbeek. 2008. “Enforcers, managers, authorities? International organizations and implementation”. In *International Organization and Implementation: enforcers, managers, authorities?* Londres: Routledge.
- Hudson, John, Josh Dawsey, e Souad Mekhennet. 2020. “Trump expands battle with WHO far beyond aid suspension”. *The Washington Post*, 25 de abril de 2020.





- Jobert, Bruno, e Pierre Muller. 1987. *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. 1re éd. Recherches politiques. Paris: Presses universitaires de France.
- Klein, Asmara, Camille Laporte, e Marie Saiget. 2015. *Les bonnes pratiques des organisations internationales*: Presses de Sciences Po.
- Koremenos, Barbara. 2016. *The Continent of International Law: Explaining Agreement Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson, e Duncan Snidal, orgs. 2003. *The Rational Design of International Institutions*. 1º ed. Cambridge University Press.
- Littoz-Monnet, Annabelle. 2018. *The Politics of Expertise in International Organizations How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge*.
- Lopes, Dawisson, e Jéssica Fernandes. 2014. “Projeção de poder estatal e transnacionalização de interesses: uma análise do comportamento dos Estados Unidos na UNSECO”. *Carta Internacional* 9 (2): 31–48.
- Lowi, Theodore J. 1964. “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory”. *World Politics* 16 (4): 677–715.
- Lowi, Theodore J. 1972. “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. *Public Administration Review* 32 (4): 298.
- Marsh, David, e Jason Sharman. 2009. “Policy diffusion and policy transfer”. *Policy Studies* 30 (3): 269–88.
- Nay, Olivier. 2012. “How Do Policy Ideas Spread among International Administrations? Policy Entrepreneurs and Bureaucratic Influence in the UN Response to AIDS”. *Journal of Public Policy* 32 (1): 53–76.
- O’Brien, Robert, Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte, e Marc Williams. 2000. *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. 1º ed. Cambridge University Press.
- Olson, Mancur. 2003. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. 21. printing. Harvard Economic Studies 124. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- Parsons, D. W. 1995. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Aldershot, UK ; Brookfield, Vt., US: Edward Elgar.
- Pereira, Alexsandro, Gláucia Bernardo, Ludmila Culpi, e Huáscar Pessali. 2018. “A governança facilitada no Mercosul: transferência de políticas e integração nas áreas de educação, migração e saúde”. *Revista de Administração Pública* 52 (2): 285–302.
- Pevehouse, Jon C. 2002. “Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization”. *International Organization* 56 (3): 515–49.
- Porto de Oliveira, Osmany, e Carlos Aurélio Pimenta de Faria. 2017. “Policy Transfer and Circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil”. *Novos Estudos – CEBRAP* 36 (01): 13–34.





- Pouliot, V., e J. P. Thérien. 2017. “Global Governance in Practice”. *Global Policy* 9 (2): 1–10.
- Rittberger, Volker, Bernhard Zangl, e Matthias Staisch. 2006. *International Organization: Polity, Politics and Policies*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York: Palgrave Macmillan.
- Schemeil, Yves. 2013. “Bringing International Organization In: Global Institutions as Adaptive Hybrids”. *Organization Studies* 34 (2): 219–52.
- Souza, Lincoln Moraes de. 2016. “Comentando as classificações de políticas públicas”. *Revista Cronos* 11 (1).
- Stone, Diane. 2004. “Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalization’ of Policy”. *Journal of European Public Policy* 11 (3): 545–66.
- Tallberg, Jonas, Thomas Sommerer, Theresa Squatrito, e Magnus Lundgren. 2016. “The Performance of International Organizations: A Policy Output Approach”. *Journal of European Public Policy* 23 (7): 1077–96.
- Thérien, Jean-Philippe, e Vincent Pouliot. 2019. “Global governance as patchwork: the making of the Sustainable Development Goals”. *Review of International Political Economy*, outubro, 1–25.
- Zürn, Michael, Martin Binder, e Matthias Ecker-Ehrhardt. 2012. “International Authority and Its Politicization”. *International Theory* 4 (1): 69–106.
- Zweifel, Thomas D. 2006. *International organizations and democracy: accountability, politics, and power*. Boulder, Colo: L. Rienner.

