



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PAOLA APARECIDA AZEVEDO DE SOUZA

**O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NÃO GOVERNAMENTAIS
NO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA
ANÁLISE SOBRE A ATUAÇÃO DO ICLEI - GOVERNOS LOCAIS PELA
SUSTENTABILIDADE.**

JOÃO PESSOA
2023

PAOLA APARECIDA AZEVEDO DE SOUZA

**O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NÃO GOVERNAMENTAIS
NO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA
ANÁLISE SOBRE A ATUAÇÃO DO ICLEI - GOVERNOS LOCAIS PELA
SUSTENTABILIDADE.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Graduação em
Relações Internacionais do Centro de Ciências Sociais
Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB),
como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em
Relações Internacionais.

ORIENTADORA: Prof^a Dr^a Eliane Superti

JOÃO PESSOA
2023

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S729p Souza, Paola Aparecida Azevedo de.

O papel das Organizações Não Governamentais no processo internacionalização de políticas públicas: uma análise sobre a atuação do ICLEI- Governos Locais pela Sustentabilidade / Paola Aparecida Azevedo de Souza. - João Pessoa, 2023.

77 f.

Orientação: Eliane Superti.

Monografia (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Organizações Não Governamentais. 2. Internacionalização de políticas públicas. 3. Bens coletivos. 4. ICLEI. I. Superti, Eliane. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 327

PAOLA APARECIDA AZEVEDO DE SOUZA

**O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NÃO GOVERNAMENTAIS NA
INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE SOBRE A
ATUAÇÃO DO ICLEI - GOVERNOS LOCAIS PELA SUSTENTABILIDADE**

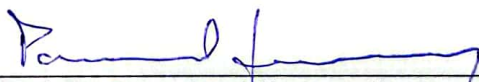
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Relações Internacionais do Centro de
Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade
Federal da Paraíba (UFPB), como requisito parcial
para obtenção do grau de bacharel (a) em Relações
Internacionais.

Aprovado(a) em, 5 de junho de 2023

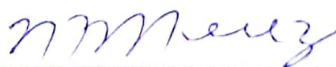
BANCA EXAMINADORA



Prof.^{ta} Dr.^a Eliane Superti - (Orientadora)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Dr. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Dr. Henrique Zeferino de Menezes
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Para minha mãe, Luciana. Minha melhor
amiga e companheira.

AGRADECIMENTOS

Com a chegada do fim da jornada mais cansativa e exaustiva da minha vida eu gostaria de agradecer a todos que de alguma forma me acompanharam durante esses cinco anos de graduação.

Primeiramente, gostaria de agradecer as pessoas mais importantes, meus pais, Amilton e Luciana, que acreditaram em mim desde o começo, pelos sacrifícios feitos para que eu pudesse chegar até aqui. Não chegaria tão longe sem o apoio de vocês. A minha irmã, Lorena, por tanto amor recebido durante esses cinco anos. Não menos importante, agradeço ao meu gato, Joaquim, pelo suporte emocional (mesmo que contra a vontade dele) durante todos esses anos.

Ao ensino público brasileiro, aos professores e às políticas de permanência estudantil que garantiram os acessos e as oportunidades que permitiram com que eu me mantivesse na ativa universidade durante toda minha graduação.

À minha orientadora, a Prof^a Dr^a. Eliane Superti, por acreditar em mim e aceitar orientar este trabalho, guiando com excelência meu caminho até aqui. A Prof^a Dr^a Mariana Baccarini pela existência do grupo de extensão Teatro Político Interna-só-na-mente e a todos que conheci através do projeto por proporcionar um espaço seguro, educativo e divertido durante a graduação.

À todos os demais professoras e professores do curso pelos ensinamentos e oportunidades dadas durante esses anos. Aos anos de pesquisa de iniciação científica junto ao grupo de pesquisa FomeRI, aos projetos de extensão e monitoria, que muito enriqueceram minha jornada acadêmica.

Aos amigos que me acompanham desde o ensino médio, Davi e Mayara, pelo apoio prestado durante esses quase 10 anos de amizade.

Aos amigos que fiz ao longo dos últimos cinco anos, que dividiram e compartilharam os bons e maus momentos, as conquistas e as derrotas e se transformaram na minha família fora de casa, serei eternamente grata. Um agradecimento especial a Maria Deusdédite, sua família e amigos (que eventualmente se tornaram meus amigos também Ana Quitéria, Clara, José, Maria Gadelha e Sabrina) por me receberem tão bem e pelo acolhimento oferecido durante todos esses anos. A Tiffany, que segurou minha mão e escutou minhas lamentações nos momentos mais vulneráveis e difíceis de todo esse processo. Aos bons momentos vividos na universidade e fora dela ao lado de Aretha, Carlos, Cecília, Ellen, Julieta e Marcellly. A

Maria Clara, com quem dividi os surtos do processo de escrita do TCC, pelo apoio e ajuda prestada durante os últimos meses.

Agradeço também a todas as pessoas não mencionadas que de alguma forma me ajudaram a chegar até aqui.

Agradeço a mim mesma por não ter desistido no meio do caminho, por ter sobrevivido a uma pandemia e por conseguir, apesar de todos os empecilhos, concluir esse ciclo. Que essa jornada seja só o começo de uma vida profissional e pessoal bem sucedida e que eu encontre meu caminho em algum lugar desse mundo.

Muito obrigada!

to live for the hope of it all.
august- Taylor Swift.

RESUMO

As Organizações Internacionais (OIs) são parte ativa das relações internacionais (RI) e exercem um papel de destaque nas relações de cooperação e de desenvolvimento de mecanismos e ferramentas para a interação entre os Estados. No sistema internacional, as OIs se dividem em dois grandes grupos: as Organizações Internacionais Governamentais e as Organizações Internacionais Não Governamentais (OINGs), ambas são consideradas atores com alto grau de institucionalização capazes de promover boas práticas e produzir bens públicos. O fim da Guerra Fria e avanço da globalização influenciaram um novo e mais intenso arranjo internacional, que colaborou para o crescimento da presença de atores externos na política doméstica dos Estados e, ao mesmo tempo, contribuiu para uma maior presença do Estado, nacional ou subnacional, no sistema internacional. Nesse contexto, o processo de internacionalização das políticas públicas ganha força. Essa nova dinâmica do sistema impulsionou o desenvolvimento de trabalhos e pesquisas no campo das políticas públicas e das relações internacionais. No entanto, uma parte significativa desses estudos foca no papel e atuação dos atores governamentais, como o Estado e as organizações intergovernamentais, ignorando com frequência o papel dos atores não estatais, como as OINGs. Nesse contexto, esse trabalho se dedica a responder duas perguntas: Qual o papel desempenhado pelas organizações internacionais não governamentais (OING's) no processo de internacionalização de políticas públicas? e a questão secundária - Como as OING's articulam-se com atores governamentais (entes nacionais e subnacionais) no processo de internacionalização das políticas? Para tanto, esse trabalho utiliza-se de uma revisão bibliográfica e de uma análise exploratória de caso uma organização internacional não governamental, o ICLEI- Governos Locais pela Sustentabilidade. Esse trabalho se estrutura em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro apresenta o arcabouço teórico-conceitual das organizações internacionais e as características das organizações não governamentais, o segundo faz uma breve conceituação sobre o processo de internacionalização de políticas públicas e apresenta o papel das OIs nesse processo e o terceiro apresenta o ICLEI e os caminhos seguidos pela organização para engajar a relação com os governos locais e influenciar o processo de internacionalização de políticas públicas.

Palavras-chave: Organizações Internacionais Não Governamentais; Internacionalização de Políticas Públicas; Bens Coletivos; ICLEI.

ABSTRACT

International Organizations (IOs) are an active part of international relations (IR) and play an important role in cooperation relations and in the development of mechanisms and tools for interaction among states. In the international system, the IOs are divided into two major groups: the Governmental International Organizations and the Non-Governmental International Organizations (INGOs), both are considered actors with a high degree of institutionalization capable of promoting good practices and producing collective public goods. The end of the Cold War and the advance of globalization influenced a new and more intense international arrangement, which collaborated with the growth of the presence of external actors in the domestic politics of states and, at the same time, contributed to a greater presence of the state, national or subnational, in the international system. In this context, the process of internationalization of public policies gains strength. This new dynamic of the system has boosted the development of studies and research in the field of public policies and international relations. However, a significant part of these studies focus on the role and performance of governmental actors, such as the State and intergovernmental organizations, often ignoring the role of non-state actors, such as INGOs. In this context, this paper is dedicated to answering two questions: What is the role played by international non-governmental organizations (INGOs) in the process of internationalization of public policies? and the secondary question - How are INGOs linked to governmental actors (national and subnational entities) in the process of internationalization of policies? To this end, this work is based on a bibliographic review and an exploratory case analysis of an international non-governmental organization, ICLEI - Local Governments for Sustainability. This paper is structured in three chapters, besides the introduction and the final considerations. The first presents the theoretical and conceptual framework of international organizations and the characteristics of non-governmental organizations; the second presents a brief conceptualization of the process of internationalization of public policies and the role of IOs in this process; and the third presents ICLEI and the paths followed by the organization to engage the relationship with local governments and influence the process of internationalization of public policies.

Key-words: Non-Governmental International Organizations; Policy Internationalization; Collective Goods; ICLEI.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura de Governança do ICLEI.....	53
Figura 2 - Metodologia Green Climate Cities Program (GCC)	64
Figura 3 - Países e cidades envolvidas no Urban-LEDS fase I e II.....	65

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 - Os três processos de deslocamento das políticas públicas	40
Quadro 2 - Estratégias de engajamento do ICLEI com atores governamentais.....	61
Quadro 3 - Atuação dos atores envolvidos no projeto Urban-LEDS.....	69
Tabela 1 - Modelo desenvolvido por Dolowitz e Marsh (2000) sobre a estrutura da transferência de políticas e traduzido por Faria (2018)	38

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 ARCABOUÇO TEÓRICO-CONCEITUAL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	15
1.1 AUTONOMIA, LEGITIMIDADE E INDEPENDÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	21
1.2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NÃO GOVERNAMENTAIS.....	25
1.3 BENS PÚBLICOS (COLETIVOS) E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS..	31
2 INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGENS E DEFINIÇÕES.....	34
2.1 O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	42
2.2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NÃO GOVERNAMENTAIS E AS INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PARA O MEIO AMBIENTE.....	46
3. O ICLEI - GOVERNOS LOCAIS PELA SUSTENTABILIDADE.....	50
3.1 APRESENTANDO O ICLEI.....	51
3.1.2 Estrutura Operacional.....	53
3.2 CAMINHOS E ÁREAS DE ATUAÇÃO ICLEI.....	54
3.3 ENGAJAMENTO DE RELAÇÕES ENTRE O ICLEI, OS GOVERNOS LOCAIS E OUTRAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	58
3.4 PROGRAMA PARA INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL: O PROJETO URBAN-LEDS.....	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
REFERÊNCIAS.....	72

INTRODUÇÃO

As Organizações Internacionais (OIs) são parte ativa das relações internacionais (RI) e exercem um papel de destaque nas relações de cooperação. Atuando nas mais diversas áreas, essas organizações são de suma importância para o desenvolvimento de mecanismos de interação entre os Estados. Autores do campo das RI apontam que as OIs se tornaram atores independentes, com relativo grau de autonomia (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 700). Dada à sua relevância no sistema internacional, as OIs tornaram-se objeto de estudo específico das relações internacionais com arcabouço teórico sobre seu surgimento, funcionalidade e dimensão.

Foi na segunda metade do século XX, que a trajetória das OIs como conhecemos atualmente se formou. A ampliação no número de organizações na arena global tornou notório seu grau de institucionalização e complexidade. O alto nível de especialização ampliava cada vez mais a ocupação das OIs nas mais diversas áreas da vida social. Assim, podemos afirmar que as OIs fazem parte de uma complexa rede de governança global (HERZ, HOFFMAN, TABAK, 2015, p. 1), cuja ação ultrapassa as barreiras do Estado nacional.

No contexto internacional, as Organizações se dividem em dois grandes grupos: as Organizações Internacionais Governamentais e as Organizações Internacionais Não-governamentais (OINGs). Ambas são atores relevantes do sistema e “[...] a forma mais institucionalizada de realizar cooperação internacional”, de acordo com Herz; Hoffman; Tabak (2015, p. 1). Para as autoras, o alto grau de institucionalização das OIs parte da estrutura que as constitui com sedes físicas, orçamento próprio, contanto também com funcionários públicos internacionais e um amplo aparato burocrático que dão um caráter mais permanente em comparação com outros mecanismos de interação. Todo esse aparato permite que, por meio das OIs, os Estados administrem suas interações nos mais diversos cenários, provendo espaços relacionais constantes, gerando colaborações diversas e intermediando resolução de conflitos (ABBOTT; SNIDAL, 1998, p. 3).

Durante as últimas décadas do século XX, a construção de um mundo mais globalizado e, conseqüentemente, um novo ou mais intenso arranjo internacional, colaborou de forma direta para um aumento da presença de atores externos na política doméstica dos Estados e, de forma paralela, facilitou a presença do Estado, seja pelo governo nacional ou subnacional, no sistema internacional (OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020; CARVALHO; FERNANDES; FARIA, 2020 e FARIA, 2018). Foi nesse contexto que o processo de deslocamento, de “viagem” (OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020, p. 18) ou de “cruzar

fronteiras” (OLIVEIRA, 2021, p. 1) das políticas públicas ganhou ainda mais força, tornando-se cada vez visível e perceptível (OLIVEIRA; FARIA, 2017).

Para Oliveira e Faria (2017, p. 13) “a globalização e a difusão de políticas públicas são fenômenos que tendem a se reforçar mutuamente”. Essa nova dinâmica gerou, dentro do campo de estudos das políticas públicas e das relações internacionais, um crescimento significativo no número de estudos (MESEGUER; GILARDI, 2009) de um movimento que classificamos aqui como *internacionalização* de políticas públicas.

A parte majoritária desses estudos está focada no papel desempenhado pelos atores “oficiais” do processo de internacionalização de políticas públicas, ou seja, nas organizações intergovernamentais e nos governos nacionais e subnacionais, por consequência, os atores não governamentais (não oficiais) são com certa frequência ignorados pela literatura (STONE, 2000). Apesar disso, é possível observar que é cada vez mais comum que atores não governamentais como os institutos independentes de políticas (think tanks), as organizações não governamentais e os movimentos sociais atuem na internacionalização de políticas públicas (STONE, 2000).

A literatura do campo indica que um dos principais papéis das organizações internacionais, tanto intergovernamentais como as não governamentais, é facilitar a cooperação e prover *bens públicos*. Nesse contexto, parte das mudanças nas dinâmicas do sistema ocorreram também porque nas últimas décadas houve um aumento *quantitativo* e *qualitativo* no número de organizações internacionais (CARVALHO; FERNANDES; FARIA, 2021) e de outros atores transnacionais, que ganharam cada vez mais espaço de atuação, aumentando a produção de *agendas* e a criação de novas metas, padrões e práticas globais (OLIVEIRA, 2021).

Considerando esse parâmetro inicial, este trabalho debruça-se sobre a seguinte pergunta norteadora: Qual o papel desempenhado pelas organizações internacionais não governamentais no processo de internacionalização de políticas públicas? De forma secundária, buscou-se ainda, discutir; Como as OING’s articulam-se com atores governamentais (entes nacionais e subnacionais) no processo de internacionalização das políticas?. Para tanto, foi feita uma revisão bibliográfica da literatura das organizações internacionais e da internacionalização de políticas e uma análise exploratória de caso tendo como objeto de estudo uma organização internacional não governamental, o ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade. Para o estudo de caso foram realizadas análise documental, consulta a sites institucionais e entrevista.

O trabalho se estruturou em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo busca entender o arcabouço teórico-conceitual das organizações internacionais dentro do campo de estudo das relações internacionais e as características principais das organizações não governamentais. O segundo, fez uma breve conceituação sobre o que é o processo de internacionalização de políticas públicas, além de apresentar o papel das OIs nesse processo. Por fim, o terceiro capítulo se dedica a apresentar o ICLEI e entender os caminhos seguidos pela organização para engajar-se no processo de internacionalização de políticas.

A análise aqui feita constatou que o ICLEI consegue influenciar a internacionalização de políticas públicas porque produz e armazena um número expressivo de informações especializadas sobre políticas políticas dos governos locais e regionais associados à organização. O alto grau de institucionalização, de especialização e a existência de uma equipe de profissionais capacitada permite com que a organização desenvolva projetos e programas globais, regionais ou locais e produza por meio desses bens públicos e, entre eles, políticas públicas voltadas para sua temática principal: o desenvolvimento sustentável.

1 ARCABOUÇO TEÓRICO-CONCEITUAL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Os primeiros registros de acordos e propostas de redução de conflitos e o estabelecimento de acordo de paz entre nações do ocidente estão datados de sete séculos atrás (RIBEIRO; GONTIJO; ANTUNES, 2018, p. 15). A formação de mecanismos de cooperação entre estados como as alianças militares, os acordos *ad hoc*, a prática do multilateralismo e os regimes internacionais são reflexo da busca por estabilização no sistema internacional e podem ser associados à criação das OIs (HERZ, HOFFMAN, TABAK, 2015, p. 2).

Segundo Rochester (1986, p. 799), antes mesmo da formação do Estado moderno, no século XIV, Dante escreveu sobre a universalidade do homem e a unificação dos Estados e Pierre Dubois sobre a formação na Europa de uma união de Estados cristãos. Além disso, mecanismos de cooperação militar e comercial entre Estados podem ser observados em meados do século XI na Europa e, a partir do século XVI, as grandes conferências "contribuíram para fixar muitas das normas que definem as relações internacionais modernas, também são precursoras das OIGs" (HERZ; HOFFMAN; TABAK, 2015, p. 13).

Com a era moderna, entre os séculos XVIII e XIX, filósofos e pensadores da época, como Henri de Saint-Simon, Jeremy Bentham, William Penn, Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant, Thomas Hobbes, contribuíram com trabalhos e ideias que seriam amplamente utilizadas para defender mudanças e transformações do sistema internacional no século XX (ROCHESTER, 1986, p. 779 e RIBEIRO; GONTIJO; ANTUNES, 2018, p. 15). Conforme Herz, Hoffman e Tabak (2015, p. 13 e 14), as relações multilaterais ocorridas desde então estão associadas à história das OIs. Nesse contexto, pode-se afirmar que

As organizações internacionais são a expressão mais visível dos esforços de cooperação internacional de forma articulada e permanente. Desde o surgimento do Estado Nacional como categoria política central nas relações entre povos e unidades políticas, a história registra a ocorrência de iniciativas de estadistas e formulações de pensadores voltadas para a estruturação de instituições que hoje chamamos de organizações internacionais. (SATO, 2003, p. 164).

O Congresso de Viena de (1815) e o sistema de Haia, fruto de conferências que ocorreram entre 1899 e 1907, abriram os caminhos para as organizações do século XX. No Congresso de Viena, as grandes potências formaram um fórum para lidar, de forma inédita, com questões gerais que envolviam a ordem internacional, buscando estabelecer uma legislação internacional e princípios de orientação das relações entre os estados. As duas

conferências de Haia contaram com Estados da Europa, Ásia e da América e apresentaram mudanças que impactaram as noções sobre a universalização e condução do sistema internacional “O grau de institucionalização introduzido pelo sistema de Haia anunciava tendências que só se realizaram plenamente na Liga das Nações. [...] Esse foi um marco relevante para a história das OIs” (HERZ, HOFFMAN, TABAK, 2015, p. 15).

O surgimento de OIs atrela-se também ao desenvolvimento dos países, com os avanços industriais e, conseqüentemente, dos sistemas de comunicação e transporte que ocorreram no século XIX. Para Herz, Hoffman e Tabak (2015, p. 14) o aumento no fluxo comercial e o avanço do imperialismo europeu criou uma rede complexa de problemas que ultrapassam os limites do Estado, gerando a necessidade da criação de redes globais capazes de lidar com os novos problemas. Nesse contexto, a interação entre as elites e os movimentos sociais, foi o que impulsionou as primeiras movimentações para a criação de organizações internacionais não-governamentais.

Como parte relevante da política global, as organizações internacionais ganharam notoriedade e o referencial teórico-conceitual sobre elas nasceu junto com os estudos sobre as relações internacionais. A disciplina de Relações Internacionais (RI), como um campo de estudo e pesquisa, emergiu nas primeiras décadas do século XX (CASTRO, 2016). O desenvolvimento de um arcabouço teórico e conceitual para compreender o sistema de interação entre os Estados, permitiu a construção de um extenso debate sobre os mais diversos temas que cercam as relações internacionais. Desde o início da disciplina de RI, o debate a respeito do papel desempenhado pelas OIs no sistema internacional pode ser observado (MENEZES; FALCÃO, 2019, p. 8).

A criação da Liga das Nações em 1920, no pós-primeira guerra mundial, coincide com a fundação da disciplina de RI como um campo independente de estudo. Apesar do insucesso da Liga das Nações, essa organização foi de suma importância, uma vez que foi a primeira organização internacional com princípios, regras, normas e procedimentos bem definidos. O debate sobre as OIs possui conexão com as discussões a respeito das instituições, dos movimentos de integração regional, dos regimes internacionais e dos demais mecanismos que possibilitam a interação entre os Estados (HERZ; HOFFMAN; TABAK, 2015).

Para alguns autores, como Rochester (1986, p. 780), foi o período entre a primeira e a segunda guerra mundial que colocou em evidência no campo de estudo das RI a importância das instituições internacionais e as organizações internacionais foram introduzidas no núcleo desse debate. No decorrer do período entreguerras, durante a década de 1920, a necessidade do estabelecimento da ordem no sistema internacional gerou grandes debates públicos e nas

escolas de RI dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha sobre direito internacional, arbitragem internacional e a criação de uma organização internacional capaz de evitar novos conflitos. Essas discussões eram encabeçadas, principalmente, pela figura do presidente estadunidense, Woodrow Wilson.

Na década de 1930 e início dos anos 1940, o debate teórico entre os realistas e liberais dominava a produção de trabalhos nas escolas de RI e, conceitos sobre soberania, balanço de poder e direito internacional eram debatidos (HERZ; HOFFMAN; TABAK, 2015). A literatura específica sobre as OIs nessa época era *normativa e descritiva*, os trabalhos abarcavam a criação e estrutura de instituições e organizações internacionais, como a própria Liga das Nações, destacando a estrutura e as normas que constituem as organizações e propondo melhorias e propostas para a construção de uma segurança coletiva e a promoção da paz mundial (ROCHESTER, 1986). Os autores desse período ficaram conhecidos como *idealistas* “Por causa de sua aparente preocupação com as instituições internacionais “no papel” em vez de “na prática”” (ROCHESTER, 1986, p. 780).

Com o pós-segunda guerra mundial, os estudos sobre as OIs no campo das relações internacionais se intensificaram com a criação da Organização para as Nações Unidas (ONU) em 1945. Desde então, diversas correntes teóricas dentro das relações internacionais debruçaram-se para entender os motivos pelo qual as OIs foram criadas e por que os Estados escolhem ou não agir por meio delas (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Existia no pós-guerra um otimismo, por parte de alguns estudiosos, quanto à criação da ONU. A instigação quanto ao novo arranjo internacional, neste momento, impulsionou pesquisas e estudos específicos sobre as OIs, as instituições e os regimes internacionais (MENEZES; FALCÃO, 2019). Todavia, com o início da década de 1950 houve uma virada quanto à centralidade das instituições e das organizações internacionais no debate das RI. Esse movimento ocasionou em uma limitação dos trabalhos sobre as OIs, que foram empurrado para as margens do campo de estudo; ao mesmo tempo os teóricos e conceitos realistas ganhavam espaço de protagonismo no debate e gerando uma hegemonia desta linha teórica (HERZ; HOFFMAN; TABAK, 2015 e ROCHESTER, 1986). A baixa relevância dada às instituições e organizações dada pelos realistas “impediu que recursos humanos e financeiros fossem alocados ao desenvolvimento do campo de estudos do modo que foram para outras áreas” (HERZ; HOFFMAN; TABAK, 2015, p. 25).

A teoria realista tem seu foco na soberania dos estados, no interesse nacional, na estratégia militar, na diplomacia e em outros elementos cujo cerne é a centralidade do Estado nacional (ROCHESTER, 1986, p. 781). O interesse dos teóricos realista nas OIs se limitava

às organizações focadas na manutenção do equilíbrio de poder entre os Estados, rejeitando àquelas cujo objetivo fosse a construção de grandes comunidades globais, que estavam para além dos limites do Estado (ROCHESTER, 1986, p. 781). Para os realistas, os Estados não concederam sua soberania, submetendo-se a possíveis imposições, para instituições supranacionais (ABBOTT, SNIDAL, 1998). Para Herz, Hoffman e Tabak (2015) a principal contribuição do realismo para o estudo das OIs reside no ceticismo dos autores sobre a importância das OIs, que instiga o debate e a pesquisa sobre organizações internacionais.

Conforme Rochester (1986) a grande diferença entre as duas abordagens teóricas e entendimento dessas sobre as OIs está nas divergentes percepções históricas dos autores de cada corrente e na concepção quanto ao futuro das relações internacionais. Apesar disso, ambas correntes concordavam quanto à necessidade de entender os novos arranjos do sistema internacional em meio aos escombros deixados pela segunda guerra mundial e bem como, na importância da academia para guiar os responsáveis pelo direcionamento da política global nos anos seguintes, assim “a maior diferença entre realismo e idealismo não diz respeito ao que é ou ao que deveria ser, mas ao que é possível” (CLAUDE, 1981,, tradução nossa).

Nos primeiros 40 anos que seguiram no pós-segunda guerra e a criação da ONU, ocorreu uma dissipação teórica entre o debate realista e idealista, no qual os estudos sobre OIs perderam sua *orientação e identidade* (ROCHESTER, 1986). Nesse período diversas abordagens teóricas, orientações metodológicas e análises foram utilizadas para acompanhar o desenvolvimento do campo de estudos sobre as OIs. Entre 1945 e 1950, a maioria dos estudos sobre as OIs eram focados na estrutura, constituição e funcionamento da ONU - assemelhando-se ao que aconteceu no pós-nascimento da Liga das Nações - o destaque nesta fase está na publicação, em 1947, da primeira edição da revista Organização Internacional, da universidade de Cambridge, que se tornou uma publicação recorrente nas décadas seguintes (YALEM, 1966).

De 1950 a 1960, a maioria da produção de trabalhos é focada na institucionalidade da ONU, suas as normas e regras e também sobre a criação de novos organismos, vinculados à organização; análises sobre o papel da ONU na segurança coletiva, na resolução de problemas e controvérsias e na ampliação da cooperação econômica e social entre os Estados. Contudo, a crescente orientação realista - como previamente mencionada - tornou-se parte cada vez mais presente nos livros e artigos publicados, esse movimento foi acompanhado da crescente tensão que emergiu no sistema com início da Guerra Fria, que pressionava diretamente a ONU e questionava sua capacidade de resolver conflitos (ROCHESTER, 1986).

Entre 1960 e 1965 o crescimento do interesse no regionalismo e integração regional dominou o campo. Esse aumento no número de trabalhos sobre integração foi impulsionado pela criação de diversos instrumentos de cooperação na Europa e na América Latina na década de 1950, apesar do esforço de alguns autores para a produção de obras mais teóricas sobre o fenômeno, o caráter descritivo manteve-se presente na maioria dos trabalhos escritos até o final dos anos 1950 (ROCHESTER, 1986). Durante as décadas 1960 e 1970, o realismo continuou no domínio dos estudos sobre as relações internacionais e, conseqüentemente, os trabalhos teóricos sobre as OIs tornaram-se escassos nesse período, os realistas consideram as organizações internacionais como uma parte passiva do processo de cooperação e interação dos Estados (ABBOTT; SNIDAL, 1998 e ROCHESTER, 1986).

Com o passar das décadas, houve uma expansão de correntes teóricas de RI, que buscavam acompanhar as mudanças históricas, sociais, políticas e econômicas e o impacto desses comportamentos nos Estados. Durante a década de 1970 alguns acontecimentos colocaram em evidência uma mudança significativa no campo, colocando o paradigma realista em questão. Trabalhos já identificavam problemas como o aumento desproporcional da população mundial e os efeitos da poluição, além disso, a crise do petróleo de 1973, fruto do embargo da Organização dos Países Árabes Exportador de Petróleo (OPAEP), reforçou a noção de interdependência global. Outro acontecimento relevante da década foi a derrota dos Estados Unidos na guerra do Vietnã “[...] resultado de todos esses desenvolvimentos foi a crescente aceitação de um novo paradigma globalista no campo das relações internacionais” (ROCHESTER, 1986, p. 792, tradução nossa).

O crescimento do paradigma globalista foi de suma importância para os estudos das organizações internacionais e para o debate teórico entre as décadas de 1970 e 1980. Uma das conseqüências do crescimento do globalismo nos estudos de RI foi a perda do enfoque dos trabalhos sobre OIs nas teorias de integração regional. Essa movimentação foi importante para ampliar a conceituação sobre as organizações internacionais, isso porque, as abordagens teóricas, idealistas e realistas “pressupunham que a característica dominante das relações internacionais era o sistema westfaliano descentralizado de Estados soberanos com base territorial” (ROCHESTER, 1986, p. 793, tradução nossa) e, nesse contexto, as organizações *intergovernamentais* serviriam para os propósitos, mesmos que divergentes, de ambas correntes teóricas. Os globalistas, por sua vez, assumiram que as organizações *não-governamentais* tinham a mesma importância, ou em alguns casos até mais, que organizações *intergovernamentais* no sistema internacional (ROCHESTER, 1986, p.

793-794). Dessa forma, os globalistas acreditam que o sistema internacional é composto de diversos atores capazes de projetar seus interesses e influenciar o mundo político.

Com a chegada da década de 1980, quatro décadas pós-segunda guerra e criação da ONU, ocorreu um declínio no campo de estudo das relações internacionais e os estudos sobre as OIs passaram mais uma vez por uma perda de identidade “A década de 1980 foi marcada mais por elementos de *déjà vu* do que pelo futurismo” (ROCHESTER, 1986, p. 798, tradução nossa). Apesar disso, foi nesse período que emergiram os debates contemporâneos das relações internacionais. Dessa forma, entre o fim da década de 1970 e começo dos 1980, em contraponto ao paradigma globalista que atribuía um fim a centralidade do Estado nacional nas relações internacionais, atribuindo o enfraquecimento a interdependência global, o neorrealismo buscou rever as bases metodológicas realistas e rebater os teóricos globalistas (ROCHESTER, 1986, p. 789).

Os regimes foram definidos por Stephen Krasner como “princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais” (KRASNER, 2012, p. 94). Essa teoria colaborou para os avanços dos estudos sobre a cooperação internacional, se concentrando na institucionalização do processo (ABBOTT, SNIDAL, 1998). As críticas à teoria do regime residem justamente nesse caráter generalista e também na ausência de aprofundamento quanto às questões de distribuição de poder e a operação das organizações internacionais (ABBOTT, SNIDAL, 1998). Ademais, a teoria do regime foca na escolha coletiva, nas normas e procedimentos deste processo, ignorando possíveis funções independentes das OIs (ABBOTT, SNIDAL, 1998, p. 7).

Apesar do histórico da corrente realista quanto às organizações internacionais ser controverso em alguns momentos, algumas percepções advindas de teorias realistas contribuíram significativamente para o debate. A teoria da *cooperação descentralizada* é um exemplo, ela analisa como os Estados cooperam em meio à anarquia do sistema, indo contra a suposição realista que assume que a cooperação em um sistema anárquico seria dubitável. A improbabilidade, nesse sentido, estaria na ausência da institucionalização adequada da cooperação (ABBOTT, SNIDAL, 1998,). A escola jurídica realista também pode ser mencionada, na medida em que produziu diversos trabalhos acerca do processo de formação histórico e arquitetônico das OIs (ABBOTT, SNIDAL, 1998).

Entre as correntes teóricas das relações internacionais, o construtivismo apresenta uma das mais significativas contribuições para explicar o papel das organizações internacionais formais no arranjo internacional (ABBOTT, SNIDAL, 1998, p. 8). O construtivismo nasce na década de 1980, buscando apresentar uma mudança ontológica nas teorias, ou seja, no objeto

de estudo. Alexander Wendt (1987) e Nicholas Onuf (2002) apresentaram, em trabalhos diferentes, novas perspectivas para o entendimento das relações internacionais. A mudança ontológica parte da necessidade de entender as interações entre o agente e a estrutura, criando uma virada epistemológica nas análises de RI e aproximando a análise das relações da corrente social.

Todas essas correntes teóricas mais recentes foram impactadas pelo fim da Guerra Fria, simbolizado pela queda do muro de Berlim em 1989, que marcou uma mudança na trajetória dos estudos sobre as relações internacionais. O começo da década de 1990 pôs em evidência o fenômeno da globalização e das relações transnacionais nas relações internacionais, impulsionando as discussões sobre o termo sociedade civil global (HERZ, HOFFMAN, TABAK, 2015). A capacidade de ação em diversas áreas, colocou as OIs no centro da análise de pesquisas, nota-se que há décadas diversos autores das correntes teóricas de RI dedicaram-se para debater porque os Estados soberanos criam e usam Organizações Internacionais para administrar suas interações na arena global. No entanto, mesmo perspectivas teóricas mais recentes, que enxergam as OIs parte relevante do sistema internacional, como o institucionalismo, o neorrealismo e a teoria crítica, percebem as OIs como *instrumentos* criados pelos Estados para agir como intermediárias na projeção de seus interesses e não como atores independentes e autônomos (MENEZES, FALCÃO, 2019, p. 14-15).

Nesse contexto, por exemplo, para institucionalistas liberais, a instrumentalização das instituições e organizações internacionais seria um reflexo da projeção dos interesses estatais, os Estados satisfazem seus desejos, facilitando de forma estratégica e coordenada a resolução dos problemas de ação coletiva ao prover informações e segurança, na medida que é capaz de criar mecanismos de punição para aqueles que agirem de forma inadequada diante das regras e normas estabelecidas (MENEZES, FALCÃO, 2019).

1.1 AUTONOMIA, LEGITIMIDADE E INDEPENDÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

A necessidade de repensar o papel das organizações internacionais pelas lentes das teorias de relações internacionais culminou em uma rica produção de textos no final dos anos 1990. Dois textos produzidos nesses períodos são importantes para enriquecer essas análises, são esses: *Why States Act Through International Organizations*, de Kenneth W. Abbott e Duncan Snidal, publicado em 1998; e *The Politics, Power, and Pathologies of International Organization*, de Michael N. Barnett e Martha Finnemore, publicado em 1999.

Utilizando-se de uma abordagem racional-institucionalista, Abbott e Snidal (1998), identificam duas características fundamentais que explicam por que os Estados escolhem agir por meios das organizações internacionais, essas são: a *centralidade* e a *independência*. São essas características que separam as OIs de outras instituições internacionais (ABBOTT; SNIDAL, 1998). Para os autores, a existência de uma estrutura *estável, organizada e concreta*, que conta com a participação de um corpo administrativo especializado, consegue compreender as necessidades e interesses dos Estados e permite a resolução de problemas de cunho coletivo. As OIs agem, nessas condições, sempre de forma organizada e *centralizada*. Existem, por exemplo, organizações especializadas, capazes de direcionar suas ações para áreas específicas (ABBOTT, SNIDAL, 1998, p. 4-5). A própria ONU é formada por diversas agências especializadas, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), por exemplo.

Segundo Abbott e Snidal (1998), ao assumir que os Estados são soberanos e os principais atores do sistema internacional, eles criam OIs com o intuito de atingir seus objetivos e interesses. OIs bem estruturadas permitem a criação e permanência de fóruns de negociação estáveis, a ação das organizações internacionais não se limita apenas a eficiência e elas possuem capacidade de produzir efeitos políticos significativos (ABBOTT, SNIDAL, 1998, p. 9). A centralidade das OIs está ligada à sua característica mecânica de operação que gera suporte para ação direta ou indireta dos Estados. A centralidade das OIs promove apoio para as interações entre os Estados, a elaboração e coordenação de normas, a gerência de operações substâncias além de permitir o agrupamento de atividades e a produção conjunta, os Estados se juntam “equipes especializadas para engajar em atividades produtivas” (ABBOTT, SNIDAL, 1998, p. 14).

As OIs são capazes de resolver problemas, dilemas e gerar *bens públicos*. A independência das OIs encontra-se na sua capacidade de ação autônoma. Um dos elementos mais importantes para a independência das OIs pode ser encontrado na *neutralidade*, vale mencionar que essa neutralidade se funda na lógica racional-legal das OIs prevista em seu arcabouço legal (estatuto, regimento, carta de criação) e não em sua atuação política, que pode, em muitos casos, estar enviesada pelo interesse daqueles que a compõem e também pelos seus próprios interesses. Nesse caso, para manter-se imparcial frente a mediação de acordos e mediações, as OIs não podem ser extremamente sensíveis às pressões dos Estados (ABBOTT, SNIDAL, 1999, p. 19). Dessa maneira, por exemplo, relatórios produzidos sobre um assunto qualquer pode ser invalidado, mesmo com valor científico comprovado, a

depender do país que o divulgou, um relatório econômico produzido pela China tem grandes chances de ser considerado tendencioso pelos Estados Unidos e vice-versa, nesse contexto, “informações criadas ou verificadas por uma OI independente e neutra são mais confiáveis do que as fornecidas pelos estados porque são livres de vieses nacionais” (ABBOTT, SNIDAL, 1999, p. 20).

As OIs são intermediadoras da relação entre os Estados e conseguem agir com neutralidade na resolução de disputas e conflitos. Podem existir limitações a independência das OIs, que estão sujeitas, em alguns casos, a interferência dos Estados que a compõem, contudo, é na neutralidade que as OIs ganham mais legitimidade de ação, isso porque “[...] a participação de um autor autônomo e neutro, mesmo que parcialmente, pode aumentar a eficiência e afetar a legitimidade de ações individuais e coletivas” (ABBOTT; SNIDAL, 1998, p. 5, tradução nossa).

A independência, em particular, permite que as OIs formem entendimentos, influencie os termos das interações estatais, elabore normas ou resolva as disputas de estados membros. Os atos de OIs independentes podem receber legitimidade especial e afetam a legitimidade da ação dos membros. Mesmo a centralização, aparentemente mais mecânica, pode alterar as percepções dos estados e o contexto de suas interações” (ABBOTT; FINNEMORE, 1998, p. 9, tradução nossa).

Para Bennett e Finnemore, ao criar as Organizações Internacionais, os Estados dão a elas autonomia para criar regras, normas, princípios e procedimentos e isso as torna *burocracias* (1999, p. 699). A autonomia e independência das OIs parte da legitimidade *racional-legal* e do controle sobre informações e técnicas especializadas, dessa forma “a autonomia que delas decorre é mais bem compreendida como um efeito constitutivo, um efeito da maneira como a burocracia se constitui, o que, por sua vez, possibilita (e nesse sentido causa) outros processos e efeitos na política global” (BENNETT; FINNEMORE, 1999, p. 707, tradução nossa).

Nesse contexto, uma das principais contribuições sobre as burocracias e sua legitimidade pode ser encontrada nos estudos da burocratização weberiana. No mundo moderno, as burocracias são capazes de prover previsibilidade, estabilidade e resolução de problemas de forma não violenta (WEBER, 1978, 1947 *apud* BENNETT; FINNEMORE, 1999, p. 707).

Às burocracias alcançam autonomia e autoridade porque são seres políticos do sistema, o caráter *racional-legal* de sua existência permite que elas ganhem domínio próprio ao produzirem técnicas e informações especializadas, criando e empregando o conhecimento

gerado por ela nas mais diversas áreas sociais, estabelecendo uma legitimidade social “O próprio fato de incorporarem a racionalidade é o que torna as burocracias poderosas e torna as pessoas dispostas a se submeter a esse tipo de autoridade” (BENNETT; FINNEMORE, 1999, p. 707). Organizações internacionais, reconhecidas pelos atores, estáveis e permanentes são capazes de fornecer espaços para diálogos e negociações, garantindo respostas eficientes e rápidas para a resolução de problemas (ABBOTT; SNIDAL, 1998).

A especialização e domínio sobre as técnicas específicas é fundamental para a autonomia da burocracia, a neutralidade, despolitização e impessoalidade de ambas é essencial para legitimar e dar autoridade a elas. No entanto, de acordo com o pensamento weberiano há controvérsias quanto ao caráter despolitizado, uma vez que burocracias e OIs, como parte delas, possuem propósitos e refletem em suas ações os valores culturais pelo qual foram criadas (BENNETT; FINNEMORE, 1999). Dessa maneira, a burocracia pode agir também de forma repressiva em nome da defesa de suas regras “[...] o caráter muito impessoal e regido por regras que fortalece a burocracia também a desumaniza” (BENNETT; FINNEMORE, 1999, p. 709).

Dessa maneira, a estrutura das OIs é formada por meio de uma rede estruturada, entre comitês e secretarias especializadas. Com corpo administrativo especializado, as OIs são capazes de fornecer pesquisas - com textos frequentes que ajudam no fluxo constante de informações -, acompanhar negociações e acordos específicos e promover a construção e coordenação de *agendas* (ABBOTT; SNIDAL, 1998, p. 12). OIs, como a ONU, conseguem criar amplos espaços de conexão com fóruns, conferências e encontros permitem a existência de uma rede de *networking*, difundindo ideias, levando à formação de acordos de cooperação e trocas de experiências entre os participantes. Indo muito além da mediação de negociações entre Estados. As OIs são capazes de gerenciar um leque diversos de operações, conseguindo fornecer conhecimento técnico e, inclusive, financiamento de projetos. Esse conhecimento especializado gera confiança e legitimidade para as OIs “uma organização formal oferece ganhos de eficiência que superam os custos associados em termos de dinheiro, recursos humanos e restrições à ação unilateral” (ABBOTT, SNIDAL, 1998, p. 11).

Para Bennett e Finnemore (1999, p. 709), por meio da racionalidade-legal e de sua legitimidade, as organizações internacionais criam uma autonomia que permite a ação independente das políticas e dos interesses dos Estados que a criaram. Organizações internacionais são *experts* em produzir e classificar o conhecimento e as técnicas desenvolvidas por elas (BENNETT, FINNEMORE, 1999). Essa é uma das características essenciais que definem as burocracias, a classificação leva as burocracias a “[...] engajar-se

em um ato de poder” (BENNET, FINNEMORE, 1999, p. 711). Nesse sentido, a classificação está na capacidade de organizar, categorizar e classificar informações e conhecimento das burocracias, é devido a essa capacidade que as burocracias são, inclusive, capazes de provocar mudanças em sua própria definição e identidade (BENNETT, FINNEMORE, 1999, p. 710).

Relacionado a classificação, outro elemento importante para a autonomia das OIs é a *fixação de significado*. Contextos sociais são nomeados e rotulados por organizações internacionais, que elencam parâmetros, definindo o que é ou não aceitável dentro de um contexto, por exemplo, as definições de *desenvolvimento* no pós-segunda guerra e de *segurança* no pós-guerra fria (BENNETT, FINNEMORE, 1999). Organizações internacionais operam também espalhando seus conhecimentos e promovendo os benefícios de segui-los. A difusão de normas e modelos de comportamento é amplamente utilizada pelas OIs “funcionários de OIs costumam insistir que parte de sua missão é espalhar, inculcar e fazer cumprir valores e normas globais” (BENNETT, FINNEMORE, 1999, 713). A difusão de normas faz parte de um movimento de expansão das OIs e muitas vezes, o Estado e o corpo administrativo das OIs chegam a trabalhar muitas vezes juntos.

Contudo, cabe salientar que as burocracias também são passíveis de falhas e disfuncionalidades. Para Bennett e Finnemore (1999), a patologia pode ser encontrada dentro da cultura da própria burocracia as regras (formais ou informais), rotinas e procedimentos padronizados é o que torna as burocracias eficientes, mas também pode obscurecer situações mais amplas, em uma tentativa de racionalizar os meios pelos fins por meio da manutenção das regras e práticas estabelecidas.

Apesar disso, as organizações internacionais são elementos centrais na política global. O pós-guerra fria colocou em evidência a influência de organizações intergovernamentais e organizações não governamentais no processo de tomada de decisão dos Estados. Nesse contexto, as OIs são agentes independentes na arena global (BARNNETT, FINNEMORE, 2012).

1.2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NÃO GOVERNAMENTAIS

Apesar do debate mais denso sobre a OIs se centrarem nas intergovernamentais e não nas organizações não governamentais (ONGs), para esse trabalho, focaremos na atuação das ONGs. No meio acadêmico não há um consenso quanto a definição do que exatamente são as ONGs (DAVIES, 2019), nosso trabalho é uma contribuição para o aprofundamento do debate sobre as Organizações internacionais não governamentais (OINGs) e sua atuação na difusão de políticas públicas.

Tenório (2015, p. 1) define genericamente as ONGs como “organizações sem fins lucrativos, voltadas para o atendimento de necessidades da sociedade civil”. De forma semelhante, para Davies (2019, p. 2) o termo ONGs pode ser aplicado a “organizações não estatais, sem fins lucrativos, não criminosas, seja grande ou pequena, e independente de seu campo de trabalho”. Nesse contexto, entende-se que as ONGs fazem parte da sociedade civil e são criadas com o intuito de promover melhorias sociais nas mais diversas áreas e sua atuação pode ser focada tanto na esfera nacional quanto na internacional. Para Risse (2007, qualquer análise sobre o sistema mundial contemporâneo deve passar pelos atores internacionais e entre eles estão justamente as Organizações Internacionais Não Governamentais (OINGs).

Assim como as organizações intergovernamentais, as OINGs também ganharam mais força e evidência no pós-segunda guerra mundial. Apesar disso, foi no século XIX, com o surgimento de movimentos sociais motivados por questões sociais, econômicas, educacionais, políticas, científicas e humanitárias (HERZ, HOFFMAN, TABAK, 2015) que as OINGs emergiram. Os movimentos para a paz mundial e o bem-estar social desta época impulsionam a formação de convenções, de conferências e de associações internacionais como a Convenção Mundial de antiescravista de 1840 e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha de 1863 como um dos marcos da história das OINGs (HERZ, HOFFMAN, TABAK, 2015).

Todavia, na década de 1990 que ocorreu uma proliferação no número de OINGs. A construção de uma agenda internacional dentro de organizações internacionais ganhou forças nas duas últimas décadas do século XX (OTTWAY, 2001), esse direcionamento foi motivado pelas mudanças sociais causadas pelo fim da Guerra Fria e o crescimento da globalização, que culminaram em uma complexação dos *problemas globais* “num espaço de tempo curto, o mundo se viu diante de problemas globais, cujas soluções agora dependem da capacidade de articulação de um espectro mais amplo de agentes sociais” (TENÓRIO, 2015, p. 1). As OINGs passaram a ocupar um “espaço institucional formal reconhecido”, com amplo alcance, transitando nas redes transnacionais de interação (DUARTE, 2019 p. 14).

As OINGs tornaram-se cada vez mais presentes e ampliaram o foco de atuação de suas atividades. No final dos anos 1990, no Norte e no Sul global, ocorreu um aumento no número de organizações humanitárias e defensoras dos direitos humanos, das questões ambientais, do direito das mulheres, do direito dos animais e também de questões mais específicas do Sul global (OTTWAY, 2001, p. 271). Ao mesmo tempo que ocorria esse crescimento exponencial no número de OINGs, as melhorias nos canais de comunicação permitiam a facilitação da

interação e da troca entre as organizações, criando, assim, uma rede transnacional de OINGs (OTTWAY, 2001).

Ao mesmo tempo em que o campo de estudos das relações internacionais passou a reconhecer a importância e o papel das OINGs na política mundial (DAVIES, 2019), a literatura debruçou-se a entender o processo de como a mobilização doméstica e transnacional pode afetar e influenciar as políticas estatais, a criação de normas internacionais e a difusão de normas nas práticas domésticas (RISSE, 2012, p. 432). A literatura sobre OINGs encaixa essas organizações em três conceituações: como parte da sociedade civil global (HERZ, HOFFMAN, TABAK, 2015), como parte da rede de governança global (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010 e ROCHA, 2019) e como atores transnacionais (RISSE, 2012).

Conforme Herz, Hoffman e Tabak (2015, p. 193) as organizações não governamentais internacionais são a parte mais formal e institucionalizada da sociedade civil global, caracterizada por ser uma rede “espaço de atuação e pensamento ocupado por iniciativas de indivíduos ou grupos, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que perpassam as fronteiras dos Estados”. Assim como as próprias OINGs, o termo sociedade civil global ganhou mais espaço no debate acadêmico a partir dos anos 1990 (HERZ, HOFFMAN, TABAK, 2015). De acordo com Diniz (2000), a construção da estrutura inicial das OINGs foi orientada por uma série de diretrizes institucionais, as OINGs emergiram com orientações ideológicas, ideais desenvolvimentistas, crença na transformação social, ação voluntária, independência do Estado, igualdade, participação democrática no processo decisório e a reivindicação de lutas sociais e de questões ambientais.

As OINGs, como organizações internacionais, são parte constituinte da governança global. A governança global pode ser entendida como processo político movido pela interação social entre os atores do sistema internacional (ROCHA, 2020). O termo foi atribuído por muitos anos à criação de regimes e organizações intergovernamentais, todavia nas últimas décadas a conceituação de governança global passou ampliar o número de atores que influenciam esse processo, dessa forma, considera-se parte da governança global atores públicos, privados, nacionais e internacionais (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010).

No âmbito da governança global, interesses coletivos no plano internacional são articulados e administrados por meio de um complexo de instituições, mecanismos e processos formais e informais entre os Estados, mercados, cidadãos e organizações governamentais e não governamentais. [...] o conceito de governança global se distingue da ideia de governo, uma vez que tais regras e mecanismos articulados no plano internacional de forma a garantir a cooperação entre os variados atores não são garantidos por uma autoridade soberana” (HERZ, HOFFMAN, TABAK, 2015, p. 107).

Nesse contexto, as organizações não governamentais internacionais também são governantes globais, com capacidade de influenciar e promover ações no sistema internacional (ROCHA, 2020,). Segundo Davies (2019), as OINGs são a parte mais notável da vida internacional contemporânea e estão entre os atores do sistema internacional mais reconhecidos, OINGs como o Greenpeace e a Cruz Vermelha são mundialmente conhecidas.

Segundo Herz, Hoffman e Tabak (2015), às Organizações Internacionais Não Governamentais (OINGs) diferenciam-se de ONGs por possuírem três características essenciais: (1) um documento constituinte, (2) um secretariado internacional e (3) serem sediadas em um Estado específico, mas com filiais em outros países. O documento constituinte dessas organizações define suas funções e responsabilidades, determinado como dar-se a interação entre filiais e como os recursos serão distribuídos (HERZ, HOFFMAN, TABAK, 2015). O exercício das atividades das OINGs pode ser tanto global como regional, enquanto algumas organizações atuam em áreas mais específicas as dimensões de atuação das OINGs costumam variar de acordo com a área de atuação e o orçamento que elas possuem (HERZ, HOFFMAN, TABAK, 2015).

Para Risse (2012, p. 427) os atores transnacionais podem possuir estruturas internas divergentes, por isso o autor distingue características importantes dentro desse grupo. Dessa forma, para o autor, em relação aos atores *formais*, como as OINGs, é possível identificar que essas possuem um estatuto formal que define as regras, o relacionamento entre seus membros e estabelece os limites, com algum grau de hierarquia interna. Enquanto isso, outros atores transnacionais podem possuir conexões mais livres e não hierárquicas, que o autor classifica como “redes de conexão” essas redes são, por exemplo, as comunidades epistêmicas, as coalizões transnacionais e os movimentos sociais transnacionais (RISSE, 2012). Outro ponto importante reside sobre a construção do interesses dos atores, de acordo com o autor

Alguns atores transnacionais - como multinacionais ou grupos de interesse especiais - são principalmente egoístas e tentam promover o bem-estar da própria organização ou dos membros das redes. Outros, como as OINGs, redes de defesa ou movimentos sociais são motivadas principalmente pela promoção de crenças baseadas em princípios ou o que eles veem como um “bem comum” (global) (RISSE, 2012, p. 428, tradução nossa).

Apesar disso, Risse (2012) aponta que essa divisão dos interesses e estruturas não costuma ser uma distinção definitiva, uma vez que existem colaborações entre os atores transnacionais dentro do sistema internacional que podem gerar para atores como as OINGs,

financiamentos e outras formas e adquirir fundos, na mesma medida em que pode criar regras e normas para estabelecer as relações entre os mesmo.

Nesse sentido, para esse trabalho assumimos que as organizações não governamentais internacionais são organizações bem estruturadas e parte constituinte de uma rede ativa capaz de promover e influenciar a ação coletiva.

A atuação das OINGs parte da construção de seus objetivos de ação, ou seja, da construção de uma agenda (ROCHA, 2020). Conforme Joachim (2007, p. 18), a construção de uma agenda não acontece de forma aleatória, mas sim “surtem através de um processo político”. A partir do estabelecimento de uma agenda as OINGs passam a deliberar suas ações chamando atenção dos outros atores do sistema influenciando a maneira pela qual esses identificam e interpretam as questões (ROCHA, 2020).

Dessa forma, conforme Rocha (2020) o processo de deliberação da ação das OINGs passa por três fases que relacionam entre si, essas fases são: o diagnóstico, a solução e a politização. A primeira fase diz respeito à identificação de problemas e situações que são contrárias aos ideais e valores da organização; a segunda, por sua vez, marca o desenvolvimento de soluções para os problemas encontrados e a terceira e última fase é marcada pelas formulações de estratégias de convencimento dos outros atores globais, principalmente os Estados, que seu diagnóstico e solução são adequados e eficientes para resolução do problema em questão (ROCHA, 2020, p. 7).

A construção de uma agenda internacional dentro das organizações não governamentais permite o aumento quantitativo e qualitativo das ações dessas organizações. OINGs são capazes de constranger e convencer Estados democráticos e instituições internacionais a incluir em suas agendas questões defendidas por elas (OTTWAY, 2001).

De acordo com Risse (2012), é possível identificar dentro dos próprios atores transnacionais as características que determinam o impacto deles na política internacional e nas políticas estatais. A primeira dessas características é a *capacidade institucional*, essa pode ser identificada na centralização e na densidade das organizações que permite que os atores sejam mais eficientes e capazes de reagir a mudanças. A segunda é a *profissionalização* dos membros da organização, conforme Risse (2012), a ideia de que ONGs são formadas somente por trabalho voluntário é uma coisa ultrapassada, organizações bem-sucedidas são formadas por equipes profissionais e por um grupo de voluntários. Risse (2012, p. 434) aponta que uma das consequências dessa profissionalização é que as OINGs, principalmente as prestadoras de serviços, tendem a construir uma agenda menos radicalizada e mais reformista.

A terceira diz respeito aos recursos materiais, como o financiamento das OINGs é limitado. As OINGs utilizam-se de estratégias de marketing para captar recursos, essa característica é um dos pontos de vulnerabilidades das OINGs, uma vez que a ausência de recursos pode impelir a realização das atividades ao mesmo tempo que um marketing muito agressivo pode manchar a reputação da organização (RISSE, 2012). Essa quarta está diretamente conectada com a quinta característica, isso porque essa diz respeito ao *poder ideacional* dos atores. Conforme Risse (2012), o poder e a influência das OINGs está na “[...] afirmação de que esses grupos representam o “interesse público” ou o “bem comum” ao invés de bens privados” (RISSE, 2012, 434). Nesse contexto, a *autoridade moral* e o *conhecimento especializado* sobre a área de atuação permitem com que as OINGs tenham credibilidade.

Uma das principais funções das OINGs é a promoção de espaços de cooperação, nas mais diversas áreas, entre atores intergovernamentais e governamentais. Herz, Hoffman e Tabak (2015, 198-199) identificam três formas principais pelas quais essa colaboração costuma acontecer: (1) pela formulação de normas e políticas públicas, (2) a implementação de políticas pela terceirização de serviços e (3) pelo monitoramento às normas internacionais. A primeira e a segunda estão interligadas, visto que a cooperação entre OINGs e os Estados partem tanto da vontade e do interesse das OINGs em produzir e promover a implementação de políticas públicas específicas quanto da busca dos Estados pela facilitação da resolução dos problemas domésticos por meio da terceirização dos serviços públicos (HERZ, HOFFMAN, TABAK, p. 197).

De forma semelhante, Marina Ottaway (2001) também identifica a existência três padrões de engajamento entre as OINGs, os governos e as organizações intergovernamentais: o primeiro deles seria o *confronto*, esse movimento acontece quando OINGs se deparam com uma inflexibilidade por parte das instituições internacionais e dos governos; o segundo dar-se pela presença de grupos de mobilização que atuam por *esforços de lobby* pressionando os governos locais e organizações internacionais, por fim, o terceiro padrão está na *presença formal* cada vez mais frequente das OINGs nos processos de tomada de decisão. Esse último é o mais relevante, uma vez que as OINGs passam a ocupar um espaço “[...] não como lobbies trabalhando nos corredores do poder, mas como participantes da mesa onde as decisões são tomadas” (OTTWAY, 2001, p. 273).

Todo esse arcabouço teórico-conceitual ajuda a entender o comportamento e objetivos das OINGs, além de apontar os caminhos pelos quais elas atuam para ganhar espaço no sistema internacional. Dessa maneira, nota-se que é justamente no processo de produção de soluções para os mais diversos problemas que elas se dispõem a resolver, que as organizações

não governamentais ganham legitimidade de ação, ao contrário das organizações intergovernamentais, que são criadas pelos próprios Estados para servir seus objetivos e interesses. As OINGs emergem no sistema internacional desvinculadas do poder estatal, essas organizações são construídas por grupos e indivíduos privados. A existência e permanência das OINGs no sistema internacional depende da sua capacidade de prover *bens públicos*, a partir do reconhecimento dos bens que elas produzem que as organizações intergovernamentais, as sociedades e os Estados aceitam que elas atuem em seus territórios. Ao se tornarem legítimas, as OINGs ganham espaço e se transformam em agentes da governança global.

1.3 BENS PÚBLICOS (COLETIVOS) E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Estados e outros atores do sistema internacional constantemente buscam atender seus interesses e objetivos, contudo, com frequência, os atores percebem que não possuem as condições necessárias para atender suas necessidades. Essa conceituação emergiu junto ao campo de estudo das relações internacionais no começo da década de 1970, mas foi na primeira década dos anos 2000 que ganhou mais relevância (BODANSKY, 2012). Nesse contexto, a teoria dos bens coletivos pode ajudar na compreensão do porquê os Estados legitimam e colaboram com as OINGs, uma vez que essa teoria trata sobre como indivíduos ou grupos, muitas vezes agrupados em organizações voluntárias, conseguem coordenar suas ações para alcançar um benefício comum (RUSSETT; SULLIVAN, 1971).

Para Russett e Sullivan (1971), com frequência os Estados percebem que não podem produzir ou não conseguem produzir em quantidades suficientes bens públicos ou serviços necessários. Essa constatação pode levar os Estados a considerar o desenvolvimento de uma coletividade para gerar o bem desejado. Essa ação pode permitir que o bem seja produzido de forma eficiente e também com custos menores.

Mas o que seriam bens coletivos ou bens públicos? Segundo Bodansky (2012,), o conceito *ideal* de bens públicos os define por duas características: a não rivalidade (non-rivalry) e a não exclusividade (non-excludability). A primeira característica indica que um bem público não pode gerar brigas entre seus usufrutuários, isso porque todas as pessoas têm o direito de utilizar-se daquele bem, sem que para isso seja gerada uma indisponibilidade do benefício para os outros; a segunda característica está conectada com a primeira e indica que não pode existir exclusividade do bem público, ou seja, ele precisa estar disponível para todos (BODANSKY, 2012, p. 652).

Russett e Sullivan (1971), destacam que apesar da palavra *pública* ser comumente relacionada ao Estado e aos seus órgãos governamentais, nessa conceituação teórica, o *público* se refere a questão da não excludibilidade, isso é, é *público* porque o acesso do bem ou serviço não pode ser excludente a ninguém, na mesma medida que o consumo de uma pessoa não pode impedir que outras tenham acesso (RUSSETT; SULLIVAN, 1971).

No entanto, como apontado por Bodansky (2012, p. 653) o conceito de bens públicos é considerado *ideal* porque, na realidade concreta uma quantidade muito reduzida de bens é totalmente não excludente e não rival. Dessa maneira, na existência das duas características ideais, um bem público pode ser caracterizado como *puro*, na mesma medida, os bens públicos que por algum motivo não cumpra com a não excludibilidade e a não rivalidade são lidos como *impuros* (RUSSETT; SULLIVAN, 1971).

Apesar das observações acima feitas, Russett e Sullivan (1971) evidenciam que a literatura considera que todos os bens coletivos são puros e atendem às duas características. Dessa forma, a maior parte dos bens coletivos governamentais, por exemplo, são puros mesmo que o governo faça compras privadas, de alguma forma essa compra reflete na população.

Para Bodansky (2012), é notável que a maioria dos bens públicos acabam obtendo resultados variados, visto que bens públicos podem ser locais, regionais ou globais, da mesma forma eles podem ser considerados privados dependendo da perspectiva adotada na análise. A projeção nacional ou internacional de um bem público pode interferir na forma como ele é entendido pelos atores do sistema, por exemplo, acordos, políticas e campanhas para diminuir os impactos das mudanças climáticas são consideradas por muitos atores “um bem público global por excelência” (BODANZKY, 2012, p. 655), principalmente, entre os Estados e regiões mais sensíveis às mudanças climáticas, como as que correm o risco de desaparecer com o aumento do nível do mar. Contudo, existem do outro lado, Estados que se beneficiam e dependem do ritmo mais acelerado de uso dos recursos naturais, como os minérios e o petróleo. Nesse sentido, podem resistir a o estabelecimento desses bens públicos (BODANZKY, 2012).

Apesar disso, só a ação coletiva não basta para garantir que o bem será de fato produzido, os atores precisam ter um comportamento coordenado para decidir o alcance e os custos do bem desejado (RUSSETT; SULLIVAN, 1971). Nessa conjuntura, os atores criam estratégias e os bens coletivos podem ser apresentados por circunstâncias diferentes. Nesse sentido, segundo Russett e Sullivan (1971) organizações internacionais médias ou pequenas, com foco na atuação regional ou subnacional, costumam ter mais sucesso ao prover bens

coletivos. Isso pode explicar por que os Estados escolhem colaborar com organizações internacionais não governamentais, uma vez que o trabalho com grupos menores pode levar à deliberação sucedida de um bem público.

Para Bodansky (2012) essa questão está diretamente relacionada com a governança global, principalmente relacionado ao papel das organizações internacionais, isso ocorre em virtude de

[...] como o Estado é necessário para fornecer bens públicos em níveis ideais nacionalmente, a governança internacional é necessária para fornecer o nível ideal de bens públicos globais. Para as organizações internacionais, os bens públicos fornecem uma resposta às questões crescentes que surgiram [...] sobre sua legitimidade (BODANSKY, 2012, p. 655, tradução nossa).

Nesse contexto, a promoção de bens públicos está diretamente relacionada à legitimidade das instituições internacionais, Bodansky (2012) aponta que para algumas perspectivas o próprio termo “bem” se relaciona a aquilo que é normativamente visto como “bom”, por isso a promoção de bens públicos é desejada tanto pelas organizações quanto por aqueles que se beneficiam.

Dito isso, toda essa discussão leva a interpretação que um dos principais papéis das organizações internacionais - tanto as organizações intergovernamentais como as não governamentais - ao serem espaços cooperação e produzir conhecimento especializado sobre o tema que elas se debruçam, é produzir bens públicos, tanto para aqueles que constituem as organizações como para as sociedades em geral. Dentre os bens públicos produzidos pelas organizações, muitos estão organizados na forma de políticas públicas, escolhidas, definidas ou estimuladas pelas próprias organizações. Nesse contexto, as análises sobre organizações internacionais, dentro do campo da disciplina das relações internacionais, costumam dedicar-se a entender esse processo sob o olhar das organizações internacionais governamentais, deixando uma lacuna quanto ao papel das organizações internacionais não governamentais nesse processo.

Nesse sentido, entender como as organizações internacionais não governamentais podem atuar na internacionalização de políticas públicas é o objetivo deste trabalho. No próximo capítulo vamos aprofundar a discussão, explicando as nuances da internacionalização de políticas públicas e o papel das organizações internacionais, intergovernamentais e não governamentais, nesse processo.

2 INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGENS E DEFINIÇÕES

Mas o que seria exatamente a internacionalização de políticas públicas? Para responder essa pergunta é preciso primeiro entender que existe uma relevante literatura (DOLOWITZ; MARSH, 1996 e 2000; OLIVEIRA, 2021; OLIVEIRA; FARIA, 2017; SHIPAN, VOLDEN, 2012; OLIVEIRA, SARAIVA, SAKAI, 2020; MESEGUER, GILARDI, 2009; BENSON, JORDAN, 2011; HOWLETT, RAMESH, SAGUIN, 2018; STONE, 2000 e

2012; entre outros) que aborda esse processo. A terminologia *internacionalização*, aqui usada, pode ser considerada um termo *genérico*, usado nesse contexto, para englobar todos os processos que envolvem a movimentação das políticas públicas.

Dentro da literatura mencionada, os diversos autores utilizam-se de abordagens diferentes para tratar sobre o fenômeno em questão, muitas vezes atribuindo o mesmo sentido para termos diferentes. É possível identificar termos técnicos que são utilizados pela literatura para classificar o processo e seus mecanismos: difusão, transferência, circulação, aprendizado, cópia, emulação, hibridização, síntese e inspiração e convergência são termos comumente encontrados na literatura e são usados para falar sobre as diferentes formas de analisar a internacionalização de políticas públicas. Apesar da diversa nomenclatura não ser necessariamente importante para todas as análises feitas no campo de estudo (DOLOWITZ; MARSH, 1996), a existência dessa distinção na terminologia ajuda na identificação dos tipos de movimentação do processo de internacionalização de políticas públicas e permite que os processos analisados sejam melhor entendidos.

A fim de entendermos o que pode ser o processo de internacionalização de políticas públicas, cabe nessa discussão, fazer um agrupamento geral das definições e terminologias. Dessa forma, apresentaremos as definições de difusão, transferência, circulação e aprendizado trazendo as concordâncias e divergências encontradas na literatura.

Assim, ao entendermos a internacionalização de políticas públicas como um “[...] fenômeno que consiste no deslocamento, no tempo e no espaço, de objetos da natureza das políticas públicas (ideias, conhecimentos, modelos de gestão, arranjos administrativos, programas políticos, instituições públicas, boas práticas, tecnologias sociais etc)” (OLIVEIRA, SARAIVA, SAKAI, 2020, p. 19-20), podemos assumir que esse processo acompanha a saída de uma política pública e/ou de seus objetos de um lugar para outro do mundo.

Para Kuhlmann (2020), transferência e difusão apresentam uma diferença metodológica e conceitual. Enquanto os estudos sobre transferência são mais focados em análises de estudo de caso, evidenciando o papel e escolha dos atores e enfatizando a importância da informação e da *expertise*, os estudos sobre difusão, por sua vez, baseiam-se em abordagens quantitativas e seu maior interesse é em analisar as características estruturais dos processos de internacionalização.

A perspectiva da transferência de políticas (*policy transfer*) deu-se a partir de um condensado de estudos que aconteceram na década 1980 e 1990 (OLIVEIRA, FARIA, 2017). Os primeiros trabalhos desse campo foram de Richard Rose (1991), mas foi o trabalho de

Dolowitz e Marsh que sintetizou as etapas do processo de internacionalização de políticas públicas e contribuiu para a consolidação dos estudos (OLIVEIRA; FARIA, 2017). Dolowitz e Marsh (2000) desenvolveram uma tabela para responder seis perguntas acerca da estrutura do processo de transferência (Tabela 1). As perguntas em questão foram: (1) Por que os atores se envolvem na transferência de políticas? (2) Quem são os principais atores envolvidos no processo de transferência de políticas? (3) O que é transferido? (4) De onde são extraídas as lições? (5) Quais são os diferentes graus de transferência? (6) O que restringe ou facilita o processo de transferência de políticas? (DOLOWITZ, MARSH, 2000, p. 8).

Dolowitz e Marsh (1996 e 2000) identificam a transferência de políticas, a emulação e o aprendizado (*lesson drawing*) como “um processo no qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições etc no tempo e/ou lugar é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e instituições em outro tempo e/ou lugar (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 344). O termo transferência é usado pelos autores como um termo geral para tratar sobre o processo.

O processo de aprendizado, para esses autores, ocorre quando um governante ou tomador de decisão, extrai um aprendizado a partir da experiência de outro país. O aprendizado, nesse caso, pode ou não ser aplicado e ocasionar alguma mudança institucional ou política, a lição aprendida também pode ser negativa, como um exemplo daquilo que *não* deve ser feito (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

De acordo com Dolowitz e Marsh (2000) para compreender o processo de transferência de políticas públicas é preciso analisar as variáveis dependentes e independentes, ou seja, conhecer os envolvidos, as causas e os resultados desse processo, entendendo assim o por que da política em questão está sendo extraída de um local específico e levada para outro lugar e também quem são aqueles envolvidos nessa transferência (DOLOWITZ, MARSH, 2000).

Além disso, os autores também buscam entender o que leva um dos envolvidos no processo a adotar uma certa política, ou seja, os motivos por trás do processo. A motivação pode ter uma fonte variada de origem, ela pode estar na “[...] simples vontade política para transferir ideias e conhecimento, passando pela afinidade de projetos políticos entre governos até a imposição da parte de organismos multilaterais, por meio de mecanismos de condicionalidade ou pela recomendação” (OLIVEIRA, SARAIVA, SAKAI, 2020, p. 23).

Ademais, conforme Oliveira (2016) há também no processo de internacionalização de políticas públicas uma série de mecanismos que suportam e facilitam o processo de adoção de uma política, são esses: a indução institucional, a cooperação, o *networking* e a circulação dos

indivíduos, a tradução e a renovação política (OLIVERIA, 2016 e OLIVEIRA, SARAIVA, SAKAI, 2020). Cabe aqui uma breve explicação sobre cada um desses mecanismos.

O primeiro deles, a indução institucional, pode ser entendida como um ato de *coerção* (imposição) de um ator, internacional ou doméstico, do processo para com o outro. O segundo, a cooperação, ocorre quando os atores cooperam, ou seja, quando trabalham em conjunto para decidir todas as etapas do processo, como os objetivos, a finalidade do projeto, os participantes - incluindo a responsabilidade de cada um -, os prazos, quais recursos serão utilizados e também o que ambas as partes esperam que seja o resultado do processo, essa cooperação pode ocorrer de maneira formal ou não formal. O terceiro, *networking* e circulação dos indivíduos, no sentido próprio das palavras, esse mecanismo indica o deslocamento dos indivíduos dentro das instituições responsáveis pelo processo. Essa ação gera a formação de uma rede de contatos e estabelecimento das relações interpessoais e, consequentemente, influencia a forma pela qual a política é aplicada. O quarto, a tradução, acontece quando há uma adaptação dos instrumentos para que esse seja aplicado em um contexto social diferente e distinto do seu local de origem. Por último, a renovação política, acontece quando ocorrem mudanças entre um governo e outro, isso implica dizer, por exemplo, que um país cujo governo vigente tem interesse em desenvolver políticas sociais têm mais chances de buscar por políticas semelhantes em outros locais (OLIVEIRA, SARAIVA, SAKAI, 2020 e OLIVEIRA, 2016).

Tabela 1 - Modelo desenvolvido por Dolowitz e Marsh (2000) sobre a estrutura da transferência de políticas e traduzido por Faria (2018)

Por que transferir?			Quem está envolvido na transferência?	O que é transferido?	De onde?			Graus de transferência	Constrangimentos à transferência	Como demonstrar a transferência de políticas	Como a transferência leva ao fracasso da política
Querer Dever		Contínuo			Passado	De dentro da nação	Cross-National				
Voluntário	Misturas	Coerção	Representantes eleitos	Políticas (Objetivos) (conteúdo) (instrumentos)	Interno	Governos regionais	Organizações internacionais	Cópia	Complexidade da política (Jornal) (Revista) (TV) (Radio)	Mídia	Transferência não informada (uninformed)
Lições aprendidas (lesson drawing) (Perfeita Racionalidade)	Lições aprendidas (Racionalidade Limitada)	Imposição direta	Partidos políticos								
	Pressões internacionais		Burocratas/ Servidores públicos	Programas	Global			Emulação		Relatórios	
	(Imagem) (Consenso) (Percepções) Externalidades		Grupos de pressão	Instituições		Governos municipais	Governos regional estadual local	Políticas preteritas	(Comissionado) (não comissionado)		Transferência incompleta
	Condicionalidade		Experts/ Policy entrepreneurs	Ideologias				Misturas	Possibilidade estrutural institucional	Conferências	
	(Empréstimos) (Condições vinculadas à atividade comercial)		Consultores	Atitudes/ Valores culturais		Autoridades locais		Inspiração	(Ideologia) (proximidade cultural) (tecnologia) (econômico) (burocrático)	Encontros/ Visitas	Transferência inapropriada
	Obrigações		Corporações transnacionais				Relações passadas			Declarações (escritas) (verbais)	
			Instituições supranacionais	Lições negativas							

Fonte: Dolowitz e Marsh (2000, p. 9 *apud* Faria, 2018, Quadro 3, p. 35) .

Como é possível observar na tabela 1, os autores identificam nove agentes principais que atuam no engajamento do processo, são eles: os governantes eleitos, os partidos políticos, os funcionários público, os grupos de pressão, os especialistas em políticas, as corporações

transnacionais, os *think tanks*, os grupos supranacionais (instituições intergovernamentais e não governamentais) e os consultores internacionais (DOLOWITZ, MARSH, 2000). Além disso, ao responder “de onde?” a transferência pode vir, Dolowitz e Marsh (2000), indicam uma transferência pode ocorrer no âmbito doméstico entre governos regionais, governos municipais e pelas autoridades locais, já no internacional acontece por meio das organizações internacionais e também pelos governos - nacionais, mas também regionais, estaduais e municipais.

O termo *difusão* é o termo mais comumente usado de forma genérica e inclusive dá nome ao campo de análise da internacionalização de políticas públicas. O termo foi originalmente desenvolvido nos Estados Unidos em estudos que buscavam explicar a adesão das políticas pela federação (STONE, 2013). A difusão pode ser entendida como “a tendência de adoção sucessiva ou sequencial de uma prática, política ou programa” (STONE, 2013, p. 484). Para Oliveira e Faria (2017) a perspectiva da difusão é importante para as análises sobre “ondas” de adoção de políticas públicas, ou seja, o processo de adoção por um ou mais atores de uma política. O processo de difusão costuma abranger um número bastante expressivo de pesquisas e sua análise passa por diferentes abordagens metodológicas.

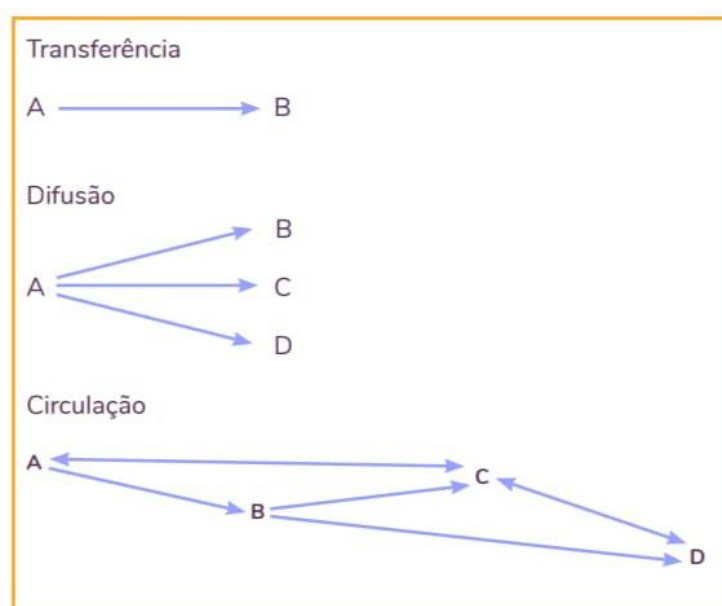
Quatro elementos principais são indicados como mecanismos do processo de difusão, são eles: a coerção, o aprendizado, a competição e a emulação ou construção (SIMMONS; GRAHAM; SHIPAN, 2013 e OLIVEIRA, FARIA, 2017). A explicação para os dois primeiros é bem semelhante ao que já foi dito acima, mas cabe um breve destaque a competição e emulação nesse caso. Assim, a competição associa-se aos esforços feitos pelos atores para garantir as melhores inovações e, nesse sentido, se tornarem mais atraentes para os outros; A emulação ou construção refere-se “[...] aos processos de socialização de políticas públicas, à legitimação de programa ou mesmo ao objetivo de produzir boas imagens de políticas que ajudem a promover a difusão em uma comunidade política” (OLIVEIRA, FARIA, 2017, 20).

No caso da literatura sobre circulação, ela emergiu dos trabalhos da escola francesa de políticas públicas. Essa abordagem foca no aprofundamento dos processos, buscando desconstruir a linearidade apresentada pelas outras definições, isso implica dizer que:

A circulação pode ser vista como um vasto e contínuo movimento de produção de modelos, emissão, apropriação e tradução de seus conteúdos por múltiplos atores (individuais ou coletivos, governamentais ou não governamentais), que dispõem de diferentes recursos de poder. Esse movimento se perpetua por meio de novas emissões de instrumentos de ação pública ressignificados para outras partes do mundo. Geralmente é um processo circular que também envolve aprendizado mútuo e pode ir para frente e para trás de lugar para o outro, em uma longa espécie de espiral (OLIVEIRA, FARIA, 2017, p. 22, tradução nossa).

Para sintetizar essa complexa discussão conceitual Oliveira, Saraiva e Sakai (2020) buscaram distinguir esses processos de acordo com o caminho percorrido pelas viagens das políticas públicas. Os autores desenvolveram um quadro (Quadro 1) para exemplificar e ilustrar melhor o movimento feito por cada um desses processos.

Quadro 1- Os processos de deslocamento das políticas públicas



Fonte: Oliveira, Saraiva e Sakai (2020).

Nesse contexto, a transferência pode ser entendida como o deslocamento direto de uma política pública entre um local e outro, dessa forma, a política sairia de um ponto “A” em direção a um ponto “B”, como se seguisse por uma linha reta, como ilustrado no quadro. Nesse cenário, a política sai do seu local de origem, seja esse o governo ou uma organização internacional - governamental ou não governamental -, para outro lugar, sendo esse portador de características semelhantes ou distintas do local de origem da política (OLIVEIRA, SARAIVA, SAKAI, 2020).

Quando uma política pública é adotada por mais de um ator, em um curto intervalo de tempo, quase que de forma simultânea, esse processo é caracterizado como uma *difusão* de políticas públicas, nesse sentido, ao invés de seguir uma linha reta, como ocorre com a transferência. A difusão acompanha o processo de saída da política pública de um ponto “A” em direção a um ponto “B”, “C” e “D” quase que ao mesmo tempo. Dessa forma, a difusão pode ser observada em regiões próximas ou globalmente conectadas por meio da ação de

aglomerados (clusters), como as organizações internacionais (OLIVEIRA, SARAIVA, SAKAI, 2020).

A *circulação* é provavelmente o processo mais complexo da internacionalização de políticas públicas. Esse processo decorre das “[...] idas e vindas das políticas públicas e processos de aprendizado” (OLIVEIRA, SARAIVA, SAKAI, 2020, p. 20). Para exemplificar podemos entender que na circulação a política sai do seu local de origem, do ponto “A”, para ser adotada em outro local, no ponto “B”, mas ao ser adotada no ponto “B”, a política é desenvolvida e *aperfeiçoada*. A política melhorada pelo ponto “B” é adotada por um ponto “C” já com um novo formato, devido à essa melhora, a política pública é reincorporada pelo ponto “A”, seu local de origem, onde o aprendizado e aperfeiçoamentos adquiridos pelas experiências do ponto “B” e “C” contribuem para que a política original aprenda e apresente melhorias também (OLIVEIRA, SARAIVA, SAKAI, 2020).

Uma observação importante é que as políticas públicas não são neutras, isso implica no entendimento que as políticas são um reflexo dos projetos e interesses daqueles responsáveis por sua criação.

A mesma política implementada em um determinado lugar, ao ser pensada apenas para ampliar o controle social das ações do governo e a transparência, será muito distinta de outro caso onde tenha por objetivo empoderar a sociedade e servir como escola de democracia para os cidadãos. Em síntese, as políticas públicas são compostas por instrumentos e carregam consigo elementos formais que dizem respeito ao seu modo de funcionar, e elementos abstratos que dizem respeito ao plano político e ideológico sobre como deve ser a vida em sociedade (OLIVEIRA, SARAIVA, SAKAI, 2020, p. 21).

Para Richard Rose (1991), o aprendizado pode ser entendido como uma das formas de difusão ou como um de seus instrumentos (FARIA, 2018). Conforme Oliveira e Faria (2017, p. 23), a importância dos instrumentos da ação pública reside nas funções que eles estabelecem, instrumentos “carregam valores, estabelecem relações sociais específicas, inclusive relações de poder, entre o governo e os cidadãos que serão beneficiados pela política pública” (OLIVEIRA; FARIA, 2017, p. 23).

Conforme Oliveira, Saraiva e Sakai (2020), o aprendizado, dentro dessa perspectiva, pode passar por cinco formas de adaptação, sendo elas: a cópia, a emulação, a hibridação, a síntese e a inspiração. Cada uma dessas são consideradas “variedades de aprendizagem na difusão de políticas públicas” (FARIA, 2018, p. 37). Dessa forma, cabe uma breve explicação sobre cada um desses instrumentos.

O primeiro deles, a cópia, acontece quando a política vai do seu local de origem para outro, de forma integral ou quase integral, sem passar por grandes adaptações; a emulação, por sua vez, é quando uma política é adotada com adaptações para que se adeque ao local em está à recebendo; a hibridação diz respeito ao processo de junção de elementos ou instrumentos que foram usados em dois lugares diferentes; a síntese ocorre pela combinação de elementos de três ou mais locais, gerando uma nova política. Por último, a inspiração corresponde a quando os instrumentos de lugares diferentes são usados para inspirar a criação de uma nova política (OLIVEIRA; SARAIVA, SAKAI, 2020 e FARIA, 2018).

Muitos dos autores citados indicam que a internacionalização das políticas públicas são mediadas, impulsionadas e estimuladas por organizações internacionais. Isso porque, como já mencionado, esses atores fornecem espaços para a cooperação e são produtores de conhecimento especializado e temático, prestam serviços e promovem bens públicos, que muitas vezes se organizam como políticas públicas.

2.1 O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como visto, o processo de internacionalização de políticas públicas possui um amplo leque de definições e entendimentos envolvendo governos nacionais e subnacionais, instituições e organizações internacionais, governamentais e não governamentais (FARIA, 2018). A ação das organizações internacionais (OIs) é bastante debatido, no entanto, grande parte do arcabouço teórico-conceitual do campo de estudo mantém as análises sobre o papel das OIs focado na atuação das organizações internacionais governamentais. A carência na literatura especializada de internacionalização de políticas públicas sobre o papel desempenhado pelas organizações internacionais não governamentais, indica a necessidade de se explorar com mais profundidade a atuação dessas organizações.

O objeto de estudo deste trabalho reside justamente na análise de caso da atuação de uma organização internacional não governamental na internacionalização de políticas públicas para entender na prática como ocorre essa interação entre governos e OIGNs. Contudo, antes de entrarmos de fato no objeto de estudo dessa pesquisa precisamos entender como a literatura do campo apresenta os instrumentos utilizados pelas organizações internacionais na internacionalização de políticas públicas.

Para Carvalho, Fernandes e Faria (2021), as OIs conseguem influenciar o processo de internacionalização de políticas públicas porque são consideradas disseminadoras de *boas práticas* pelos Estados. Nesse contexto, as recomendações feitas pelas OIs, quando acatadas,

em muitos casos, acabam gerando um processo de transferência de política pública. As OIs utilizam-se de alguns meios, classificados pelos autores como instrumentos e ferramentas, para incentivar a adoção das políticas e também para fiscalizar o processo. A internacionalização pode ocorrer tanto pelo desejo dos atores de aprender, de adotar práticas disseminadas pelas OIs quanto pela necessidade das próprias organizações de busca por legitimidade, assim “as OIs se comunicam com um determinado ator, ou facilitam a comunicação entre atores, propiciando a difusão de determinadas práticas” (CARVALHO, FERNANDES, FARIA, 2021, p. 5).

Entre essas ferramentas estão também o poder de convencimento, a imposição de padrões, a prestação de assistência técnica, a promoção da interação entre atores, o poder de coerção e a capacidade de fornecer auxílios financeiros. O aumento no número de OIs no sistema internacional permitiu que as organizações ampliassem sua atuação, tanto no número de áreas temáticas especializadas, como na dimensão do impacto das ações no plano doméstico e nacional (FARIA, 2018).

Segundo Carvalho, Fernandes e Faria (2021) existem seis tipos principais de instrumentos para a atuação das OIs na difusão ou transferência de políticas públicas, são eles: a abertura para espaços de diálogos, a disseminação discursiva, a formação de padrões, as funções coordenativas, os meios financeiro e a assistência técnica. Por cada um desses instrumentos, as OIs realizam um tipo de atividade. A atividade pelo primeiro instrumento - a abertura de espaços para diálogos - acontece quando as OIs promovem o contato entre pessoas de diversos países, principalmente entre os *policy-makers* estatais, os *experts* e a sociedade civil. Esse processo ajuda a criar redes de contatos e sistemas de aprendizado. O segundo - a disseminação discursiva - ocorre pela apresentação de ideias e agendas entre os membros, levando a criação de projetos que podem ser futuramente difundidos. A formação de padrões, o terceiro instrumento, por sua vez, cabe ao desenvolvimento e a elaboração de diretrizes e recomendações. O quarto instrumento, as funções coordenadas, são as inspeções, visitas, a solução de controvérsias, propostas para adesão de políticas ou aplicação de sanções, ao se tratar de organizações intergovernamentais. O quinto, os meios financeiros, são as possíveis doações, empréstimos e financiamentos, esses podem ou não ser passível de alguma condicionalidade; a assistência técnica, corresponde aos treinamentos e cursos oferecidos pela organização (SARAIVA, CARVALHO, FARIA, 2021).

Assim, entende-se que as OIs possuem capacidade de impactar as políticas públicas em todas suas etapas, incluindo o ciclo de produção das políticas. Para Faria (2018), o impacto das OIs nas políticas públicas pode estar relacionado a quatro etapas do ciclo de

políticas públicas: a definição de agenda, a formulação da política, a implementação e a avaliação. De acordo com Faria (2018), em relação a definição de agenda há uma distinção entre a agenda pública e a governamental, a pública se caracteriza por campanhas que buscam atingir o público em geral, conscientizando a população sobre questões pertinentes como a violência contra crianças e adolescentes. A agenda governamental diz respeito à capacidade de influenciar pautas governamentais com o estabelecimento de objetivos e metas globais, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. A formulação de políticas está relacionada à propagação de boas práticas, para tanto as OIs oferecem apoio técnico para que os governos produzam políticas que correspondam ao alcance dos objetivos da organização. Essa etapa está relacionada com a implementação, uma vez que em muitos casos as OIs fornecem, além do auxílio técnico, assistência financeira para que as políticas e os programas sejam implementados. A última etapa, a avaliação das políticas que são adotadas nacionalmente, ocorre pela fiscalização das políticas para acompanhar o uso dos recursos financeiros fornecidos, muitas vezes utilizando-se das metodologias de avaliação própria e de treinamento de servidores públicos para avaliar ou contribuir no processo (FARIA, 2018).

O grau de democratização de cada organização internacional também pode influenciar a forma como os instrumentos de internacionalização são usados. Organizações cuja temática centra-se na segurança internacional ou questões econômicas tendem a ser menos democráticas e mais impositivas, em contrapartida as organizações cujo foco são questões de direitos humanos e ambientais, por exemplo, são mais abertas a ampla participação de atores no processo de tomada de decisão (SARAIVA, CARVALHO, FARIA, 2021).

Cabe ainda mencionar que as OIs também atuam por meio das arenas transnacionais. Dentro do fluxo contemporâneo de políticas públicas, as arenas tornaram-se espaços importantes para promover encontros entre os atores envolvidos no processo de internacionalização de políticas públicas. Organizações internacionais, atores privados ou redes transnacionais promovem espaços de interação organizando conferências, cúpulas, reuniões e oficinas, esses eventos podem ter uma grande ou pequena escala, ou seja, podem ter o foco global como Conferência Rio 20+ ou possuírem uma escala menor com espaços de interação regional (OLIVEIRA; PAL, 2018).

Conforme Bèland e Orenstein (2013), às ideias são o veículo principal usado pelas organizações internacionais para influenciar a política doméstica dos Estados, nesse sentido “as ideias e a expertise constituem sua principal fonte de influência política” (BÈLAND; ORENSTEIN, 2013, p. 127). Para os autores, as organizações internacionais se diferenciam de outros atores externos porque são *sistemas abertos*. Isso implica dizer que as OIs podem

mudar suas preferências políticas e conduzir suas ações de acordo com os seus interesses, que podem mudar, uma vez que são passíveis e vulneráveis à influência daqueles que a compõem.

Para Stone (2012), é justamente na transmissão de ideias que a atuação de atores não estatais ganha evidência, organizações não governamentais, think tanks, universidades etc são *empreendedores* da transferência de políticas (STONE, 2012). Eles atuam facilitando a transição dos atores e “[...] usam sua autoridade intelectual ou experiência de mercado para reforçar e legitimar certas formas de políticas ou padrões normativos como as “melhores práticas” (STONE, 2012, p. 494).

Ainda de acordo com Stone (2012), a ação dos atores não estatais pode ocorrer pela disseminação e financiamento de ideias políticas. Isso acontece porque muitos atores, como as organizações internacionais não governamentais, são espaços no qual recursos são alocados para serem distribuídos por meio das ideias políticas desenvolvidas pelos pesquisadores e especialistas que compõem o corpo administrativo das organizações. Para Finger e Pincen (2013), o papel das ONGs na política global é um processo que engloba todos os níveis de ação, indo do local ao global.

Mesmo que a literatura sobre o papel das organizações não governamentais no processo de internacionalização de políticas públicas não seja muito ampla, isso não implica dizer que ela é inexistente, o próprio arcabouço teórico-conceitual aponta os atores não estatais como parte do processo de internacionalização de política (OLIVEIRA; PAL, 2018). Contudo, poucos se debruçam a entender a fundo o papel desses atores. Alguns trabalhos se dedicaram a entender como as ONGs, em algumas esferas temáticas, atuaram para difundir boas práticas, ideias e políticas. Entre a presente literatura nota-se que uma parte dos trabalhos se dedicam a entender como políticas referente aos direitos humanos, a segurança alimentar, a educação, ao meio ambiente etc são difundidas. Para Kim (2013), por exemplo, as ONGs são essenciais para a difusão de instituições nacionais para os direitos humanos, elas atuam mediando a interação entre os Estados e as organizações intergovernamentais e conseguem provocar mobilizações globais para constranger os Estados e torná-los mais inclinados a adotar políticas que promovam os direitos humanos.

Em relação aos trabalhos sobre o papel das ONGs nas políticas ambientais é possível notar que grande parte não aborda o processo de internacionalização, mas busca analisar o papel das ONGs na arena global. Entretanto, mesmo que de forma não intencional, uma parte das atividades atribuídas às ONGs nesta literatura corresponde a o que aqui classificamos como o processo de internacionalização de políticas públicas.

2.2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NÃO GOVERNAMENTAIS E AS INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PARA O MEIO AMBIENTE

Foi a preocupação com a degradação do meio ambiente que levou, segundo Finger e Pincen (2013), ao crescimento exponencial no número de ONGs, Isso implicou também em um aumento no volume de trabalhos, no campo das relações internacionais, que se dedicaram a entender o papel das ONGs.

Nas últimas décadas, as organizações não governamentais passaram a exercer um papel relevante quanto se trata de políticas relacionadas ao meio ambiente e ao conjunto de temas relacionados como o desenvolvimento sustentável - redução no número de emissões de carbono na atmosfera, a preservação de reservas florestais etc (RAUSTALIA, 1997). Grande parte dos problemas relacionados ao meio ambiente ultrapassam as barreiras estatais. Esses problemas costumam carregar consigo uma série de incertezas e complexidades e a falta de informações é uma das principais questões para a construção de soluções e formulações de políticas eficientes, nesse sentido “a existência de grandes ONGs com equipes especializadas que dedicam esforços e recursos consideráveis à pesquisa e desenvolvimento de políticas ajuda a aliviar esses problemas” (RAUSTIALA, 1997, p, 727).

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento que aconteceu no Rio de Janeiro em 1992 pode ser considerada um ponto crucial de demonstração da influência das ONGs nas políticas ambientais. A participação de mais de 7000 mil organizações, uma proporção de cem organizações para cada país presente, mostrou ao mundo que as ONGs tinham conquistado seu lugar de atuação ao lado dos governos e das organizações governamentais (JASANOFF, 1997).

Mais importante ainda, a intensa atividade preparatória no setor não-governamental que antecedeu e que ocorreu durante a conferência do Rio mostrou que as ONGs ambientais desenvolveram amplas habilidades de intercâmbio científico e técnico, formulação e implementação de políticas, o que complementou seus papéis mais tradicionais na campanha, ativismo e conscientização ideológica (JASANOFF, 1997, p. 579, tradução nossa).

Assim, as ONGs ganharam destaque devido a sua atuação dentro de instituições internacionais ambientais e passaram a participar ativamente do processo de implementação, monitoramento e negociações de políticas, ocupando um espaço que até então estava destinado apenas aos Estados e às organizações governamentais (RAUSTIALA, 1997). Conforme Jasanoff (1997), tratando-se de questões ambientais, é comum que o termo ONGs

seja atribuído à um leque diversos de atores envolvidos nos processos “[...] desde pequenas coalizões de base conservacionista ou vítimas da poluição até organizações multinacionais maduras, bem financiadas e tecnicamente especializadas que possuem muitas das características das burocracias estatais, mas sem sua responsabilidade política” (JASANOFF, 1997, p. 579). Nesse sentido, existe uma lacuna dentro da própria literatura acadêmica sobre a classificação do que exatamente seriam uma ONGs, para Finger e Princen (2013), essa dificuldade origina-se nas diferenças que essas organizações podem apresentar. A não existência de uma padronização teórico-conceitual e, bem como, física culmina em ONGs com tamanhos diferentes (orçamentário, pessoal e também em número de escritórios), com abrangências e propósitos diversos, assim como suas ideologias, cultura, história, estrutura organizacional e o próprio *status legal* que elas carregam (FINGER; PRINCEN, 2013).

Para Jasanoff (1997), o crescimento no número de atores não estatais no sistema internacional está ligado à deficiência de ação mostrada pelos Estados em relação à busca de soluções para os problemas ambientais, existe um lapso entre as propostas políticas dos Estados e a ação real e efetiva para resolução dos problemas (BERNY; ROOTES, 2018). A participação ativa das ONGs nesse campo culminou em uma série de questionamentos de teóricos das relações internacionais sobre como a ação de atores não estatais poderia abalar a soberania dos Estados, contudo, as ONGs não existem para substituir os governos (FINGER; PRINCEN, 2013). Assim, a participação ativa desses atores “não ocorre às custas da centralidade do estado, mas sim em benefício dos estados” (RAUSTIALA, 1997, p. 720).

Os Estados incorporaram as ONGs porque sua participação aumenta a capacidade, tanto em termos tecnocráticos quanto políticos [...] Os termos dessa incorporação refletem os recursos, habilidades e influência doméstica das ONGs: a participação das ONGs fornece assessoria política, ajuda a monitorar compromissos e delegações, minimiza o risco de ratificação e facilita a sinalização entre governos e constituintes (RAUSTIALA, 1997, p. 720, tradução nossa).

A capacidade de intervenção das ONGs nas políticas está diretamente relacionada a duas características das ONGs ambientais: ao conhecimento que elas possuem e produzem e ao *know-how* de como colocar em prática políticas para o bem-estar social (JASANOFF, 1997). Como anteriormente mencionado, existem bens e serviços que os Estados não conseguem sozinhos produzir em quantidades ou eficiência suficientes (RUSSETT; SULLIVAN, 1971), nesse sentido as ONGs podem ser vistas como boas aliadas para aumentar a eficiência das ações e também diminuir os custos, uma vez que o nível de especialização fornece de certa forma uma garantia de sucesso na produção de bens públicos.

Por meio da ligação entre essas duas características, o conhecimento e a ação, as ONGs agem em colaboração com organizações intergovernamentais e com os governos para estabelecer uma governança global ambiental. De acordo com Jasanoff (1977), existem três funções principais que as ONGs podem assumir ao colaborar com organizações governamentais, são elas: a crítica, a criação de redes epistêmicas e as transferências de tecnologia. Para entendermos melhor cada uma dessas funções cabe uma explicação sobre as características atribuídas às mesmas.

Assim, a primeira, para Jasanoff (1977) é talvez a função mais conhecida das ONGs, a de criticar as estruturas nos processos políticos e das tomadas de decisão dos outros atores envolvidos acontece com frequência na arena global. As ONGs ganharam credibilidade nesse espaço porque possuem o conhecimento técnico especializado que interessa os outros atores, além da aparente falta de interesse econômico (JASANOFF, 1997, p. 581).

Outra forma apontada por Jasanoff (1997) utilizada pelas ONGs para transformar conhecimento em ação é pela criação de redes epistêmicas inclusivas, os objetivos ambientais estabelecidos por essas redes podem ter sua origem tanto no plano doméstico como no internacional, apesar disso, o sucesso da implementação de políticas costuma depender também da aceitação da população local em contribuir. Nesse contexto, o papel das ONGs é particularmente importante, uma vez que “a capacidade das ONGs ambientais de fazer a ponte entre leigos-especialistas, ativistas-profissionais e locais-globais surge como um recurso particularmente importante em seus acordos cooperativos (JASANOFF, 1997, p. 581). A participação das ONGs nos processos pode levar a criação de leis sancionadas

A terceira forma diz respeito à disseminação de informações e a transferência de tecnologias. A colaboração entre ONGs e as organizações intergovernamentais ajudam a preencher as lacunas deixadas pelas instituições governamentais na implementação de políticas. Organizações internacionais não governamentais, como o Greenpeace, tem se mostrado capazes de influenciar a definição de agendas políticas, tanto no plano internacional como no nacional, agindo pela reunião e combinação de informações vindas dos atores "oficiais" como das produções e pesquisas feitas de forma independente (JASANOFF, 1997). Isso acontece porque “os atores politicamente ativos, aqueles que podem pesquisar, divulgar, expor e monitorar tendências ambientais com pouco medo de ofender o público ou perder clientes, são necessários para promover mudanças fundamentais” (FINGER; PRINCER, 2012, p. 15).

Nota-se que grande parte das perspectivas sobre a ação das organizações não governamentais apontadas citam brevemente uma possível ação no plano doméstico por parte

das organizações, mas não se aprofundam no debate sobre como esse processo acontece. No próximo capítulo apresentaremos o objeto de estudo dessa pesquisa, o ICLEI - Governos Locais para a Sustentabilidade, uma organização internacional não governamental que atua globalmente fornecendo assistência técnica e auxiliando os governos subnacionais na implementação de políticas que contribuam para o desenvolvimento sustentável. A análise da estrutura e atuação dessa organização poderá contribuir de forma significativa para entender como as OINGs podem influenciar a internacionalização das políticas públicas no plano doméstico dos estados em que atuam.

3. O ICLEI - GOVERNOS LOCAIS PELA SUSTENTABILIDADE

Para responder a pesquisa norteadora desta pesquisa - Qual o papel desempenhado pelas organizações internacionais não governamentais (OING's) no processo de internacionalização de políticas públicas? e a questão secundária - Como as OING's articulam-se com atores governamentais (entes nacionais e subnacionais) no processo de internacionalização das políticas? -, tomamos a OING ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) - Governos Locais pela Sustentabilidade, como objeto de análise. Entender como uma organização não governamental temática e especializada como o ICLEI atua globalmente na internacionalização de políticas nos permitirá contribuir para a compreensão do papel desses atores no processo de viagem das políticas públicas.

O ICLEI é uma, dentre tantas organizações internacionais não governamentais, que emergiram no sistema global na década de 1990 devido à ascensão do debate sobre as mudanças climáticas e a degradação ambiental. Como resultado, uma série de esforços foram conduzidos para buscar reduzir os danos ao meio ambiente, incluindo a criação de OIs e OINGs, cujas atuações perpassam as fronteiras das estatais.

Para produzir a análise utilizaremos dados e informações oficiais disponibilizadas pelo ICLEI em seu site, e documentos produzidos e publicados pela organização, além da realização de entrevista conduzida, via videochamada online, com dois membros da equipe do ICLEI América do Sul no Brasil. Na entrevista foram feitas perguntas sobre o ICLEI e as percepções da equipe sobre o papel desempenhado pela organização no contexto do processo de internacionalização de políticas públicas e também sobre projeto específico que aqui será analisado. As respostas obtidas serão utilizadas ao longo do capítulo para melhor elucidar as ações da organização. Ao utilizar trechos diretos ou indiretos da entrevista com os membros do ICLEI referenciamos como “Entrevistados, 2023”, para melhor diferenciar o uso das falas cedidas na entrevista no corpo do texto em meio às outras referências. Para compreender como o ICLEI pode influenciar a internacionalização de políticas, fizemos primeiramente a apresentação da OING, qual sua área temática e especialização, seus objetivos, ferramentas e estratégias de atuação.

Devido ao tamanho e dimensão global das operações, será dado foco em características das operações do ICLEI na América do Sul. Para melhor exemplificar como a OING pode influenciar processos de internacionalização de políticas públicas, apresentaremos um breve panorama sobre o projeto Urban-LEDS, desenvolvido pelo ICLEI em parceria com

a ONU-Habitat, e o papel deste para a internacionalização e desenvolvimento de políticas de baixa emissão de Gases de Efeito Estufa (GEEs).

3.1 APRESENTANDO O ICLEI

O ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade é uma organização não governamental internacional cuja temática principal é o desenvolvimento sustentável. O ICLEI atua como uma rede internacional de cidades e governos regionais influenciando políticas locais para a sustentabilidade por meio de ações que incentivem o desenvolvimento de baixo carbono, ancorado na natureza de forma equitativa, resiliente e circular (ICLEI BRASIL, 2023a). Segundo a própria organização, a sua missão é “construir e servir o movimento mundial de governos locais para atingir melhorias tangíveis na sustentabilidade global por meio de ações locais cumulativas” (ICLEI BRASIL, 2023a). Para além disso, o ICLEI atua em múltiplas escalas local, regional, nacional e global para construir uma rede de conexão entre atores e políticas. Assim, o intercâmbio de conhecimento e conexões está no centro da atuação da organização (ICLEI, 2023b).

A organização é composta por uma equipe de pessoas especializadas e oferece aos seus associados acesso ao conhecimento sobre políticas sustentáveis produzindo e armazenando informações, além de fomentar parcerias, cooperações e capacitações com objetivo de causar mudanças positivas que reflitam na implementação de projetos para melhorar a sustentabilidade urbana (ICLEI BRASIL, 2023a).

O ICLEI é fruto do primeiro Congresso Mundial de Governos Locais por um Futuro Sustentável, que aconteceu em Nova York em 1990, na sede das Nações Unidas. Esse congresso reuniu mais de 43 países, que foram representados por 200 governos locais. As operações da OING se iniciaram no ano seguinte, em 1991, quando o primeiro secretariado mundial foi instalado em Toronto, no Canadá. Atualmente, mais de três décadas depois da sua criação, as atividades do ICLEI se estendem por mais de 125 países e a organização conta com mais de 2.500 governos locais e regionais associados (ICLEI BRASIL, 2023a).

As primeiras atividades do ICLEI foram focadas em questões ambientais mais amplas. Os primeiros programas com abrangência global da organização foram a Agenda 21 Local e o Cidades pela Proteção do Clima (CCP), o primeiro buscava promover a governança participativa e o planejamento do desenvolvimento sustentável e o segundo, considerado o primeiro e maior programa dessa categoria do mundo, para apoiar o planejamento de ações climáticas das cidades. Com passar de mais de uma década de operação, o ICLEI reconheceu

a necessidade de trabalhar e abarcar um leque maior de questões sobre sustentabilidade culminando na renovação da organização em 2003, quando suas operações e mandato foram ampliados e a organização ganhou o nome atual: ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI BRASIL, 2023a). De acordo com a própria organização, é por meio de suas ações que o ICLEI conseguiu conduzir e colocar dentro das agendas dos governos locais e regionais questões sobre sustentabilidade (ICLEI, 2023a).

Atualmente o ICLEI está instalado com sedes físicas em mais de 24 países, divididos entre secretarias regionais e escritórios oficiais. Essas seções estão divididas em 9 subdivisões regionais globais: África, Leste, Sul e Sudoeste asiático, América do Norte, Europa, Oceania, México, América Central e Caribe e a América do Sul. Cada um desses escritórios e secretários possuem uma equipe própria especializada (ICLEI, 2023a).

A história da organização na América Latina e Caribe começou em 1994, mas somente em 1996 o primeiro escritório para a região foi instalado em Santiago, no Chile, e o primeiro secretário em 2000, no Rio de Janeiro. A partir de 2011 uma mudança no foco de atuação dentro da organização dividiu o secretariado da América Latina em dois: um para o México, América Central e Caribe e outro para a América do Sul. Atualmente, o secretariado do ICLEI na América do Sul fica no Brasil, em São Paulo, além dele a organização tem outros dois escritórios de Coordenação Nacional na região, um na Colômbia e outro na Argentina (ICLEI BRASIL, 2023a). Na América do Sul o ICLEI conta com mais de 110 associados, divididos entre municípios e governos estaduais. Esses associados estão divididos em oito países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai (ICLEI BRASIL, 2023b).

O exercício das primeiras atividades do ICLEI refletem o movimento das relações internacionais, previamente mencionado, que ocorreu nesse período - o avanço da globalização e do novo arranjo internacional pós Guerra Fria - que de forma paralela impulsionou o aumento da presença de atores não-estatais e externos dentro da política doméstica dos Estados ao mesmo tempo em que elevou o crescimento da presença estatal nas esferas internacionais, tanto de governos nacionais como dos subnacionais (OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020; CARVALHO; FERNANDES; FARIA, 2020 e FARIA, 2018). Nota-se, bem como que a emergência da OING aqui analisada no sistema acontece justamente em meio ao *boom* do surgimento das ONGs da década de 1990 (OTTWAY, 2001), da complexação dos problemas globais (TENÓRIO, 2015) e, consequentemente, do início do debate de questões sobre o meio ambiente e desenvolvimento sustentável (JASANOFF, 1997 e RAUSTIALA, 1997). Esses movimentos permitiram com que as OINGs ocupassem um

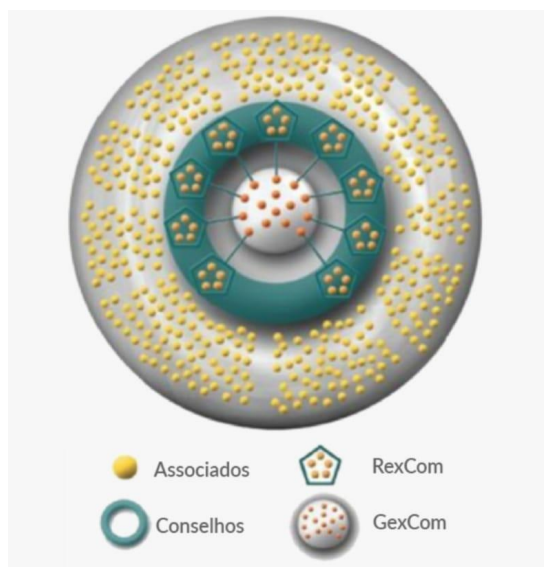
espaço institucional cada vez mais formal (DUARTE, 2019) tornando-se atores relevantes na arena global.

3.1.2 Estrutura Operacional

O ICLEI possui um sistema de Governança democrática (Figura 1) que estrutura seu corpo administrativo. A organização se divide entre os Associados - governos locais e subnacionais - e três os órgãos diretivos. Cada um desses órgãos possui um mandato de três anos. Entre esses órgãos estão o Comitê Executivo Global (GexCom), que representa globalmente a organização e seus membros frente a outras instituições internacionais e tem autoridade quanto à tomada de decisões tanto sobre a expansão da organização quanto sobre as políticas que podem refletir em seus associados.

O ICLEI também tem os Comitês Executivos Regionais (RexCom) - nove no total, um para cada região em que está sediado. A função de cada RexCom é aprovar as iniciativas e representar os associados de cada local. Juntos, os RexCom formam o terceiro órgão diretivo do ICLEI, o Conselho do ICLEI, esse órgão apoia o desenvolvimento e planejamento estratégico da organização. As eleições ocorrem entre os membros associados legíveis que ao serem eleitos em cada região formam os RexCom, esses por sua vez, votam para eleger o GexCom (ICLEI BRASIL, 2023b). Toda essa estrutura institucional fornece estabilidade e autonomia de ação à organização gerando uma relação de confiança entre os associados e a organização.

Figura 1- Estrutura de Governança do ICLEI



Fonte: ICLEI BRASIL, 2023.

3.2 CAMINHOS E ÁREAS DE ATUAÇÃO ICLEI

Como mencionado, o ICLEI é uma OING que trabalha em conjunto com governos locais e subnacionais e em parceria com organizações internacionais e atores do sistema internacional. Seu papel é influenciar e promover políticas, programas e projetos que abarquem os objetivos da organização, nesse caso, o desenvolvimento sustentável em suas mais variadas nuances.

Por meio da criação de redes de conexão e interação entre atores internacionais, regionais e locais, o ICLEI busca fomentar políticas para o desenvolvimento sustentável que reflitam os interesses dos governos locais. Para tanto, firma parcerias e alianças com outras ONGs, organizações internacionais, instituições financeiras, sociedade civil e o setor privado (ICLEI, 2023a). Na América do Sul, entre alguns dos parceiros institucionais, fóruns e coalizões nacionais e internacionais estão: a Way Carbon, UCCI (Union de Cuidados Capitales Iberoamericanas), Resilient Cities Network, SOS Mata Atlântica, Territorie Sostenibles, Centro de Liderança Pública, Frente Nacional de Prefeitos, ONU-HABITAT, União Europeia, World Resources Institute, Fundo Mundial da Natureza (WWF), Konrad Adenauer Stiftung, Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia, Adapta Clima e tantos outros (ICLEI BRASIL, 2023c).

A parceria e cooperação com outros atores, principalmente com outras organizações internacionais, pode auxiliar no processo de implementação e execução de projetos que abarque os objetivos do ICLEI, além de evitar a sobreposição de esforços, como mencionado, o ICLEI não é a única ONG que trabalha com questões climáticas, a existência de parcerias permite que exista uma complementaridade dos esforços e das capacidades das outras organizações.

A identificação e o alinhamento com outras organizações internacionais existe para evitar ao máximo a sobreposição de esforços. Isso ainda é muito difícil e desafiador porque hoje em dia existem no mundo mais de 100 mil organizações internacionais das quais, só para exemplificar, tem mais de 50 redes de cidades trabalhando assim como o ICLEI internacionalmente. Então nem sempre é possível fazer com que as oportunidades sejam maximizadas e a sobreposição de esforços seja evitada. Mas a ideia de trabalhar junto com outras organizações é justamente juntar as capacidades que são complementares (ENTREVISTADOS, 2023).

Mas como a organização consegue atrair os governos locais e influenciar o processo de internacionalização? Para entendermos como o ICLEI pode influenciar a formulação e

implementação de políticas públicas é preciso primeiro compreender qual é a visão estratégica da organização e quais são as principais áreas e subáreas de atuação da organização.

As ações do ICLEI são conduzidas por uma equipe multidisciplinar de profissionais especializados que trabalham colaborando com governos locais para criar respostas aos desafios e complexidades causadas pelas mudanças climáticas, a degradação ambiental, a desigualdade do ecossistema e os problemas causados pela urbanização. O ICLEI capacita pessoas e produz conhecimento com base em dados científicos, necessidades e características locais para construir soluções para os desafios enfrentados (ICLEI BRASIL, 2023d).

Para construir soluções capazes de resolver problemas, o ICLEI desenvolveu uma estratégia de trabalho baseada em cinco caminhos para o desenvolvimento, que juntos ajudam os governos locais e regionais associados a alcançar metas e projetos que fomentem o desenvolvimento sustentável. Esses caminhos são: o desenvolvimento de baixo carbono, o desenvolvimento baseado na natureza, o desenvolvimento circular, o desenvolvimento resiliente e o desenvolvimento equitativo e centrado nas pessoas. O primeiro desses caminhos - de baixo carbono - visa a redução das emissões de gases de efeito estufa na atmosfera, para conter as mudanças climáticas, melhorar as condições de vida da população e diminuir a degradação ambiental. Por este caminho, o ICLEI promove projetos e políticas que envolvam a utilização de fontes renováveis de energia e a mobilidade urbana sustentável “centrada nas pessoas” que priorize o uso de combustíveis limpos e veículos elétricos. O segundo - baseado na natureza - por sua vez, busca proteger os ecossistemas urbanos e recursos naturais promovendo estratégias que fomentem o bem-estar social e econômico das comunidades locais, utilizando-se de forma consciente dos recursos da natureza para criar serviços e oportunidades. O desenvolvimento circular diz respeito à promoção de novos modelos de consumo e produção, criando um modelo circular de recursos e serviços, visando a reciclagem, gestão sustentável dos recursos e a redução dos desperdícios. Assim, os governos em colaboração com o setor empresarial local trabalham em conjunto para construir uma economia verde com um modelo de consumo e produção circular e não linear (produzido, consumido e descartado). O quarto caminho - do desenvolvimento resiliente - busca construir respostas rápidas, prevenir e antecipar os impactos das mudanças ambientais, sociais, demográficas e tecnológicas podem causar, principalmente entre pessoas e meios ambientes mais vulneráveis. O quinto e último caminho para o desenvolvimento - equitativo e centrado nas pessoas - procura incentivar junto aos municípios a construção de uma comunidade urbana mais inclusiva, com melhores condições de habitação, segurança e saúde, além de

garantir acesso a saneamento básico, alimentação, energia mantendo as qualidades do solo e do ar e respeitando a diversidade cultural de cada local (ICLEI BRASIL, 2023d).

Esses caminhos permitem que um leque maior de políticas e projetos sejam desenvolvidos de forma a abarcar os objetivos da organização e os interesses dos governos associados. Segundo os entrevistados “tanto globalmente quanto regionalmente o ICLEI trabalha com várias sub-redes dentro da organização para que as cidades possam trabalhar em nichos e em grupos de trabalho temáticos dentro desse guarda-chuva de cinco caminhos” (ENTREVISTADOS, 2023).

Por meio do estabelecimento dos caminhos para alcançar o desenvolvimento sustentável, o ICLEI estabelece áreas de atuação em que os projetos, programas e políticas são desenvolvidos junto aos governos associados e os parceiros da organização. Essas áreas estão divididas entre Biodiversidade e Desenvolvimento Circular, Baixo Carbono e Resiliência, Juventudes, Projetos Institucionais e as Sub-redes Temáticas (ICLEI BRASIL, 2023c). Dentro de cada uma dessas áreas de atuação existe um amplo leque de projetos, programas e metodologias específicas usadas pela organização para alcançar suas metas, algumas trabalham em conjunto com outras, mas para objetivos práticos da análise que aqui está sendo feita, a exploração individual e aprofundada de cada uma dessas áreas e dos projetos abarcados por elas torna-se inviável. Portanto, falaremos brevemente de cada uma.

A área de Biodiversidade e Desenvolvimento Circular busca promover junto aos governos locais a implementação de ações para a preservação e manutenção da biodiversidade em cada território. O ICLEI promove o investimento em Soluções baseadas na Natureza (SbN) que são ações capazes de minimizar e criar resistência aos problemas climáticos que atingem o ambiente urbano (ICLEI BRASIL, 2023e). A área de atuação focada nas Juventudes busca incluir aproximar os jovens da temática do desenvolvimento sustentável, incentivando a participação nas discussões, nas pesquisas e estudos e nos processos de tomada de decisão. Essa área está abarcada dentro do caminho do desenvolvimento urbano sustentável equitativo e centrado nas pessoas (ICLEI BRASIL, 2023f). A atuação por meio das Sub-Redes Temáticas faz parte dos objetivos do ICLEI América do Sul de multiplicar as ações da organização, as sub-redes procurar manter ativa e engajada a rede de municípios interessados em conservar a biodiversidade, atualmente existem duas sub-redes temáticas: Áreas Protegidas Locais e o CITYFOOD. (ICLEI BRASIL, 2023g).

Os Projetos Institucionais estão dentro da área de Relações Institucionais e Advocacy, na qual o ICLEI se compromete a fortalecer e construir coalizões com outros atores. Os projetos institucionais tem natureza transversal e tem uma articulação multinível, nessa área

os projetos piloto são desenvolvidos, implementados e monitorados para garantir o impacto positivo da organização para com os associados (ICLEI BRASIL, 2023h).

Dentro da área de baixo carbono e resiliência são elaboradas as ações de enfrentamento das emergências climáticas, na América do Sul, a implementação dos projetos de cooperação internacional globais do ICLEI é feita pela área de baixo carbono. Os projetos são coordenados pelos escritórios regionais, responsáveis pela criação de metodologias e ferramentas específicas para mitigar e planejar o desenvolvimento sustentável. A área de resiliência apoia os governos locais a entender suas vulnerabilidades e riscos frente às mudanças climáticas e elabora projetos que promovam o aumento das capacidades técnicas e institucionais para que os governos sejam capazes de desenvolver e elaborar projetos, análises, planos e estratégias de adaptação às mudanças climáticas. Assim, é nesse campo de atuação, de baixo carbono e resiliência, que são elaboradas as ações de enfrentamento das emergências climáticas. Dentro desse campo são criados Planos de Ação - esses planos podem ser para a ação climática, logística, mobilidade urbana, fontes renováveis de energia -, diagnósticos de risco e vulnerabilidade e os Inventários de Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEEs) (ICLEI BRASIL, 2023i).

É por meio da elaboração desses planos e inventários que muitas políticas públicas para as mudanças climáticas e o desenvolvimento sustentável são elaboradas. Quando bem sucedidas, ganham visibilidade e são adotadas de forma semelhante por outros governos. Nesse sentido, há o que classificamos aqui como um processo de internacionalização de políticas públicas.

O ICLEI é visto, para além de um espaço agregado de informações privilegiadas, como um prestador de serviço internacional. O nível de especialização da organização oferece aos seus parceiros mais garantias quanto ao sucesso dos projetos e programas desenvolvidos. O ICLEI armazena informações políticas, sociais, econômicas e culturais de seus associados. Essa relação gera um benefício mútuo - ao ICLEI e aos seus parceiros - sejam eles outras organizações internacionais, instituições e grupos financeiros, uma vez que gera a oportunidade de financiamento para os projetos além de prover mais chances de cooperação internacional entre os governos locais associados ao ICLEI.

O ICLEI trabalha em grande parte da sua operação com financiamento da cooperação internacional, especialmente vinda do Reino Unido, da Alemanha e dos Estados Unidos, Comissão Europeia, entre outros, mas esses são os principais financiadores do ICLEI América do Sul pelo menos hoje em dia. Então esses projetos de cooperação internacional são dedicados e são direcionados para as cidades e o ICLEI acaba trabalhando como um mobilizador e um intermediador entre o financiador e as cidades. Porque acaba que muitas vezes o financiador ele tá

distante da realidade do local, dos municípios, ele está distante das minúcias políticas que podem existir dentro do território, tanto municipal quanto regionalmente falando. O financiador muitas vezes não entende o contexto em que essas cidades estão inseridas, então o papel do ICLEI é um pouco traduzir para o financiador essas realidades e fazer indicações estratégicas de quais cidades poderiam realmente se beneficiar mais do que outras desses projetos. Claro que as diretrizes globais, as diretrizes mais fortes assim vem do financiador. Assim, se o financiador quer falar sobre mobilidade elétrica, a gente não vai indicar ou fazer o processo seletivo com uma cidade que não tem a menor capacidade ou que não tenha o menor interesse político em trabalhar com mobilidade elétrica. Tudo é um quebra-cabeça de fatores e a gente fica como intermediário, como a inteligência que tem ali toda a rede de cidades e todo o conhecimento político do território em que a gente atua e tem o financiador do outro lado que também quer saber estrategicamente em quais cidades eles deveriam trabalhar. (ENTREVISTADOS, 2023).

Visando melhor demonstrar a atuação da organização nesse processo, selecionamos um, entre os diversos projetos e programas do ICLEI para usar como exemplo. O projeto Urban-LEDS, desenvolvido dentro da área de Baixo Carbono e Resiliência da organização é um, entre muitos, projetos desenvolvidos em parceria com a organização que culminaram na elaboração e implementação de políticas públicas. O critério de escolha desse projeto em específico partiu da sua temática principal e também da dimensão das atividades, que dentro da análise aqui feita entendemos que contribuiria de forma significativa. Antes de entrarmos de fato no projeto, cabe uma explicação sobre como acontece a associação dos governos com o ICLEI e como se dá às relações entre a organização e outros atores envolvidos no processo de internacionalização.

3.3 ENGAJAMENTO DE RELAÇÕES ENTRE O ICLEI, OS GOVERNOS LOCAIS E OUTRAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Como mencionado pela literatura explorada, a atuação das OIGNs na arena global acontece por meio da formação de uma *agenda* (ROCHA, 2020), no caso do ICLEI a agenda global da organização prioriza sua temática principal, o desenvolvimento sustentável. Assim, o nível de especialização, conhecimento e técnicas desenvolvidas pelo ICLEI tornam a organização uma referência na sua área temática. Ao se projetar como uma organização engajada na prestação de serviços e promoção de boas práticas, o ICLEI atrai os governos locais e regionais, que buscam a organização para construir soluções para os problemas enfrentados. As estratégias de atuação do ICLEI são diversas, devido ao amplo conjunto de questões abarcadas não existe uma forma única para determinar como a relação entre os governos e a organização é estabelecida ou de como nasce o interesse dos governos locais.

Segundo os entrevistados, o estabelecimento da relação entre a organização e a cidade não ocorre por meio de uma estratégia específica ou de um movimento linear. Ela pode, por exemplo, partir tanto de uma maneira orgânica, do interesse do próprio governo local pelos serviços prestados pelo ICLEI, quanto pela procura da própria ONG pelas cidades, assim os entrevistados apontam que:

Para uma organização que já tem um status bem definido, dentro da nossa região e globalmente como o ICLEI, existem algumas estratégias. Uma é o fluxo orgânico, assim, somos procurados pelas cidades que tenham interesse ou ouviram falar e a partir daí acontece uma recrutação, por meio de uma reunião de aproximação institucional, em que o ICLEI é apresentado e quais são os benefícios de fazer parte dessa rede. Também há um recrutamento que dizemos assim amplo da nossa parte que faz parte da nossa estratégia de pôr lado comunicação e por um lado relações institucionais. Essa estratégia varia de país a país e a nós temos alguns filtros, no sentido de vamos conversar com as capitais, vamos conversar com as cidades que fizeram parte de algum projeto específico que o ICLEI esteve envolvido, mas que não necessariamente era condicionante a cidade ser associada ao ICLEI para a participação desse projeto, vamos trabalhar com o cidades amazônicas dos nove estados da amazônia legal brasileira. Não tem um movimento único no qual o ICLEI faça uma ação de marketing para atrair associados, o que o ICLEI oferece para os associados é o valor agregado para o desenvolvimento das suas políticas de meio ambiente, clima e a internacionalização nessas áreas. Então dentre as capacitações, o apoio técnico, a participação das cidades em alguns projetos que são financiados pela cooperação internacional, o ICLEI também oferece alguns serviços, alguns produtos para as cidades que fazem parte da nossa rede. Então a forma de entrada das cidades na rede é diversa, eu poderia te falar 20 casos de cidades que entraram por modos e meios diferentes, seja porque participaram de um evento no qual o ICLEI foi um painelistas, seja porque o ICLEI fez um recrutamento no sentido de convidar mesmo algumas cidades para conversas para apresentarmos a organização para essas cidades, seja porque elas foram agraciadas ou abarcadas por algum projeto no qual o ICLEI fez parte da implementação ou seja porque também querem o nosso apoio técnico para desenvolver alguma atividade relacionada a essa temática no município. (ENTREVISTADOS, 2023).

Nota-se que a interação governo-organização pode partir tanto do interesse das próprias cidades quanto a organização de atingir algum objetivo específico, meta ou de prestar algum serviço. Para os entrevistados, as cidades associadas “só de participarem dessa e estarem circulando no ecossistema da organização, só essa participação por si só já permite com que as cidades façam uma internacionalização de suas políticas públicas em diversas áreas” (ENTREVISTADOS, 2023). Entre os benefícios oferecidos pelo ICLEI aos governos que associam-se a OING estão a oportunidade de se conectar com outros governos e a rede de parceiros, de obter informações privilegiadas sobre as agendas globais devido a participação ativa da organização nos principais fóruns multilaterais, conferências - como as das Nações Unidas - e negociações acerca da temática do desenvolvimento sustentável. Além disso, o ICLEI engaja a relação dos governos locais com outras organizações, ajudando a firmar acordos globais. A participação também permite que os governos acessem o conhecimento

produzido pela organização incluindo as técnicas, as metodologias e as ferramentas criadas para elaboração de planos e políticas (ICLEI BRASIL, 2023j).

Isso ocorre porque o ICLEI estabelece relações com diversos governos locais e regionais, organizações internacionais e instituições financeiras em diferentes regiões do mundo. Cada região e cidade conta com particularidades políticas, culturais, econômicas e sociais.

O ICLEI é uma organização temática que busca trabalhar com governos nacionais e busca não somente agregar todas as experiências em políticas públicas, *cases* de sucesso e todas as atividades e ações lideradas pelas nossas cidades, ele busca agregar todas essas experiências para que a experiência de uma cidade possa ser compartilhada com outras cidades da mesma rede, o que de certa forma já ajuda a espalhar, disseminar e difundir as políticas públicas bem sucedidas que os associados compartilham entre si, não só as políticas públicas bem sucedidas como também ajuda a disseminar os desafios (ENTREVISTADOS, 2023).

Assim, o ICLEI consegue, a partir desse amplo leque de interações, agregar um número expressivo de dados e conhecimentos específicos dentro da sua área de atuação. Isso fornece à organização valor e lhe dá legitimidade de ação frente outras OINGs, OIs e governos. Além disso, ao fazer parte do ICLEI, as cidades ganham espaços e oportunidades de internacionalizar sua atuação e interação com outras cidades de uma mesma região ou de regiões diferentes do mundo. O ICLEI “promove conexões de cidades a regiões em todo mundo” (ICLEI, 2023b, tradução nossa). Nesse sentido,

O ICLEI funciona como um *hub* de experiências que é muito visado no mundo. Então, o que acontece é que o ICLEI tem um marketing global, um posicionamento, uma liderança. O ICLEI é hoje em dia a maior rede no mundo que trabalha com desenvolvimento sustentável de cidades e isso tangibiliza o ICLEI para representar, para ser a voz e a congregação dessas cidades perante a esfera internacional de eventos, negociações e cooperações, perante a agenda global de desenvolvimento, por exemplo. Isso significa que, o ICLEI enquanto representante desses governos subnacionais, é muito procurado por financiadores, por agências internacionais, por bancos de investimento e outros *stakeholders* no sistema internacional que usam o ICLEI como uma forma de conexão com esses municípios, ou seja, o ICLEI consegue elevar esses municípios que, sem o ICLEI, talvez não tivessem a oportunidade de está representado nessas esferas internacionais. O ICLEI também consegue pegar essas principais agendas de desenvolvimento globais e traduzir para o ambiente local dessas cidades que sem o ICLEI provavelmente não teriam acesso a essas oportunidades e informações (ENTREVISTADOS, 2023)

O papel das OINGs na disseminação de políticas passa por uma série de estratégias, ferramentas e mecanismos que são utilizados para influenciar o processo de internacionalização de políticas. Como previamente mencionado, Rocha (2020) aponta que a ação das OINGs passa por três fases: diagnóstico, solução e politização. Ao analisarmos o ICLEI nota-se que para influenciar os seus associados estabelece algumas estratégias de ação

que conversam com essas fases. Isso ocorre justamente porque existe o estabelecimento de uma agenda ligada à sua temática, a partir desse estabelecimento é criado um diagnóstico dos problemas que impedem o avanço dessa agenda e também é construída uma rede de soluções, que com frequência são apresentadas como políticas públicas. A fase da politização passa pelo convencimento dos outros atores, governos e outros atores globais, da eficiência e suficiência das soluções oferecidas. Como apontado pelos entrevistados, o ICLEI realiza encontros, conferências e fóruns que ajudam a espalhar os ideais e serviços que são oferecidos pela organização.

Dessa forma, a capacidade de produzir e armazenar um número expressivo de informações, experiências e técnicas para o desenvolvimento de políticas especializadas estimula o interesse de outros atores, além dos governos locais. O ICLEI é procurado por outras organizações internacionais, governos e instituições financeiras devido à sua relação próxima com os governos locais, o que permite com que o ICLEI seja um ator capaz de intermediar os interesses dos outros atores e, ao mesmo tempo, alcançar seus próprios objetivos. Entre os diversos processos e programas desenvolvidos pelo ICLEI em parceria com outras organizações está o Urban-LEDS.

Quadro 2- Estratégias de engajamento do ICLEI com atores governamentais

ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade	
Estratégias de atuação	Engajamento com os atores governamentais
Firmar parcerias e alianças com outras ONGs, organizações internacionais, instituições financeiras, sociedade civil e setor privado	Promoção de reuniões institucionais entre as organizações e os governos interessados.
Estabelecimento agenda, metas e objetivos	Estabelecimento de contato direto com governos específicos
Estabelecer caminhos para o desenvolvimento (o desenvolvimento de baixo carbono, o desenvolvimento baseado na natureza, o desenvolvimento circular, o desenvolvimento resiliente e o desenvolvimento equitativo e centrado nas pessoas)	Oferecer informações privilegiadas para o desenvolvimento e internacionalização de políticas para o desenvolvimento sustentável
Produção de conhecimento especializado	Oferecendo serviços e técnicas especializadas

Capacitação pessoas	Promovendo conexão entre as cidades associadas à rede e a outros atores parceiros
Construção de soluções	Diagnóstico de problemas específico para cada governo
Agregar dados e informações	Compartilhar informações, ideias e serviços oferecidos por meio de encontros, conferências e fóruns

Fonte: Elaboração própria, 2023.

3.4 PROGRAMA PARA INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL: O PROJETO URBAN-LEDS

O projeto URBAN-LEDS (Low Emission Development Strategies) emergiu da necessidade de controlar o aumento dos níveis de emissão dos Gases de Efeito Estufa (GEEs) nos centros urbanos. Parte do aumento no nível de emissões de GEEs decorre do crescimento populacional que, conseqüentemente, culmina no crescimento da demanda por energia. Assim, nasceu um projeto capaz incentivar e auxiliar os governos na elaboração de planos de ação e estratégias para o desenvolvimento de políticas urbanas que contribuam para a baixa emissão de GEEs (ILCEI BRASIL, 2023k). Segundo o ICLEI, o objetivo do Urban-LEDS é

Transformar as estratégias de desenvolvimento de baixa emissão em parte fundamental da política e planejamento urbano nas cidades, a partir de um modelo multinível em cada país. Auxiliar na implementação dessas estratégias e para que infraestruturas e serviços urbanos sejam planejados, entregues e mantidos (ICLEI BRASIL, 2023k).

Como mencionado, a área de Baixo Carbono e Resiliência é a responsável pela implementação dos projetos globais de cooperação do ICLEI, esse é o caso do programa Urban-LEDS. O programa foi desenvolvido pelo ICLEI em parceria com a ONU-Habitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos), uma agência especializada das Nações Unidas voltada para ações que promovam cidades mais ambientalmente e socialmente sustentáveis (ONU-HABITAT, 2023). Esse é um projeto financiado pela Comissão Europeia e é uma iniciativa que está alinhada com as metas do Acordo de Paris (ICLEI BRASIL, 2023k).

O projeto Urban-LEDS buscou promover o intercâmbio de políticas entre cidades do Sul Global e do Norte Global, usando inicialmente experiências de cidades europeias para incentivar e difundir políticas para o desenvolvimento sustentável. Para isso, o Urban-LEDS apoiou os governos locais e fez uso de metodologias e abordagens desenvolvidas para ajudar as cidades a elaborar projetos e fortalecer a capacidade institucional das cidades participantes

de orientar o planejamento, a implementação e monitoramento de políticas que desenvolvessem ações que contribuíssem para a baixa emissão de GEEs. A princípio, o projeto empenhou-se a “avaliar o estado das políticas, regulamentos, estruturas e procedimentos municipais, propondo o ajuste fino ou aprimoramento de boas práticas e criando novas abordagens onde faltavam os elementos” (CAVICCHIOLI; PRICE; STADEN, 2016, p. 2). Para tanto, o ICLEI e a ONU-habitat ofereceram aos governos locais acesso a um pacote de orientações práticas sobre o processo, além do conhecimento técnico e de políticas para a construção de ações climáticas que estivessem em consonância com os interesses e necessidades do contexto local e, bem como, das organizações e do financiador do projeto (CAVICCHIOLI; PRICE; STADEN, 2016).

A principal metodologia usada para guiar e orientar o desenvolvimento dos projetos das cidades participantes foi o Green Climate Cities Program (GCC), criada e promovida pelo ICLEI. Essa metodologia foi elaborada a partir do desenvolvimento da Campanha Cidades para a Proteção do Clima (CCP) do ICLEI há 25 anos e desde então tem acumulado *expertise* para ser usada pelos escritórios e secretarias regionais da organização em projetos em conjunto com os governos locais para mitigar as mudanças climáticas (ICLEI BRASIL, 2023i). O GCC se divide em três fases e nove etapas, incluindo subetapas em alguns casos, oferecendo aos governos acesso “a orientações, ferramentas, instrumentos, melhores práticas e suporte ao gerenciamento de projetos” (CAVICCHIOLI; PRICE; STADEN, 2016, p. 8).

Todas as fases, etapas e subtapas do GCC buscam incentivar os governos locais a alcançar o *compliance climático*. Para o ICLEI, esse *compliance* é alcançado quando as cidades conseguem entrar em acordo com todos aqueles 5 caminhos considerados essenciais para o desenvolvimento urbano sustentável (ENTREVISTADOS, 2023). O GCC funciona como uma roda (Figura 2) na qual as fases se interconectam. As três fases chaves da metodologia se dividem em: (1) analisar, (2) agir e (3) acelerar. A GCC oferece às cidades orientação de processos feitos sob medida para as necessidades de cada governo local e regional (ICLEI, 2023c). Na última fase do GCC - acelerar - que as políticas bem sucedidas são divulgadas e defendidas para servir como fonte de inspiração de outros governos locais e regionais.

Figura - 2 Metodologia Green Climate Cities Program (GCC)



Fonte: ICLEI BRASIL, 2023

Assim, utilizando-se da metodologia do GCC, o ICLEI e a ONU-Habitat, com apoio da Comissão Europeia, trabalham em conjunto no Urban-LEDS para desenvolver e implementar projetos-piloto e planos de ação junto aos governos locais. O projeto foi executado de 2012 a 2021 e dividiu-se em duas fases: a primeira de 2012 a 2016 e a segunda de 2017 a 2021. Ao longo desse tempo o Urban-LEDS foi implementado em mais de 60 cidades (Figura 3), divididas em oito países dos Sul-Global, África do Sul, Bangladesh, Brasil, Colômbia, Índia, Indonésia, Laos e Ruanda e contou com a participação de 13 cidades europeias (URBAN-LEDS, 2020).

Figura 3- Países e cidades envolvidas no Urban-LEDS fase I e II



Fonte: Urban-LEDS, 2021.

O pontapé inicial do projeto foi dado em 2012, quando uma chamada para cidades interessadas em participar foi feita, 50 cidades demonstraram-se interessadas e destas 8 foram escolhidas para participarem como *cidades modelos* e 21 para *cidades satélites*, além dessas 8 cidades europeias, Almada (Portugal), Bolonha (Itália), Copenhague (Dinamarca), Gaziantep (Turquia), Hannover (Alemanha), Helsinque (Finlândia), Varsóvia (Polônia) e Zagreb (Croácia), foram escolhidas inicialmente para compartilhar suas experiências e conhecimentos para a mitigação das mudanças climáticas. Cinco critérios foram avaliados para determinar quais cidades seriam selecionar para o projeto: (1) o comprometimento das cidades com o desenvolvimento de baixo carbono, (2) as taxas de crescimento urbano e populacional, (3) o contexto político e institucional, (4) a conexão e proximidade regional entre as cidades e (5) a colaboração ou participação prévia dos municípios com outros projetos semelhantes (CAVICCHIOLI; PRICE; STADEN, 2016, p. 5).

De 2012 a 2016, na sua primeira fase, o Urban-LEDS I focou sua ação em quatro países África do Sul, Brasil, Índia e Indonésia e oito cidades, duas de cada país, foram escolhidas para serem *cidades modelo* do projeto, essas cidades foram Fortaleza, Recife, Rajkot, Thane, Balikpapan, Bogor, o município local KwaDukuza e Steve Tshwane. Na

segunda fase, de 2017 a 2021, as atividades do projeto foram expandidas para mais de quatro países: Colômbia, Bangladesh, Laos e Ruanda e 23 novas cidades passaram a integrar o projeto (URBAN-LEDS, 2020). De 2017 a 2021, na América do Sul, quinze municípios brasileiros e colombianos participaram do Urban-LEDS, entre esses estão do Brasil, Recife e Fortaleza, que mantiveram-se integrados ao projeto desde a sua primeira fase, e também Belo Horizonte, Betim, Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Sorocaba. Os municípios da Colômbia que entraram nessa segunda fase do projeto foram Cartago, Envigado, Ibaguè, Manizales, Tópaga, Valledupar e a Área Metropolitana do Vale do Aburrá (NICOLLETTI, 2021).

Dentro do projeto foram organizados intercâmbios internacionais entre os políticos, especialistas e técnicos que estavam à frente do projeto para incentivar as trocas de conhecimentos, técnicas e experiências das cidades participantes. Essas trocas foram promovidas por meio do "Intercâmbio Sul-Sul-Norte". Durante a primeira fase do projeto, o Urban-LEDS promoveu encontros multilaterais e intercâmbios bilaterais entre as cidades. Os encontros bilaterais ocorreram por meio das visitas de representantes das cidades dos países participantes a quatro cidades europeias. Funcionários de KwaDukuza (África do Sul) visitaram Helsinque (Finlândia), a cidade de Bolonha, na Itália, recebeu funcionários delegados de Recife (Brasil) e Steve Tshwane (África do Sul), Varsóvia (Polônia) recebeu Bogor e Balikpapan (Indonésia) e Zagreb (Croácia) recebeu Thane (Índia), todos esses encontros permitiram a identificação de contextos semelhantes e, consequentemente de políticas replicáveis (CAVICCHIOLI; PRICE; STADEN, 2016, p. 13)

Entre os encontros multilaterais aconteceram duas edições do Seminário Internacional de Networking, o primeiro aconteceu em 2013, no município Nelson Mandela Bay, na África do Sul e contou com a presença de 18 cidades associadas ao projeto. O segundo, por sua vez, sediado em Bogor, em 2015, na Indonésia, contou com a participação de 20 cidades. Nesses seminários foram discutidas questões sobre a cooperação e a interação entre as cidades, a produção de relatórios sobre as mudanças climáticas, os compromissos firmados para diminuir o número de emissão de GEEs no contexto urbano, além dos passos para garantir o financiamento dos projetos. Além desses, outros eventos globais e regionais foram feitos para ampliar o networking, impulsionar as trocas de experiências entre as cidades e promover oportunidades de treinamento das equipes responsáveis pela elaboração dos projetos, como European Study Trip de 2014 e o Congresso Mundial do ICLEI em 2015 (CAVICCHIOLI; PRICE; STADEN, 2016).

Essa série de encontros levou a uma rede de trocas de conhecimento e experiências sobre projetos e políticas para o desenvolvimento sustentável, gerando aprendizado e inspirando projetos e políticas entre as cidades participantes. O European Study Trip de 2014, por exemplo, foi um evento muito bem sucedido nesse programa. Feito para apresentar Soluções de Baixo Carbono desenvolvidas na Europa, o evento contou com a participação de três cidades europeias Copenhague, Almada e Hannover que compartilharam, com 13 cidades ligadas ao Urban-LEDS, as soluções encontradas para reduzir o número de resíduos produzidos, para incentivar a criação e o uso de redes de transporte público sustentável e o uso de fontes renováveis de energia. A Lei Ordinária dos Telhados Verdes 18.112/2015 da cidade do Recife é fruto desse encontro, inspirado na experiência do projeto telhados verdes compartilhada por Copenhague (CAVICCHIOLI; PRICE; STADEN, 2016, p. 13).

A segunda fase do Urban-LEDS teve seu início em 2017 e foi muito influenciada pelas experiências da primeira fase, a adição de novas cidades ampliou as redes de conexão e trocas de experiências entre as cidades. Em 2019, um laboratório para financiamento de projetos climáticos (LEDS Lab) foi lançado como parte integrante da fase II do Urban-LEDS. O objetivo principal do LEDS Lab é capacitar o corpo técnico das prefeituras para elaborar projetos financiados voltados para desenvolvimento urbano de baixas emissões. Um Guia de elaboração de projetos financiáveis ação climática foi lançado em 2020 como fruto das experiências adquiridas por meio de projetos-piloto desenvolvidos em quatro cidades: Recife e Belo Horizonte no Brasil e Envigado e Tópaga na Colômbia (ICLEI BRASIL, 2020), esse guia “tem como principal objetivo tornar as estratégias de desenvolvimento de baixa emissão uma parte fundamental da política e do planejamento urbano nas cidades” (ICLEI BRASIL, 2020).

O papel do ICLEI é justamente “influenciar, incentivar e ser um catalisador de oportunidades e mobilização para que esses planos sejam feitos e executados e para que eles sejam difundidos” (ENTREVISTADOS, 2023). Nesse sentido, a participação no desenvolvimento de projetos que visem a implementação de políticas locais para o desenvolvimento sustentável vai de encontro ao cerne do objetivo da organização.

Ao estabelecer um relacionamento e compromisso com o governo local ou regional associado e não com alguma gestão específica, os municípios mantêm-se conectados com as passagens de governo e mesmo que o vínculo seja desativado, o ICLEI armazena todas as informações obtidas durante o período em que a cidade manteve-se associada. Para os entrevistados, o *acúmulo de experiências* é um dos pontos que mais agregam valor à atuação da organização.

Talvez o grande e maior ativo do ICLEI seja o acúmulo de experiências porque os governos municipais, as gestões públicas municipais elas vão trocando de 4 em 4 anos ou de 8 em 8 anos mais ou menos em todo o mundo. E, o ICLEI vai detendo a experiência da cidade independente da troca dos gestores. O engajamento com o ICLEI não é vinculado ao líder político, ao líder eleito daquela cidade, é a cidade que é associada ao ICLEI. Então se tem uma troca de prefeito, por exemplo, o prefeito novo automaticamente já está na rede. A cidade não sai da rede quando há uma troca de gestão, a não ser que o novo prefeito decida sair da rede e comunicar que não quer mais fazer parte da rede, mas caso contrário eles vão permanecer na rede e todo esse conhecimento vai sendo acumulado na organização. E ele não vai sendo acumulado comigo ou com o meu colega, todo os projetos a gente não só trabalha com projetos como eu disse técnicos e de cooperação internacional ou financiados por iniciativas privadas, mas também a gente oferece capacitações para os municípios em temáticas diversas, quase todas as nossas atividades com as cidades produzem relatórios que vão diretamente para uma biblioteca, para um ambiente de aprendizagem virtual da organização que todas as cidades, pelo menos aqui na América do Sul, tem acesso. Outros escritórios do ICLEI também tem suas próprias bibliotecas. Os hubs temáticos que permitem a troca de conhecimento entre cidade-cidade, entre ICLEI-cidade e entre ICLEI-cidade e outra cidade é permanente. de forma que toda vez que a cidade precisa de alguma orientação, alguma informação, algum relatório, algum apoio técnico para qualquer temática que é trabalhada na rede, ela pode contar com a rede né, com o hub de apoio para essas diversas temática. E é claro o ICLEI também detém o histórico de envolvimento de cada cidade com a organização, então independente dessa troca de gestão todo o histórico de engajamento da cidade enfim, não necessariamente só com o ICLEI, mas a gente também tem o histórico da agenda climática da maioria dos nossos associados. Então é um conhecimento que vai sendo acumulado cada dia mais, o que transforma o ICLEI realmente em uma rede especializada, em uma ONG especializada em desenvolvimento urbano sustentável (ENTREVISTADOS, 2023).

O registro de uma experiência vivida por uma cidade no Brasil pode ser acessada por uma cidade que passa por uma questão semelhante na Índia, por exemplo. O ICLEI consegue fornecer informações sobre todas as etapas do processo de construção de políticas e influenciar o processo de internacionalização dessas. Devido a sua área temática, o ICLEI também consegue influenciar por meio da elaboração de projetos e programas que políticas semelhantes sejam difundidas.

Todas as políticas e projetos decorrentes da primeira ou segunda fase do Urban-LEDS foram transformadas em documentos contendo os estudos de caso e as técnicas utilizadas em cada país e estão disponíveis no site do projeto. O agrupamento de informações detalhadas sobre essas políticas e projetos é um material valioso para a elaboração futura de projetos semelhantes.

Quadro 3 - Atuação dos atores envolvidos no projeto Urban-LEDS

Projeto Urban-LEDS			
Principais envolvidos	atores	Função no projeto	Objetivos

ICLEI- Governos Locais pela Sustentabilidade (Organização Internacional Não Governamental)	Desenvolvimento do projeto Urban-LEDS Oferecer acesso a metodologias e técnicas especializadas Orientar o uso da metodologia Green Climate Cities Program (GCC), criada pela OING Oferecer informações sobre o histórico de participação em projetos semelhantes nas cidades envolvidas no projeto	Promover projetos para área de Baixo Carbono e Resiliência Diminuir os níveis de emissões de GEEs Implementar projetos de cooperação Promover o intercâmbio de políticas para o desenvolvimento sustentável Implementar projetos-piloto e planos de ação
ONU-HABITAT (Agência das Nações Unidas)	Desenvolvimento do projeto Urban-LEDS Oferecer acesso a técnicas especializadas	Diminuir os níveis de emissões de GEEs Promover cidades ambientalmente e socialmente sustentáveis Implementar projetos-piloto e planos de ação
Comissão Europeia (Instituição política)	Financiar o Urban-LEDS	Diminuir o nível de emissões de GEEs. Difundir e incentivar políticas por meio da promoção da relação Sul-Sul-Norte entre cidades europeias e cidades do Sul Global

Fonte: Elaboração própria, 2023.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou apresentar o papel das organizações internacionais não governamentais na internacionalização de políticas públicas. Para alcançar seu objetivo foi feita uma revisão bibliográfica e uma análise exploratória de caso, focada na atuação do ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade no processo de internacionalização de políticas para o desenvolvimento sustentável.

Diante do levantamento bibliográfico e das informações obtidas por meio da análise de informações oficiais e das cedidas por meio da entrevista feita com membros da equipe ICLEI, torna-se notório que parte do papel principal desempenhado pelas organizações internacionais, tanto intergovernamentais como não governamentais, é a promoção de espaços de cooperação e boas práticas entre os atores do sistema internacional. Quando trata-se de organizações intergovernamentais as ferramentas de atuação podem passar pelo estabelecimentos coercitivos, mas para OINGs o estabelecimento da relação com os atores governamentais ocorre majoritariamente pela vontade mútua de colaboração para o desenvolvimento e implementação de políticas, no caso do ICLEI de políticas para o desenvolvimento sustentável.

Quanto mais especializadas em uma temática, mais conhecimento, técnicas e informações são produzidas. OINGs como o ICLEI produzem, divulgam e influenciam boas práticas e bens coletivos e, além disso, oferecem serviços como a metodologia de ação GCC, usada no Urban-LEDS e em tantos outros projetos do ICLEI.

Organizações não governamentais internacionais, como o ICLEI, são prestadoras de serviço, produtoras de conhecimento especializado e divulgadoras de boas práticas. O ICLEI, especialmente, exerce bem esse papel devido a sua temática principal e a proximidade estabelecida com os governos locais, o que lhe garante um diferencial, em relação a outras OINGs considerando o patamar de conhecimento especializado sobre experiências que envolvam políticas, projetos e programas para o desenvolvimento sustentável. O ICLEI é um excelente aliado para fazer a ponte entre os associados e parceiros, catalogando as experiências de sucesso e conectando governos locais e regionais. O Urban-LEDS reflete bem o papel desempenhado pelo ICLEI na internacionalização de políticas públicas. O caráter não governamental da organização, na mesma medida que oferece mais liberdade de ação, exige um nível mais elevado de prestação de serviços, promoção de boas práticas e de bens coletivos.

O *know-how* da organização é extremamente valioso, tanto para os governos locais quanto para outros atores do sistema internacional. Parte das estratégias e mecanismos de

ação da OING são adquiridas por meio das trocas e acúmulo de experiências com os governos locais e das parcerias estabelecidas, ao se associar ao ICLEI todos os “legados” dos projetos, programas e políticas desenvolvidas e implementadas por meio dessa interação mantém-se com o ICLEI. Assim, torna-se notório como as organizações internacionais governamentais e as não governamentais internacionais conseguem influenciar o processo de internacionalização construindo agendas, metas e objetivos e produzindo bens públicos.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. Why states act through formal international organizations. **Journal of conflict resolution**, v. 42, n. 1, p. 3-32, 1998.

AVANT, Deborah D.; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan K. (Ed.). Who governs the globe?. **Cambridge University Press**, 2010.

BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The politics, power, and pathologies of international organizations. **International organization**, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. The Legitimacy of an Expanding Global Bureaucracy. In: **Rules for the World**. Cornell University Press, 2012. p. 156-174.

BÉLAND, Daniel; ORENSTEIN, Mitchell A. International organizations as policy actors: An ideational approach. **Global social policy**, v. 13, n. 2, p. 125-143, 2013.

BERNY, Nathalie; ROOTES, Christopher. Environmental NGOs at a crossroads?. **Environmental Politics**, v. 27, n. 6, p. 947-972, 2018.

BENSON, D. and JORDAN, A. 2011. What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited. **Political Studies Review**, 9, 366–78.

BODANSKY, Daniel. What's in a concept? Global public goods, international law, and legitimacy. **European Journal of International Law**, v. 23, n. 3, p. 651-668, 2012.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

CARVALHO, Thales; FERNANDES, Jéssica Silva; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Organizações Internacionais e Políticas Públicas Nacionais: variáveis organizacionais e instrumentos de difusão. **Carta Internacional**, v. 16, n. 2, p. e1112-e1112, 2021.

CAVICCHIOLI, Agathe; PRICE, Lucy; STADEN, Maryke van Staden. **Urban-LEDs Final Report: Promoting Low Emission Urban Development Strategies in Emerging Economy Countries** (Urban-LEDs), 2016. Disponível em: https://urban-leds.org/wp-content/uploads/2019/resources/project_resources/Urban-LEDs-Final-Report.pdf Acesso em: 18/05/2023.

DAVIES, Thomas (Ed.). **Routledge handbook of NGOs and international relations**. Routledge, 2019.

DINIZ, João Helder Alves da Silva. **O reflexo dos ajustes das Organizações Não-governamentais Internacionais ONGIs, às modernas práticas administrativas, sobre o seu caráter institucional original**. 2000. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

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

_____, David; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political studies**, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.

DUARTE, João Paulo Gusmão Pinheiro et al. **Governar a humanidade na guerra e na paz: uma genealogia das organizações não governamentais de direitos humanos na segurança internacional**. 2019.

ENTREVISTADOS 2023. **Entrevista conduzida com membros da equipe ICLEI América do Sul**. [Maio, 2023]. Entrevistadora: Paola Aparecida Azevedo de Souza. Video chamada online. arquivo mp3 (54 min 31 seg).

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Políticas públicas e relações internacionais**. 2018.

FINGER, Matthias; PRINCEN, Thomas. **Environmental NGOs in world politics: linking the local and the global**. Routledge, 2013.

GRAHAM, Erin; SHIPAN, Charles; VOLDEN, Craig. “The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science”. **British Journal of Political Science**, v.43, n. 3, pp. 673-701, 2013.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; SAGUIN, Kidjie. Difusão dos PTCs da América Latina para a Ásia: o caso do programa 4Ps nas Filipinas. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 264-284, 2018.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea; TABAK, Jana. **Organizações internacionais: história e práticas**. Elsevier Brasil, 2015.

ICLEI, BRASIL. Governos Locais pela Sustentabilidade. **Missão e história**. Escritório de projetos no Brasil, São Paulo, 2023a. Disponível em:

<https://americadosul.iclei.org/quem-somos/> Acesso em: 18/05/2023.

_____. Governos Locais pela Sustentabilidade. **Associados**. Escritório de projetos no Brasil, São Paulo, 2023b. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/associados/> Acesso em: 18/05/2023.

_____. Governos Locais pela Sustentabilidade. **Governança**. Escritório de projetos no Brasil, São Paulo, 2023b. Disponível: <https://americadosul.iclei.org/governanca/> Acesso: 18/05/2023.

_____. Governos Locais pela Sustentabilidade. **Parceiros**. Escritório de projetos no Brasil, São Paulo, 2023c. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/parceiros/> Acesso em: 18/05/2023.

_____. Governos Locais pela Sustentabilidade. **Visão estratégica**. Escritório de projetos no Brasil, São Paulo, 2023d. Disponível em:

<https://americadosul.iclei.org/visao-estrategica/> Acesso em: 18/05/2023.

_____. Governos Locais pela Sustentabilidade. **Atuação: Biodiversidade e Desenvolvimento circular**. Escritório de projetos no Brasil, São Paulo, 2023e. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/atuacao/biodiversidade-desenv-circular/> Acesso em: 18/05/2023.

_____. Governos Locais pela Sustentabilidade. **Atuação: Juventudes**. Escritório de projetos no Brasil, São Paulo, 2023f. Disponível em:

<https://americadosul.iclei.org/atuacao/juventudes/> Acesso em: 18/05/2023.

_____. Governos Locais pela Sustentabilidade. **Atuação: Sub-Redes Temáticas**. Escritório de projetos no Brasil, São Paulo, 2023g. Disponível em:

<https://americadosul.iclei.org/atuacao/sub-redes-tematicas/> Acesso em: 18/05/2023.

_____. Governos Locais pela Sustentabilidade. **Atuação: Projetos Institucionais**. Escritório de projetos no Brasil, São Paulo, 2023h. Disponível em:

<https://americadosul.iclei.org/atuacao/projetos-institucionais/> Acesso em: 18/05/2023.

_____. Governos Locais pela Sustentabilidade. **Atuação: Baixo Carbono e Resiliência**. Escritório de projetos no Brasil, São Paulo, 2023i. Disponível em:

<https://americadosul.iclei.org/atuacao/baixo-carbono-resiliencia/> Acesso em: 18/05/2023.

_____. Governos Locais pela Sustentabilidade. **Como fazer parte**. Escritório de projetos no Brasil, São Paulo, 2023j. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/como-fazer-parte/> Acesso em: 18/05/2023.

_____. Governos Locais pela Sustentabilidade. **URBAN-LEDS II**. Escritório de projetos no Brasil, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/projetos/urban-leds-ii/> Acesso em: 18/05/2023.

_____. Governos Locais pela Sustentabilidade. **GUIA DE ELABORAÇÃO DE PROJETOS FINANCIÁVEIS DE AÇÃO CLIMÁTICA**. Escritório de projetos no Brasil, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/documentos/guia-de-elaboracao-de-projetos-financiaveis-de-acao-climatica/>. Acesso em: 18/5/2023.

ICLEI. Local Governments for Sustainability. **About Us**. Bonn, Alemanha, 2023a. Disponível em: https://iclei.org/about_iclei_2/ Acesso em: 18/05/2023.

_____. Local Governments for Sustainability. **What do we do?** Bonn, Alemanha, 2023b. Disponível em: https://iclei.org/what_we_do/ Acesso em: 18/05/2023.

_____. Local Governments for Sustainability. **Green Climate Cities Program**. Bonn, Alemanha, 2023c. Disponível em: <https://iclei.org/greenclimatecities/> Acesso em: 18/05/2023.

_____. Local Governments for Sustainability. **ICLEI in the Urban Era: Our Vision for a Sustainable Urban World**. Bonn, Alemanha, 2021. Disponível em: <https://iclei.org/e-library/iclei-in-the-urban-era/>

JOACHIM, Jutta M. **Agenda setting, the UN, and NGOs: Gender violence and reproductive rights**. Georgetown University Press, 2007.

JASANOFF, Sheila. NGOs and the environment: from knowledge to action. **Third World Quarterly**, v. 18, n. 3, p. 579-594, 1997.

KECK, Margaret E. et al. **Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics**. Cornell University Press, 1998.

KIM, Dongwook. International nongovernmental organizations and the global diffusion of national human rights institutions. **International Organization**, v. 67, n. 3, p. 505-539, 2013.

KUHLMANN, Johanna. Mechanisms of policy transfer and policy diffusion. In: **Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation**. Edward Elgar Publishing, 2021. p. 43-57.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, p. 93-110, 2012.

MENEZES, Henrique Zeferino; DE SANTANA FALCÃO, Daniela. Poder e autonomia das organizações internacionais: a OMPI na governança dos direitos de propriedade intelectual. **Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 8, n. 1, p. 7-26, 2020.

MESEGUER, Covadonga; GILARDI, Fabrizio. What is new in the study of policy diffusion?. **Review of International Political Economy**, v. 16, n. 3, p. 527-543, 2009.

NICOLETTI, Mariana. ICLEI Brasil. **Urban-LEDS II: Cidades Brasileiras desenvolvem estratégias de baixa emissão**. Escritório de projetos no Brasil, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/urban-leds-ii-cidades-brasileiras-desenvolvem-estrategias-de-baixa-emissao/>. Acesso em: 18/05/2023.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, v. 22, p. 219-249, 2016.

_____, 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, p. 13-32, 2017.

_____, Osmany Porto de; SARAIVA, Camila; SAKAI, Roberta. **Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional**. São José do Rio Preto: Balão Editorial, 2020.

_____, Osmany Porto de. **Handbook of policy transfer, diffusion and circulation**. Edward Elgar Publishing, 2021.

_____, Osmany Porto de; PAL, Leslie A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 199-220, 2018.

ONUF, Nicholas. Worlds of our making: The strange career of Constructivism in International Relations. **Visions of international relations: Assessing an academic field**, p. 119-141, 2002.

OTTAWAY, Marina. Corporatism goes global: International organizations, nongovernmental organization networks, and transnational business. **Global governance**, v. 7, n. 3, p. 265-292, 2001.

RISSE, Thomas. Transnational actors and world politics. **Corporate ethics and corporate governance**, p. 251-286, 2007.

ROCHESTER, Martin, J. The rise and fall of international organization as a field of study. **International Organization**, 40, pp 777-813, 1986. DOI:10.1017/S0020818300027375

RIBEIRO, Elisa de Sousa; GONTIJO, André Pires; ANTUNES, Eloisa Maieski. **Guia de Organizações Internacionais das Américas**. 2018.

RUSSETT, Bruce M.; SULLIVAN, John D. Collective goods and international organization. **International Organization**, v. 25, n. 4, p. 845-865, 1971.

RAUSTIALA, Kal. States, NGOs, and international environmental institutions. **International Studies Quarterly**, v. 41, n. 4, p. 719-740, 1997.

ROSE, Richard. What is lesson-drawing? **Journal of Public Policy**, v. 11, n. 1, p. 3-30, 1991.

SATO, E. Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. **Revista Brasileira De Política Internacional**, 46(2), 161-176. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200007>, 2003.

STONE, Diane. Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 45-70, 2000.

_____, Diane. Transfer and translation of policy. **Policy studies**, v. 33, n. 6, p. 483-499, 2012.

SIMMONS , B.; D OBBIN , G.; G ARRETT , F. **The global diffusion of markets and democracy**. New York: Cambridge University Press, 2008.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. Policy diffusion: Seven lessons for scholars and practitioners. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 788-796, 2012.

TENÓRIO, Fernando G. **Gestão de ONGs: principais funções gerenciais**. Editora FGV, 2015.

UN-HABITAT. **About Us: Overview**. 2023. Disponível em: <https://unhabitat.org/about-us> Acesso: 18/05/2023.

URBAN-LEDS. **Urban Low Emission Development Strategies. About the project: At a Glance**, 2020. Disponível em: <https://urban-leds.org/about-the-project/at-a-glance/> Acesso em: 18/05/2023.

WENDT, Alexander E. The agent-structure problem in international relations theory. **International Organization**, v. 41, n.3, p. 335-370, 1987.

YALEM, Ronald J. “The Study of International Organization, 1920-1965; A Survey of Literature.” **Background**, vol. 10, no. 1, 1966, pp. 1–56. *JSTOR*, <http://www.jstor.org/stable/3013710>. Accessed 27 Apr. 2023.