

## Internacionalização das políticas públicas em governos subnacionais

Gustavo Henrique Moreira Dias Almeida<sup>1</sup>

145

**Resumo:** As Ciências Sociais, e particularmente a Ciência Política, frequentemente se limitaram ao que muitos autores denominam como “nacionalismo metodológico” nas análises sobre a produção de políticas públicas. No campo das Relações Internacionais, por outro lado, percebemos certa priorização sobre a atuação externa do Estado e poucos estudos que relacionam o Estado e os atores internacionais às políticas domésticas. Na busca por ajudar a superar esta fronteira do conhecimento, este artigo objetiva compreender o fenômeno da internacionalização dos processos de produção das políticas públicas em governos subnacionais. Por meio de revisão bibliográfica e casos empíricos, compreendemos que este fenômeno merece destaque não só pela ampliação teórica que mobiliza, mas também porque expande as opções de atuação dos governos locais na medida em que novos atores e mecanismos podem ser aportados às políticas públicas.

**Palavras-chave:** internacionalização, políticas públicas, atores extranacionais, nacionalismo metodológico, Estado subnacional.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Sociais pela PUC-MG e Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo FJP/MG. Bolsista CAPES. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8525-3001>. E-mail: [gustavoidcs@gmail.com](mailto:gustavoidcs@gmail.com). Agradecimentos ao Prof. Carlos Aurélio Pimenta de Faria pelas conversas e ensinamentos.

Agenda Política. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos  
Volume 9, Número 3, p. 145-173, setembro-dezembro, 2021

<https://doi.org/10.31990/agenda.2021.3.5>



## 1. Introdução

A internacionalização dos processos de produção das políticas públicas, fenômeno pouco discutido apesar de relativamente presente na atuação dos Estados, centrais e não centrais, aos poucos estão ganhando espaço nas agendas de pesquisadores da área de Análise de Políticas Públicas. Isso decorre pela crescente mobilização de parte da academia que busca superar a falta ou tratamento residual dado aos atores e aos processos extranacionais nas políticas públicas, que a despeito de serem “externos” aos limites territoriais dos Estados-nação impactam, direta ou indiretamente, nas atividades das instituições e agências governamentais.

Na busca por identificar como o fenômeno da internacionalização pode ser visualizado no caso real, alguns elementos e abordagens das áreas da Ciência Política e Relações Internacionais auxiliam na percepção e construção da análise, sobretudo, porque ao pautar o Estado e, para o caso específico deste artigo os atores subnacionais, a interseção destas duas áreas do conhecimento refina os conceitos e as características presentes no fenômeno de interesse.

146

A Ciência Política se torna relevante porque atores, instituições e o papel das ideias constituem peças fundamentais para qualquer análise de configuração de política pública. Já a disciplina de Relações Internacionais mobiliza um conjunto de atores e processos que são fortemente marcados pela interdependência dos fluxos da globalização. Esta última revela novas complexidades na atuação do Estado com relação ao enfrentamento dos problemas públicos domésticos, que são cada vez mais transnacionalizados.

Por um lado, ao conjugar as duas áreas do conhecimento reforçamos a relevância dos autores e das perspectivas da Ciência Política que exploram as lacunas deixadas pela visão tradicional que permeia o campo da análise de políticas públicas, como aquelas que priorizam a participação do Estado e suas instituições dentro de seus limites territoriais. E, por outro lado, as visões que deixam de lado outras variáveis relevantes, especialmente a influência dos atores extranacionais com relação as questões internas dos Estados. Neste ponto, inclusive, autores como Stone (2008, 2019), Faria (2018) e outros reforçam como o nacionalismo metodológico ainda é predominante nas pesquisas que versam sobre as políticas públicas. Já no campo das Relações Internacionais o que temos observado é a

priorização acerca da atuação dos Estados no que diz respeito ao ambiente “externo”, principalmente na literatura “realista”<sup>2</sup> da teoria das relações internacionais, que normalmente deixa de lado a participação ou influência de atores extranacionais nas questões políticas domésticas, inclusive, nas políticas públicas.

Ainda que diferentes pesquisadores explorem a temática, à sua maneira, e poucas pesquisas busquem sistematizar como a internacionalização dos processos de produção das políticas públicas pode ser identificada ou melhor explicitada, a justificativa pela escolha deste objeto parte do esforço em explorar uma perspectiva que ressalta a importância dos entes subnacionais, sobretudo, em termos de capacidades na produção das políticas públicas. Assim, o fenômeno da internacionalização das políticas públicas permite ampliar o campo de observação e aponta para o protagonismo dos entes subnacionais, que avançam no cenário internacional em busca de recursos, parcerias e auxílios variados para dotar suas secretarias e demais órgãos de atuação.

147

Alguns casos recentes foram selecionados de forma intencional para ilustrar a ocorrência do fenômeno no caso concreto e a maneira que os Estados subnacionais encontraram para solucionar os problemas públicos, que são cada vez mais complexos e conectados a lugares, pessoas, setores governamentais e economias. Articulações junto aos atores extranacionais com objetivos de obter recursos financeiros, *networking* e cooperação para realização de capacitações para servidores, assimilação de ideias e de inovações e, tradução destas ações para o campo doméstico, refletem, em alguma medida, o avanço do fenômeno da internacionalização no âmbito dos governos subnacionais. A intenção, portanto, é revelar como a internacionalização da produção das políticas públicas é recorrente e como os entes subnacionais estão utilizando suas capacidades para encontrar soluções para os problemas públicos.

Duas considerações complementares são relevantes e ao longo do texto serão explicitadas com maior grau de aprofundamento, quais sejam: a globalização e a necessidade de explorar como os fluxos e processos internacionais influenciam a produção das políticas públicas domésticas; e, o que se pretende por

---

<sup>2</sup> Nessa perspectiva, o Estado é considerado o ator principal das relações internacionais. (CASTRO, 2012, p. 310)

internacionalização das políticas públicas e a sua adoção cada vez mais frequente por parte dos governos subnacionais.

Ancorado no argumento de Stone (2008) segundo o qual “as instituições públicas nacionais não servem mais como o único centro organizador de políticas”<sup>3</sup> (STONE, 2008, p. 20)<sup>4</sup>, este artigo tem como objetivo compreender a ocorrência do fenômeno da internacionalização dos processos de produção das políticas públicas em governos não centrais ou subnacionais, sobretudo, com relação à transnacionalização dos problemas públicos. Ao longo do texto procuramos demonstrar como este fenômeno surge como mais uma alternativa analítica para superação do nacionalismo metodológico e de que forma as discussões sobre a imbricação entre o local e o global ensejam maior atenção dado o compartilhamento de problemas públicos, que possuem cada vez mais características semelhantes em diferentes partes do mundo.

148

A partir dos trabalhos recentes de pesquisadores renomados como Stone (2008, 2019), Faria (2018) e Oliveira (2020), elencamos, como ponto de partida, os argumentos necessários para construção e mapeamento do fenômeno. Naturalmente, outros autores clássicos como Dye (2017), Frey (2000) e outros serão utilizados na abordagem, dada a importância e as diferentes contribuições que produziram no campo de análise das políticas públicas. Cabe mencionar igualmente o avanço de perspectivas desenvolvidas no chamado “campo de públicas”<sup>5</sup>, que também discutem e ampliam o escopo e as atualizações no que diz respeito às ferramentas de análises da área, sobretudo, acerca das soluções para os variados tipos de problemas públicos presentes.

Além desta introdução, nas próximas seções serão discutidos (i) o percurso metodológico adotado; (ii) a globalização como elemento chave, especialmente no que diz respeito aos efeitos provocados sobre o Estado, as instituições

---

<sup>3</sup> ... national public institutions no longer serve as the sole organizing center for policy...”

<sup>4</sup> Tradução nossa, assim como todas as demais.

<sup>5</sup> Pires et al (2014) mencionam que o campo de públicas “é uma expressão utilizada por professores, pesquisadores, estudantes, egressos-profissionais [...] para designar, essencialmente, um campo *multidisciplinar* de ensino, pesquisa e fazeres tecnopolíticos, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas, que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia.” (PIRES *et al.*, 2014)

governamentais e as políticas públicas; (iii) a pertinência teórica sobre a utilização e o emprego da internacionalização das políticas públicas e por que esta perspectiva nos ajuda a compreender os movimentos dos entes subnacionais de fora pra dentro, mas também de dentro para fora; (iv) como os entes subnacionais estão utilizando os variados aportes extranacionais em suas políticas públicas; (v) e, por fim, a conclusão ressaltando os aspectos principais discutidos ao longo do artigo.

## 2. Percurso metodológico: teoria e casos práticos

Para ilustrar como o fenômeno da internacionalização dos processos de produção das políticas públicas se apresenta na realidade dos entes subnacionais optamos por utilizar a revisão bibliográfica que trata sobre a análise de políticas públicas. A seleção dos textos e pesquisas foram pensadas para articular a presença do nacionalismo metodológico, que ainda impera nas pesquisas da área, e outras abordagens que ampliam ou abordam dimensões pouco consideradas na literatura clássica da Análise das Políticas Públicas. Julgamos que o fenômeno da internacionalização ainda carece de pesquisas aprofundadas pela academia em geral e a sua compreensão pode melhor situar os entes subnacionais no contexto de rápida transformação.

Para identificar como a abordagem da internacionalização ajuda a interpretar as atuações e ações dos governos subnacionais, utilizaremos as dimensões de Frey (2000), que não só mantêm certa atualidade em pesquisas do campo como também reforçam alguns pontos importantes para que novas perspectivas sejam exploradas, principalmente com relação às instituições, aos processos e aos conteúdos das políticas públicas.

O autor utiliza a *policy analysis* para compreender as seis dimensões das políticas públicas, a saber: *policy*; *politics*; *polity*; *policy network*; *policy arena*, e; *policy cycle*. Essas dimensões são relevantes tanto para a “compreensão das políticas públicas quanto para a estruturação de um processo de pesquisa, que vise à realização de estudos de caso” (FREY, 2000, p. 216).

Na dimensão *policy* encontramos os conteúdos, isto é, a configuração dos projetos/programas políticos, os problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas. Já na dimensão *politics* constitui o processo político, que diz

respeito ao caráter conflituoso, de negociação e cooperação entre os atores em relação aos objetivos e as decisões tomadas. No que concerne a dimensão institucional *polity* representa o sistema político, o aparato jurídico-legal, e o sistema político-administrativo. Com relação a dimensão *policy network* reflete as interações entre as organizações/instituições e a sociedade na produção e no acompanhamento das políticas públicas. Por sua vez, a *policy arena*, remete aos espaços para construção e desconstrução de consensos nas diferentes áreas da política. Por fim, a dimensão da *policy cycle*<sup>6</sup> sintetiza as etapas que compõem o ciclo da produção das políticas públicas. Esta última, mesmo que seja uma visão reducionista do processo, como mencionado por Batista et al. (2020), é fortemente utilizada pelos pesquisadores por auxiliar no entendimento do progresso de cada etapa ou fase de determinada política pública.

150

Como mencionado anteriormente, não temos a pretensão de fazer um detalhamento minucioso da proposta de Frey (2000) aos casos de internacionalização dos processos encontrados nos entes subnacionais. Todavia, ao longo do texto e dos casos citados encontraremos as dimensões apresentadas pelo autor, especialmente, na identificação dos aportes realizados pelos atores extranacionais ao participarem das políticas públicas subnacionais. A visualização dos conteúdos ou ideias difundidas, a reorganização do processo de atuação das próprias instituições governamentais e a ampliação das redes de contato são algumas das evidências que demonstram como os múltiplos atores extranacionais são necessários para a compreensão da realidade.

É nesse último ponto, por exemplo, que a abordagem Policêntrica ou Multicêntrica contribui para o avanço de outras perspectivas no campo de Análise de Políticas Públicas. Isto porque tal perspectiva, ao contrário da visão Estadocêntrica, considera a inserção de múltiplos atores ao processo de produção das políticas públicas sem desconsiderar a relevância do Estado e suas instituições. Cairney et al. (2019), por exemplo, fazem uma discussão interessante e aprofundada sobre essa concepção. Segundo os autores, algumas características da visão Policêntrica fornecem perspectivas que auxiliam os observadores interessados em

---

<sup>6</sup> Tais dimensões podem ser verificados com maiores detalhes em Frey (2000)

compreender como a configuração e o desenho das políticas públicas podem variar em relação aos resultados produzidos. Os autores citam que:

1. Os sistemas políticos, que fornecem autoridade de tomada de decisão em diversos níveis e funções de governo e operam sob um sistema compartilhado de leis, (por exemplo, sistemas federalistas) estabelecem laboratórios naturais para governança policêntrica. [...] 2. A governança policêntrica não se restringe aos atores governamentais. Organizações não-governamentais e quase-governamentais frequentemente participam da produção e entrega de bens e serviços públicos 3. Questões de políticas públicas, ou diferentes bens e serviços públicos, nem sempre correspondem à escala das jurisdições políticas existentes[...] (CAIRNEY, HEIKKILA e WOOD, 2019, p. 16, tradução nossa)

A perspectiva apresentada sedimenta e auxilia na construção de novas abordagens, que colaboram atribuindo relevância a outros atores na produção das políticas públicas e ampliando o campo de análise dos atores e do espaço de interesse sem retirar o protagonismo dos Estados. Ademais reconhece que os problemas públicos estão mais complexos e demandam soluções conjuntas e, por vezes, integradas.

151 Além da revisão bibliográfica utilizada para construção dos argumentos, também foram realizadas consultas documentais sobre as políticas e os programas governamentais para indicação dos exemplos citados. Esses casos, selecionados de modo intencional, demonstram como o fenômeno se apresenta nas realidades das unidades federadas, além de permitir visualizar como os atores governamentais se comportam frente às complexidades dos problemas públicos e as articulações produzidas junto aos atores extranacionais.

Dentre as características observadas para seleção dos casos, algumas são mais evidentes do ponto de vista dos agentes governamentais, a saber: as ações que visam à obtenção de recursos financeiros externos; *networking* e cooperação com atores externos para realização de capacitações para servidores; e, assimilação e incorporações de ideias, regras e inovações sociais. A intenção, portanto, é revelar como a internacionalização da produção das políticas públicas é recorrente e como os entes subnacionais internacionalizam seus processos de produção de políticas públicas.

### 3. Globalização e políticas públicas

Para situar nosso objeto é importante mencionar as transformações provocadas pela globalização na redistribuição do poder global entre os diferentes atores internacionais e, no plano interno dos Estados-nação, a necessidade de redesenhar o papel dos atores estatais e suas capacidades de produção de políticas públicas. Nesse sentido, fatores como a forte expansão da transnacionalização de algumas áreas setoriais - se não todas - a exemplo da saúde, da economia, da educação, do meio ambiente, da segurança pública e outras trouxeram, na mesma rapidez, novas complexidades para a atuação estatal. Marcovitch e Dallari (2014) afirmam que:

estamos em um tempo que exige o reposicionamento dos governos, das organizações públicas e privadas, além do delineamento de novos modelos de governança, com dirigentes mais sensíveis às mudanças externas para sobrelevar os interesses nacionais. (MARCOVITCH e DALLARI, 2014, p. 8)

152

O resultado desta transformação confirma a necessidade de atualização das definições que colocam o Estado no centro das políticas públicas a exemplo do “Estado em ação” ou a máxima de “que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 2017, p. 4). Essas definições clássicas são demasiadamente simples e cada vez mais insuficientes para compreender os dilemas que envolvem os problemas públicos e suas possíveis soluções. Dessa maneira, definições e conceitos que centralizam o papel do Estado e enfatizam/priorizam sua atuação unilateral e insulada frente aos problemas domésticos parece não se sustentar, principalmente a partir dos problemas públicos com a intensificação dos fluxos e processos globais.

A globalização, caracterizada como “uma dinâmica chave da internacionalização das políticas públicas” (NAINGGOLAN, 2017, p. 7), revelou-se fundamental para compreender os processos e as novas formas de atuação dos Estados nos diversos campos de atuação governamental. Sua relevância reside no desencadeamento de “distintas formas e graus de desnacionalização dos processos de produção das políticas públicas...”, propiciando “... a abertura da caixa preta da internacionalização das políticas públicas” (FARIA, 2018, p. 11).

A globalização é apoiada pelo aumento da informação e da comunicação e pode levar a um caminho rápido para o aprendizado no mundo das políticas (Orsini e Smith 2007). Além disso, os problemas globais, enraizados há décadas, não podem ser enfrentados por um único país. É por isso que precisamos da colaboração entre estados e países para ter



Ao realizar um apanhado geral sobre a formação do campo de Análise de Políticas Públicas, Batista et al. (2020) mencionam as características e as definições desenvolvidas ao longo de quarenta anos de produção na área. Por meio de um levantamento histórico, os autores trazem contribuições que vão desde autores clássicos aos mais contemporâneos e destacam o desenvolvimento e a formação da disciplina, além das várias interfaces com grandes áreas do conhecimento. Contudo, Batista et al.(2020) apontam para certa lacuna ou tratamento residual dado às variáveis externas, bem como reforçam que a maioria das reflexões apresentadas reforçam a centralidade da figura do Estado.

Apesar de o Estado ser considerado o principal ator no campo as políticas públicas, também percebemos, nos últimos anos, um movimento no cenário internacional que ilustra o avanço da presença e participação de outros atores aos processos de produção das políticas públicas domésticas por meio dos variados aportes dos diferentes atores extranacionais. Neste ponto, Stone menciona que:

153

A política interna dos Estados-nação continuará a garantir a diferença e a diversidade. Os Estados continuarão sendo mediadores importantes da globalização, mas suas capacidades de reagir e responder serão dramaticamente diferentes (STONE, 2008, p. 34).

A participação de outros atores, especialmente os extranacionais, está diretamente relacionada com a interdependência política, social e econômica provocada pela globalização. Por ser difusa e abranger uma gama de possibilidades de atuações, a participação dos atores extranacionais também pode ser considerada como mais um elemento importante para colocar em xeque a eficácia das categorias analíticas, conceitos e prescrições teóricas “estáveis” da literatura sobre as políticas públicas, notadamente porque ilustra a importância de fatores exógenos e que são responsáveis por induzir e/ou produzir novas perspectivas em relação à atuação do próprio Estado.

Stone (2008), por exemplo, ao refletir sobre as interações entre o doméstico e o internacional, cita a relevância de trazer para o debate a discussão sobre a reorganização das instituições do Estado e o papel desempenhado por eles no contexto globalizado. Segundo a autora, na medida em que os atores externos

ganham espaço no direcionamento das políticas globais, eles exercem interferências variadas sobre os assuntos domésticos. Esse avanço se acentua a partir da conexão e das redes produzidas em torno das temáticas políticas, sociais e econômicas comuns às diferentes instituições de governo.

Como consequência dessa interação entre os diferentes atores, as correntes teóricas que priorizam o “Estado em ação” possuem limitações quando o problema público extrapola os limites territoriais e passam a chamar atenção quase que simultaneamente de outras autoridades extranacionais. Como resultado, não é incomum encontrarmos articulações que possuem como objetivo conectar a produção de políticas públicas domésticas ao âmbito “internacional” e, vice-versa, em períodos recentes. Casos como a cooperação descentralizada, as trocas de ideias, experiências e o conhecimentos, a captação de recursos diversos, dentre outros são cada vez mais recorrentes e necessários para criação de soluções e atendimento das demandas sociais.

154 Um ponto que merece destaque são as instâncias de participação, seja em fóruns temáticos nacionais e internacionais, que configuram como espaços de partilha de interesses comuns relativos as diversas áreas de atuação governamental como a saúde, educação, meio ambiente, segurança pública e outros. Nestes espaços prevalecem as trocas de informações sobre os principais desafios em torno das transformações sociais, a complexidade dos problemas públicos que agora estão dispersos pelos variados territórios, pela mobilização de diferentes atores em torno de questões e interesses comuns e outros.

Faria (2018), ao tratar sobre os efeitos da globalização na produção das políticas públicas domésticas e as estruturas dos Estados, menciona a carência de pesquisas que retratam as conexões territoriais e as implicações de tais efeitos sobre o repertório e ações governamentais. O tratamento residual, dado às dinâmicas geográficas em torno do território, seja qual for o nível, no campo da Análise de Políticas Públicas é identificado pelos autores Batista et al. (2020) ao citarem o clássico ciclo de políticas públicas.

[ciclo de políticas] dado esta simplificação "forçada", com o afã de explicar as etapas ou característica dos processos que envolvem a política pública, muitos autores e pesquisadores da área acabam por omitir aspectos importantes e que, em contextos recentes, no mundo cada vez mais conectado, são imprescindíveis para compreensão de qualquer política pública. (BATISTA, DOMINGOS e VIEIRA, 2020)

A omissão citada pelos autores acima está presente em críticas nos trabalhos de Stone (2008, 2019). A autora ressalta a ênfase dada às pesquisas que ocorrem nos limites dos Estados-nação e se atém majoritariamente aos atores, aos processos e aos territórios do Estado. Além disso, sintetiza sua crítica ao mencionar que “a administração pública tem sido prisioneira da palavra “estado”” e que a justificativa para isso seria que “o estado-nação é o contexto natural dentro do qual a prática da administração pública deve ser estudada” (STONE, 2008, p. 23).

As pesquisas centradas no “estado” estão relacionadas ao nacionalismo metodológico que, por sua vez, advém da trajetória de pesquisas ligadas diretamente à concepção Estadocêntrica. Porém, o avançar da globalização e das inúmeras transformações ocorridas acaba enfraquecendo o poder de explicação baseada na ideia “Estadocêntrica” na medida em que os problemas públicos estão dispersos pelos diferentes territórios e demandam articulações entre os diferentes atores, internos e externos ao Estado. Neste último ponto, Secchi (2013), autor filiado a abordagem multicêntrica, esclarece a importância de estabelecer uma visão mais compartilhada e coerente sobre os problemas públicos, que perpassa novas formas de se pensar o papel e a posição do Estado, seja ele central ou não. Dentre as variadas características da abordagem multicêntrica, Secchi apresenta algumas que são destacadas por romper com o aprisionamento das pesquisas que envolvem a centralidade do Estado, a saber:

[...]1) enfoque mais interpretativo e, por consequência, menos positivista...;2)[...] evita pré-análise de personalidade jurídica[...]; 3) [...]aproveitamento do instrumental analítico e conceitual da área de política pública para um amplo espectro de fenômeno político-administrativos de natureza não estatal; 4) [...]rompimento das barreiras entre esferas estatais e não estatais na solução de problemas coletivos, tais como o tráfico internacional de drogas, o combate à fome, às mudanças climáticas, e a doenças infectocontagiosas[...];5)atores sociais têm acesso a instrumentos de política pública (informação, campanhas, prêmios, incentivos positivos, prestação de serviços, etc.). (SECCHI, 2013, p. 4)

Como ressaltado por Secchi (2013), a porosidade das fronteiras territoriais e a complexidade dos problemas públicos fornecem indicativos de que o nacionalismo metodológico é insuficiente para compreensão das transformações que a sociedade vem passando, sobretudo, diante da transnacionalização das demandas sociais. É neste último ponto que a internacionalização dos processos das

políticas públicas amplia o espaço de análise e fornece uma lente alternativa ao cobrir dimensões pouco exploradas. Na próxima seção, discutiremos o conceito e as definições acerca do fenômeno da internacionalização das políticas públicas e a como esta abordagem está inserida no contexto da atuação dos entes subnacionais.

#### **4. Internacionalização da produção de políticas públicas: definições e o papel dos entes subnacionais**

156 Trazer a internacionalização dos processos de produção das políticas públicas requer, naturalmente, a ampliação do escopo para além do contexto territorial dos Estados e das instituições. Ao reconhecer a presença de forças políticas extranacionais no território dos Estados, pautando agendas e ditando comportamentos, de uma forma em geral, ou influenciando a produção das políticas públicas domésticas, de modo específico, fica claro também que novas pesquisas devem ser realizadas com a finalidade de compreender como estas forças atuam e que tipo de relações elas produzem. Nesse sentido, em que pese encontrarmos diferentes definições acerca do fenômeno da internacionalização, sua relevância é encontrada na ampliação do campo de análise das políticas públicas, uma vez que fornece uma explicação que abarca e considera as interações realizadas entre os atores estatais e os atores extranacionais ao longo do processo de produção das políticas públicas.

Tal interação nos provoca a pensar de maneira analítica sobre as fronteiras territoriais, o aumento da transnacionalização dos problemas públicos e a participação dos atores extranacionais nos assuntos domésticos. O destaque desta abordagem são as possibilidades de atuação dos entes subnacionais, sobretudo, quando observamos o acolhimento de práticas difundidas pelos atores extranacionais por parte dos governos subnacionais e a criação de parcerias para atender as demandas da sociedade.

Por atores extranacionais o entendimento adotado neste artigo consiste no conjunto variado de atores que atuam fora dos limites do Estado-nação. Sua importância para este recorte analítico reside na influência que eles exercem sobre políticas globais e sobre as políticas domésticas, inclusive na produção das políticas públicas. Estes atores são representados por organizações intergovernamentais,

*think-tanks*<sup>7</sup>, grupos de interesses internacionais, as comunidades epistêmicas internacionais e outros.

Segundo Castro (2012), os atores extranacionais “exercem, influenciam ou amoldam, direta ou indiretamente, o cenário internacional por meio da interação de *inputs* e *outputs*.” (CASTRO, 2012, p. 428). No campo doméstico, esses atores possuem em seu “arsenal” a capacidade de influenciar a produção das políticas públicas por meio de sua *expertise*, proveniente da atuação na promoção de políticas públicas globais<sup>8</sup> ou pelo *background* institucional que lhes confere autoridade para direcionar os rumos das agendas de políticas públicas nos contextos domésticos.

Prova do avanço dos inúmeros agentes externos pode ser observada na quantidade de demandas que exigem maiores compatibilizações entre as normas internacionais e as regulamentações existentes no âmbito doméstico, principalmente com relação aos efeitos da interdependência ou os chamados *linked issues*. Além disso, como observa Castells (2000), esses atores avançam cada vez mais nas pautas e agendas globais, uma vez que são dotados de autonomia e corpo burocrático especializado. Assim, o somatório de eventos decorrentes da globalização, a presença de atores extranacionais nos territórios domésticos e o avanço dos atores estatais subnacionais no campo internacional consolida, portanto, a importância de discutir a internacionalização dos processos de produção de políticas públicas.

Howlett et al. (2002) discutem a internacionalização da produção das políticas públicas como a intenção de alguns atores em moldar ou alterar o *status quo* de determinado campo ou área de interesse governamental. Segundo os autores, o conceito está intimamente relacionado à mudança de paradigmas nas abordagens e nas formas de atuações dos governos, que usam a força dos atores externos para sustentar tais alterações.

---

<sup>7</sup> Segundo MCGann (2021) os think-tanks “são organizações de análise e engajamento de pesquisas de políticas públicas que geram políticas orientadas, análises e aconselhamentos sobre questões nacionais e internacionais, permitindo assim que os formuladores de políticas e o público tomem decisões informadas sobre políticas públicas” (MCGANN, 2021, p. 13)

<sup>8</sup> Por política pública global Faria (2018) menciona que não serve apenas para “realçar a inegável dispersão da autoridade no mundo contemporâneo e o caráter cada vez mais poroso do Estado nacional, mas também a premente necessidade de ação interestatal coordenada para a solução de diversos dos mais graves problemas atuais.” (FARIA, 2018, p. 102)

Por meio de aportes financeiros, informacionais, de ideias e orientações gerais e outros, os atores externos influenciam os governos e atores domésticos e a produção das políticas públicas domésticas.

A internacionalização serve, portanto, para introduzir novos atores e novas ideias nos processos de formulação de políticas domésticas e enfraquecer as redes fechadas existentes e as dependências de trajetórias no nível doméstico. Essa situação explica a reconhecida propensão da internacionalização para levar a mudanças políticas significativas em muitos setores e áreas da vida social e política. (HOWLETT e RAMESH, 2002, p. 41, tradução nossa).

Skogstad (2007), por sua vez, utiliza o termo “internacionalização das políticas domésticas” como uma atividade do Estado desenvolvida para fazer frente aos eventos e mudanças decorrentes da globalização. Na visão da autora, a internacionalização só ocorre se as forças internas do Estado produzirem consensos para autorizarem a participação de outras forças externas nas políticas governamentais. Por meio do ciclo das políticas públicas, a autora cita como as fases do processo de produção são afetadas por fatores que não são originários da arena doméstica, a saber:

158

A primeira é a dimensão econômica da internacionalização, comumente referida como globalização econômica, por meio da qual os mercados domésticos se abrem e se integram aos de outros lugares, os fluxos transfronteiriços de bens e capital se intensificam e mais atividade econômica é conduzida por empresas transnacionais. A segunda e a terceira dimensão são a face política da internacionalização. Eles incluem o surgimento de locais supranacionais de autoridade normativa e governança, como a OMC e a União Europeia, para complementar os *loci* domésticos de governar, bem como a mobilização de redes de atores sociais, políticos e econômicos que transcendem uma única nação e cujo objetivo é influenciar a formulação de políticas em uma base plurinacional. (SKOGSTAD, 2007, p. 6, tradução nossa).

Para os autores Bernstein et al. (2012), o conceito e a abrangência do fenômeno estão relacionados à criação de redes entre os diferentes atores, internos e externos ao Estado, principalmente porque determinadas áreas ou setores possuem obrigações vinculantes entre o plano doméstico e o internacional. Os autores citam questões mais emblemáticas e que estão em destaque no debate público como as questões ligadas ao meio ambiente e às mudanças climáticas, à degradação de florestas, à perda de biodiversidade e à preservação da fauna e flora.

Estas áreas, na visão dos autores, possuem arranjos complexos e são caracterizadas por serem fortemente reguladas.

As obrigações vinculantes, mencionada pelos autores acima, é o resultado da interpenetração de esforços transnacionais nas práticas domésticas e que balizam os comportamentos dos atores estatais em suas atividades locais/territoriais. A internacionalização das políticas públicas é utilizada para “referir-se à quando as políticas públicas dentro da jurisdição nacional enfrentam um maior escrutínio, participação ou influência de atores transnacionais e instituições internacionais, e as regras e normas que elas incorporam” (BERNSTEIN e CASHORE, 2012, p. 72).

Massardier et al. (2013) caracterizam o fenômeno como um movimento recente no qual as políticas públicas, que sempre estiveram como componente principal de sua análise o contexto nacional, estão cada vez mais conectadas ao plano internacional e à “circulação transnacional de paradigmas e instrumentos de políticas públicas” (MASSARDIER e SABOURIN, 2013, p. 84). Neste último ponto, em trabalho recente, Faria (2018) pontua que:

159

a internacionalização é o resultado] direto e indireto, propositado e por vezes não intencionado, da atuação de uma variedade de atores individuais e coletivos. Se esses atores e instituições, de abrangência inter, trans, supranacional e global, aportam ao processo de produção das políticas, como veremos, contribuições as mais diversas, por exemplo, na busca de maior eficiência, eficácia e legitimidade da ação estatal. (FARIA, 2018, p. 11)

Como podemos observar, a compreensão do fenômeno ilustra como os governos estão reagindo frente às rápidas mudanças provocadas pela globalização. As definições dos autores, em alguma medida, reforçam a necessidade de aperfeiçoar instrumentos, parcerias, e capacidades estatais<sup>9</sup> para melhor atender as demandas sociais.

Antes de trazer os casos para ilustrar como o fenômeno é identificado em governos subnacionais, cabe mencionar algumas razões pelas quais a utilização da internacionalização dos processos de produção das políticas públicas é adotada, seja como alternativa ou complementação aos apoios do governo central. Abaixo enumeramos algumas razões mais evidentes e que podem ser resumidas em duas

---

<sup>9</sup> Por capacidades estatais, Lattuada e Nogueira (2011) caracterizam como a atuação do Estado e “as possibilidades de ação que este complexo institucional tem por meio de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionais e demais instrumentos” (LATTUADA e NOGUEIRA, 2011, p. 32).

categorias que misturam razões políticas e razões inerentes à prática da gestão pública, a saber:

1. A primeira diz respeito às fragilidades internas, que são cada vez mais expostas em governos subnacionais como, por exemplo, a falta de *expertise* do corpo burocrático no tratamento de problemas públicos, que, novamente, são cada vez mais transnacionalizados. A celeridade na tomada de decisão e a disponibilidade de recursos, que estão diretamente relacionadas à estrutura institucional e à capacidade instalada, são dois atributos fundamentais para o atendimento das demandas sociais. Dessa forma, os governos subnacionais encontram na internacionalização algumas saídas possíveis ao estabelecer parcerias ou utilizar modelos considerados como “boas práticas” preconizadas pelos atores extranacionais;
2. A falta de acesso à informação e de conhecimentos especializados sobre como operar em situações adversas também são alguns fatores que conectam governos subnacionais aos diferentes aportes dos atores extranacionais. Podemos citar casos de ampla repercussão como os problemas climáticos ou crises de saúde pública.
3. O uso cada vez mais recorrente da autonomia política-administrativa disposta no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que colocam os governos subnacionais em posição de buscar novas fontes de recursos para sustentar determinadas ações em seus territórios e criar alternativas aos inúmeros mecanismos que o governo central detém e utiliza para vincular e promover a adesão de práticas pensadas e gestadas no nível central<sup>10</sup>.
4. Legitimar suas atuações com base na autoridade de outros atores extranacionais em assuntos que possuem certa controvérsia ou conflitos de interesses. De outra forma, os atores subnacionais buscam a *expertise* e o *background* dos atores extranacionais com a finalidade de preencher alguma deficiência em suas atividades e, para tanto, sustentam suas decisões em ideias e atuações reconhecidas e legitimadas por atores extranacionais.

---

<sup>10</sup> Arretche por exemplo, menciona que no caso brasileiro “embora os governos subnacionais tenham um papel importante – e até mesmo pouco usual em termos comparados – no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal.” (ARRETCHÉ, 2010)



## 5. Casos e ocorrências em governos subnacionais de internacionalização de políticas públicas

Parte relevante da internacionalização da produção das políticas públicas está na atuação dos governos subnacionais. Isto porque esses atores não só aumentaram seu raio de participação nas relações internacionais nos últimos tempos, por meio da paradiplomacia<sup>11</sup>, como também estão criando alternativas para suprir certas deficiências em suas capacidades de resolução dos problemas públicos. A outra parte relevante, como discutido nas seções anteriores, está nos atores extranacionais. Esses atores, por meio de suas atuações como mediadores das relações internacionais, colaboradores em programas e projetos gerais, difusores de informações, financiadores de programas e ações globais, e outros avançam e influenciam, cada vez mais, nos assuntos domésticos dos Estados.

161 Esta interação entre as duas partes, governos subnacionais e atores extranacionais, intensificaram-se na medida em que podemos observar o uso dos deslocamentos das políticas públicas, que contribuem para conectar lugares, atores e processos de forma rápida e eficiente através dos meios de comunicação e gestão. Estes deslocamentos ocorrem por meio de três formas, a saber: a transferência, a difusão e a circulação de políticas.

O primeiro deslocamento, a transferência de políticas, ocorre de um ponto ao outro e está atrelada à busca por parte dos atores estatais de conhecimentos sobre políticas ou programas que existem no exterior e que, de alguma maneira, podem ser aplicados ao caso doméstico. O segundo, a difusão de políticas, significa a adoção de práticas em conjunto ou até mesmo quando determinadas políticas são apreendidas e adotadas de forma quase que simultânea.

A diferença entre a transferência e a difusão, segundo Faria (2018), é que “os estudos sobre a transferência têm um foco mais micro, enquanto os estudos sobre difusão têm preocupações mais macro. Dito de outra forma, os processos de difusão abarcam inúmeras transferências” (FARIA, 2018, p. 36). A circulação de políticas,

---

<sup>11</sup> Ver Junqueira (2018) para uma revisão e apresentação qualificada das diferentes interpretações sobre o conceito e características da paradiplomacia. Para o nosso interesse, a paradiplomacia significa a capacidade dos entes subnacionais em participar, promover, e articular políticas públicas junto aos atores e instituições no campo das relações internacionais.

por sua vez, é mais ampla e configura o deslocamento nas duas pontas, desencadeando um processo de aprendizado mais abrangente e de forma coletiva.

Abaixo destacamos os principais mecanismos de difusão de políticas levantados Oliveira et al. (2020).

- Indução Institucional: Ocorre quando uma instituição (doméstica ou internacional) exerce qualquer forma de pressão sobre um governo ou organização para adotar determinada política;
- Cooperação: Consiste no trabalho conjunto para definir objetos, parceiros, responsabilidades, prazos, recursos, finalidades e resultados esperados com a transferência.
- Networking e Circulação dos Indivíduos: Trata-se da influência de relações interpessoais na identificação de diversos instrumentos de políticas existentes para lidar com um problema público;
- Tradução: Define a adaptação dos instrumentos formais ou das dimensões abstratas das políticas às distintas especificidades do contexto local, e;
- Renovação Política: Diz respeito à mudança de programa de governo, que pode tornar um órgão público mais aberto a adotar instrumentos de outros países. (OLIVEIRA, SARAIVA e SAKAI, 2020, p. 24).

162 Oliveira et al. (2018) sintetizam os três deslocamentos como produtos de uma interação entre os diferentes atores no campo das políticas públicas. Segundo os autores, “no mundo globalizado, onde as fronteiras do Estado são permeáveis e a política pública viaja transnacionalmente, a difusão de políticas é o que conecta naturalmente a política doméstica à internacional” (OLIVEIRA e PAL, 2018, p. 200).

Ao observar como esse fenômeno da internacionalização ocorre no caso brasileiro, nas diversas unidades subnacionais, identificamos de que maneira as condições internas criadas pela configuração federalista brasileira, sobretudo, com relação à autonomia política-administrativa concedida pela Constituição Federal de 1988 e às competências comuns entre os três níveis de governo, tornou possível o avanço dos entes subnacionais no desenvolvimento de novas formas de articulação e produção de políticas públicas.

A autonomia desses entes subnacionais somada ao conhecimento e à vontade política dos governadores e prefeitos em ampliar o repertório de estratégias de atuação de governos subnacionais colocaram os entes subnacionais em posição de destaque não só no contexto nacional, como no âmbito das relações internacionais. Como prova desse avanço podemos citar a criação das Secretarias e Assessorias de Relações Internacionais, que buscaram auxiliar os governos subnacionais a divulgar

internacionalmente as cidades e as regiões, além de promover articulações, parcerias entre as Secretarias de governo e atuar em cooperações internacionais. Junqueira (2015), por exemplo, cita o estudo pioneiro que trata sobre o mapeamento das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) realizado pela Confederação Nacional de Municípios em 2011. Segundo o estudo, cidades como Rio de Janeiro (RJ) e Porto Alegre (RS) criaram suas primeiras SMRI em 1993. Campinas (SP) e Belo Horizonte (MG) o fizeram em 1994 e posteriormente outras foram surgindo. Um ponto importante levantado por Junqueira (2015) são as condições para que haja o avanço destes departamentos nos diferentes entes da federação.

Não se pode esquecer que existem inúmeras variáveis como localização geográfica, orçamento municipal restrito, permuta constante de partidos políticos na administração local que de certo modo inibem ou retardam o avanço das excursões externas das cidades. Dito de outro modo, a dinâmica do *stop and go* (Vigevani e Prado, 2010) caracterizadora das municipalidades brasileiras acaba por dificultar a paradiplomacia (JUNQUEIRA, 2015).

163

Prado (2018), ao discutir esse avanço da internacionalização dos governos subnacionais de uma forma em geral, aponta que por ser uma área fragmentada e pouco institucionalizada, dificilmente poderíamos dissociar as atividades consideradas “mais gerais” daquelas detentoras de características que envolve o componente “internacional”. A autora menciona que:

Em geral, essas ações se diluem nas atividades gerais dos governos, sendo que a extensão e a direção do envolvimento internacional geralmente são determinadas pela vontade política dos governantes, das possibilidades comerciais e dos interesses individuais de cada estado ou município brasileiro. (PRADO, 2018, p. 143).

O primeiro exemplo e talvez o de maior repercussão no período recente está na participação direta dos atores extranacionais nas políticas públicas de governos subnacionais no combate a pandemia provocada pelo vírus Sars-Cov-2 ou Covid-19. Nesse caso específico, a atuação da Organização Mundial da Saúde (OMS) ganhou destaque não só pelo alcance em termos de capacidade de penetração nos Estados, de uma forma em geral, como também pela capacidade de moldar e influenciar as decisões dos governos subnacionais.

No tocante à indução institucional, ainda que o governo central tenha dificultado o combate à pandemia no Brasil<sup>12</sup>, os governos subnacionais<sup>13</sup> não só atuaram no sentido de acatarem as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS), como também utilizaram da legitimidade do ator externo para introduzir em suas políticas públicas práticas amplamente difundidas, como as medidas restritivas de distanciamento social, aglomeração e a imposição uso obrigatório de máscaras em determinados locais.

Com relação ao mecanismo de cooperação citado por Oliveira et al. (2020), verificamos, por exemplo, as iniciativas promovidas pelo Estado de São Paulo na criação de parcerias para produção e fornecimento das vacinas contra a Sars-Cov-2. Esse acordo do governo do Estado de São Paulo com a empresa farmacêutica chinesa Sinovac, além de disponibilizar as vacinas contra a Sars-Cov-2, também prevê, em contrato, a transferência de tecnologia para que o Instituto Butantan, órgão ligado ao governo do Estado de São Paulo, possa fabricar as doses da vacina<sup>14</sup>.

No tocante à atuação dos Estados no fornecimento e distribuição da vacina, também podemos citar as inúmeras contribuições dos atores, nacionais e extranacionais, que conformam as comunidades epistêmicas<sup>15</sup>, sobretudo, aquelas formadas por médicos, pesquisadores e agentes da saúde. Essas comunidades encampam discussões acerca da eficácia e a necessidade de vacinação em massa para conter o avanço e mitigar os efeitos provocados pelo vírus da Sars-cov-2. Exemplos de como essas comunidades participam, direta ou indiretamente, na produção das políticas públicas podem ser vistos nos diversos Comitês Científicos<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Isso ficou evidente quando houve a instalação de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) no Senado Federal para discutir as ações do executivo federal no enfrentamento da pandemia, considerando que o Brasil, por diversos momentos, ocupou as primeiras posições em relação a quantidade de número de mortos pelo vírus da Sars-Cov-2.

<sup>13</sup> Aqui, mais uma vez, podemos visualizar o tensionamento entre governo central e governos subnacionais em relação as ações tomadas para mitigação dos efeitos causados pela pandemia. O resultado deste conflito de poder chegou a mais alta corte do país em abril de 2020. Por fim, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que os governos subnacionais teriam competências concorrentes para fazer valer ações que visavam o combate ao Sars-Cov-2.

<sup>14</sup> Ver mais em Guimarães (2021)

<sup>15</sup> A expressão comunidade epistêmica designa uma “rede de profissionais com conhecimento e competência reconhecidos em um domínio específico” (HAAS, 1992, p. 3).

<sup>16</sup> O Comitê Científico do Consórcio Nordeste criado nos termos da resolução nos termos da Resolução nº 05/2020 de 31/03/2020; Comitê Científico de Apoio ao Enfrentamento da Pandemia do Covid-19, criado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul no âmbito do Decreto Nº 55.129; Comitê Científico do Governo do Estado de São Paulo conforme Resolução SS nº 131, de 19-8-2021, Nº 162 – DOE – 20/08/21 - seção 1 – p.25; e, outros. Os comitês possuem, como característica

criados para assessorar governadores dos estados e os prefeitos dos municípios no que diz respeito ao combate ao vírus. Esses Comitês, em função dos conhecimentos e da rede que cada membro está inserido, atuam no sentido de articular, engajar e criar conexões com as diferentes instâncias, nacionais e internacionais, para orientar a tomada de decisões dos governos subnacionais na produção das políticas públicas.

Já no que diz respeito ao *networking*, à tradução e à renovação política, percebemos as mais variadas situações devido às particularidades regionais de cada ente subnacional, principalmente em relação às capacidades estatais e o forte componente político-ideológico que também marca, em maior ou menor medida, os interesses dos governos subnacionais. Os exemplos de destaque em relação aos três mecanismos de difusão citados são verificados nas iniciativas dos estados do Nordeste do Brasil com a implementação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), criado a partir do protocolo de intenções em 14 de março de 2019. Esse consórcio coloca os entes subnacionais estaduais da região em posição estratégica para realizar parcerias e redes de apoio, acordos e adequação de instrumentos e práticas que contribuem nas realidades locais. Rossi e Silva (2020) mencionam que:

um dos principais objetivos do Consórcio é estabelecer uma agenda internacional buscando parcerias institucionais e financiamentos de projetos com outros países, o que se tornou essencial na atuação do Consórcio no combate ao Covid-19, sobretudo a importação de equipamentos hospitalares. (ROSSI e SILVA, 2020, p. 4)

Outro exemplo importante está na atuação da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e na Associação Brasileira de Municípios (ABM). Essas organizações congregam diferentes movimentos encampados pelos governos subnacionais na busca pela criação de alternativas e possibilidades de atuação no campo da produção de políticas públicas. Isso fica claro, principalmente, quando os entes subnacionais buscam recursos para financiarem suas atividades regionais/locais.

---

principal, corpos técnicos altamente qualificado, que são conhecidos por produções relevantes nos seus campos de atuação.

Além dos Organismos Internacionais mais famosos no repasse de recursos, como é o caso da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), é possível encontrar também outras concedentes conhecidos como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a União Europeia (UE) (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2018).

Na Associação Brasileira dos Municípios (ABM) também identificamos outros exemplos que vão ao encontro das estratégias e formas pensadas para o desenvolvimento de atuação dos entes subnacionais, especialmente, no tocante às necessidades da sociedade local. Exemplos como instruções e cursos de capacitação para os servidores promovidos por organizações internacionais, acordos de intenções em determinadas áreas junto as outras cidades e países e a busca por recomendações ou orientações são algumas das alternativas elencadas para que os municípios possam realizar e traduzir as políticas para sua realidade local.

166

No sítio eletrônico da Associação Brasileira dos Municípios (ABM) encontramos, por exemplo, páginas onde especialistas reforçam a importância do acesso por parte dos entes subnacionais a fontes externas, de parcerias e tecnologias sociais. Isso é demonstrado quando a associação cita as vantagens que a formação de redes proporciona no território por meio do “[...] acesso e a internalização de tecnologias, práticas ou experiências disponíveis no exterior que [...] amplia o conhecimento aplicado por indivíduos e instituições e contribui para acelerar o processo de desenvolvimento nacional” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 2019).

Os casos são inúmeros e variados. Contudo, ao fazer um esforço analítico, podemos citar e resumir algumas contribuições que auxiliam na identificação de como o fenômeno da internacionalização está presente nas fases do ciclo de políticas públicas. Na definição de agenda observamos atuações de organismos internacionais, movimentos sociais transnacionais, *think-tanks*, ou comunidades epistêmicas na realização de campanhas para incentivar determinada ação ou chamar a atenção para determinados problemas públicos. O uso de *advocacy*<sup>17</sup> em áreas mais gerais como saúde, educação, segurança pública e outras áreas específicas como agricultura e economia são predominantes. Estas ações resultam

---

<sup>17</sup> “A defesa de políticas requer habilidades de retórica, persuasão, organização e ativismo.” (DYE, 2017, p. 6, tradução nossa)

em diferentes tipos de mobilizações domésticas e em pressões sociais para que determinada questão possa ser alçada às agendas governamentais dos entes subnacionais. Exemplos como a atuação do *Greenpeace* na luta contra o desmatamento da floresta amazônica e, conseqüentemente, a mobilização da sociedade para inserção de temáticas ligadas às questões ambientais nas agendas governamentais estão cada vez mais recorrentes.

Outro exemplo na formação de agenda está nas áreas governamentais que contemplam os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, adotados no ano 2000, e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que passaram a vigorar desde 2016. Tais objetivos, por serem formatados em instâncias formais e de ampla congregação de atores, tais objetivos ganharam repercussão tácita no âmbito doméstico e são distribuídos em vários programas e ações dos entes subnacionais. No caso brasileiro, por exemplo, essa inserção programática é facilmente perceptível em instrumentos técnicos de planejamento e gestão orçamentária. Em Minas Gerais, observamos na publicação da Lei 22475, de 29 de dezembro de 2016, que revisa as ações para o ano de 2017, o esforço na criação de ações para atender os objetivos estratégicos de cada área definida pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Art. 2º A revisão do PPAG 2016-2019 para o exercício 2017 organiza a ação governamental em programas e ações de acompanhamento intensivo e geral, que visam a atender ao conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS - e aos objetivos estratégicos definidos para cada uma das áreas e eixos oriundos do processo de elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI. (MINAS GERAIS, 2016)

Vale destacar também o esforço da Frente Nacional de Prefeitos e da União Europeia em repassar o conhecimento sobre como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) podem ser absorvidos pelos municípios e postos em prática. Uma das ações desenvolvidas neste sentido, por exemplo, foi a criação de canais de comunicação e divulgação de estratégias para implementar tais objetivos, considerando a realidade de cada território. Um dos produtos desta ação é o “Planejamento Municipal e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”<sup>18</sup>, que diz

---

<sup>18</sup> Pode ser acessado em <https://www.estrategiaods.org.br/multimedia/baixe-a-cartilha-planejamento-municipal-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>, acessado em 21/02/2021.

respeito à criação de metodologia voltada à adequação dos instrumentos de gestão municipais para o atendimento e cumprimento das metas contidas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável(ODS).

No caso da formulação de políticas públicas, percebemos a presença dos atores extranacionais ao participar com seus conhecimentos e evidências científicas que corroboram determinada perspectiva em detrimento de outras. Neste caso, comumente encontramos a presença dos *think-tanks*, sejam nacionais ou extranacionais, que utilizam seu *background* e *expertise* como aporte às políticas públicas para defender determinado ponto de vista e formar maior peso em favor da alternativa de interesse.

Igualmente relevante nesta fase de formulação estão as organizações internacionais como a ONU, o FMI e outros que oferecem auxílios diversos, na maioria das vezes condicionados à determinada diretriz divulgada e perseguida por estas organizações. Por fim, na etapa da implementação e avaliação de políticas públicas também observamos desde o apoio financeiro das agências multilaterais como FMI, Banco Mundial e outras, que investem recursos financeiros caso o escopo das políticas públicas esteja alinhado com ideias e valores apregoados por tais instituições, como a formação técnica dos agentes estatais e instrumentos e metodologias de avaliação para posterior verificação e validação das metas e resultados previamente acordados.

168

## 6. Conclusão

Apresentamos um delineamento que julgamos ser importante para o campo de Análise de Políticas Públicas, que destaca não só a relevância da internacionalização da produção das políticas públicas, como também a atuação dos entes subnacionais na busca por alternativas para solução de seus problemas públicos. Os exemplos selecionados tiveram como intenção representar o fenômeno e retratar, por meio de casos recentes, como os atores subnacionais estão apropriando dos diferentes tipos de aportes que os atores extranacionais realizam. Contudo, uma lacuna relevante e que merece atenção diz respeito às vantagens e desvantagens que a internacionalização pode acarretar, uma vez que o assunto ainda é pouco discutido e explorado ao caso brasileiro.



Por fim, tal como aponta Stone (2019) ao apresentar outras formas de análises como o 'transgovernamentalismo', a 'administração transnacional' e a 'diplomacia científica', o fenômeno da internacionalização tem como intenção ampliar o campo para além do nacionalismo metodológico, elencando possibilidades outras que estão para além do Estado, e que também reforça como os entes subnacionais brasileiros estão inserindo este escopo em suas atuações. Ao colocar em evidência a pluralização dos atores extranacionais que aportam aos processos de produção de políticas públicas domésticas, também ilustramos como a internacionalização fornece alternativas possíveis para que as entidades subnacionais possam atuar de maneira ampla, ao dispor de mais ferramentas e mecanismos, na solução dos problemas públicos transnacionalizados.

Ademais, a globalização, como discutido, ainda impõem desafios aos Estados. Aspectos relacionados à autonomia federativa dos entes subnacionais, a tensão existente entre o ente central e os entes subnacionais em relação ao estabelecimento de conexões/atuações junto aos atores externos, e a abertura das instituições domésticas aos atores e aportes extranacionais são algumas das dimensões que merecem e podem ser exploradas em estudos e pesquisas posteriores. Contudo, fica cada vez mais evidente a necessidade de aperfeiçoarmos instrumentos e mecanismos de análise de políticas públicas para que possamos ampliar e melhor compreender os problemas públicos, que claramente não reconhecem limites territoriais e exigem certa coordenação e mobilização de diferentes atores, seja no âmbito nacional ou internacional.

169

## 7. Bibliografia

ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em termos? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. pp. 587 a 620, 2010.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS. Márcio Corrêa destaca importância da cooperação técnica internacional. **Márcio Corrêa destaca importância da cooperação técnica internacional**, 2019. Disponível em: <<https://abm.org.br/marcio-correa-destaca-importancia-da-cooperacao-tecnica-internacional/>>. Acesso em: 05 jan. 2021.

BATISTA, M.; DOMINGOS, A.; VIEIRA, B. Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. In: BOLOGNESI, B.; SILVA, G. P. D. **Ciências sociais hoje [livro eletrônico]**: Ciência Política. São Paulo: Zeppelini Publishers, 2020. p. 333.

BERNSTEIN, S.; CASHORE, B. Complex global governance and domestic policies: four pathways of influence. **International Affairs**, v. Volume 88, n. Issue 3, p. Pages 585–604, May 2012.

CAIRNEY, P.; HEIKKILA, T.; WOOD, M. **Elements in Public Policy: Making Policy in a Complex World**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2019.

CASTELLS, M. **Fim de milênio. A era da informação. Economia, sociedade e cultura**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTRO, T. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Plataforma Êxitos: conheça as ofertas de recursos internacionais para os projetos do seu Município. **Confederação Nacional de Municípios**, 2018. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/plataforma-exitos-conheca-as-ofertas-de-recursos-internacionais-para-os-projetos-do-seu-municipio>>. Acesso em: 19 fevereiro 2021.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. 15. ed. [S.l.]: Pearson, 2017.

FARIA, C. A. P. D. **Políticas Públicas e Relações Internacionais**. Brasília: Enap-Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2018.

170

FREY, K. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: \_\_\_\_ **Planejamento e políticas públicas**. 21. ed. Brasília : IPEA, 2000. p. p. 211-259.

GUIMARÃES, R. O Instituto Butantan e a Vacina Brasileira AntiCOVID. **Ciência & Saúde Coletiva**, p. 2829-2832, 2021.

HAAS, P. M. K. Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: HAAS, P. M. **Knowledge, Power, and International Policy Coordination**. [S.l.]: The MIT Press, v. v.46, 1992. p. 1-35.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. The Policy Effects of Internationalization: A Subsystem Adjustment Analysis of Policy Change. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice** 4., Netherlands, n. Kluwer Academic Publishers., p. 31-50, 2002.

JUNQUEIRA, C. G. B. A criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Setembro/Dezembro 2015. ISSN 21.

JUNQUEIRA, C. G. B. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, São Paulo , n. n. 83, 2018.

LATTUADA, M.; NOGUEIRA, M. E. Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011).. **Estudios Rurales**, Buenos Aires, v. Estudios Rurales; Vol 1, No 1, 2011.

MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B. A. **Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil**. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014.

MASSARDIER, G.; SABOURIN, E. **Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America**. Brasília: Sustainability in Debate, v. v. 4, n. 2, 2013.

MCGANN, J. G. **2020 Global Go To Think Tank Index Report" (2021).TTCSP Global Go To Think Tank**. University of Pennsylvania, Think Tanks and Civil Societies Program. [S.l.]. 2021.

MINAS GERAIS. Lei Ordinária Nº 22475, de 29 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG 2016-2019 - para o exercício 2017. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais: Diário do Executivo.**, Belo Horizonte, 2016.

NAINGGOLAN, A. H. Key Dynamics of Internationalization of Public Policy in the Context of Policy Transfer. **Jurnal Politik**, v. 3, 2017.

171

OLIVEIRA, O. P. D.; PAL, L. A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 52, p. 199-220, 2018.

OLIVEIRA, O. P. D.; SARAIVA, C.; SAKAI, R. **Difusão de Políticas e Cooperação Para o Desenvolvimento: Elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional**. No. 1. ed. São José do Rio Preto: Bailão Editorial, 2020. 80p p.

PIRES, V. et al. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, Araraquara, SP, p. 110-126, jul-set 2014.

PRADO, D. F. M. D. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. **Rev. Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. v. 13, p. 137-168, 2018. ISSN 3.

ROSSI, R. D. C.; SILVA, S. A. D. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. **Espaço e Economia[Online]**, 2020. ISSN 18.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SKOGSTAD, G. **The Internationalization of Domestic Politics and Policy Change: The Case of Agriculture.** Workshop on 'The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate'. Helsinki, Finland: [s.n.]. 2007.

STONE, D. Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. **The Policy Studies Journal**, v. Vol. 36, 2008. ISSN No. 1.

STONE, D. **Making Global Policy (Elements in Public Policy).** [S.l.]: Cambridge University Press, 2019.

## Internationalization of public policies in subnational governments

Gustavo Henrique Moreira Dias Almeida

**Abstract:** The Social Sciences, particularly Political Science, have often limited themselves to what many authors call “methodological nationalism” in their analysis of the production of public policies. In contrast, we notice in the field of International Relations a certain prioritization of the State's external action, and few studies that relate the State and international actors with domestic policies. Seeking to help to overcome this frontier of knowledge, this article aims to understand the internationalization of public policy production processes in subnational governments. Through literature review and empirical cases, we understand that this phenomenon deserves to be highlighted not only for the theoretical expansion it mobilizes, but also because it expands the action options of local governments when new actors and mechanisms can be brought to public policies.

**Keywords:** public policies; internationalization; extranational actors; methodological nationalism; subnational state.

## Internacionalización de políticas públicas en gobiernos subnacionales

Gustavo Henrique Moreira Dias Almeida

**Resumo:** Las Ciencias Sociales, y en particular las Ciencias Políticas, se han limitado a menudo a lo que muchos autores denominan “nacionalismo metodológico” en su análisis de la producción de políticas públicas. En el campo de las Relaciones Internacionales, por otro lado, notamos una cierta priorización de la acción externa del Estado y pocos estudios que relacionen al Estado y los actores internacionales con las políticas internas. En un intento por ayudar a superar esta frontera del conocimiento, este artículo tiene como objetivo comprender el fenómeno de la internacionalización de los procesos de producción de políticas públicas en los gobiernos subnacionales. A través de la revisión de la literatura y casos empíricos, entendemos que este fenómeno merece ser destacado no solo por la expansión teórica que moviliza, sino también porque amplía las opciones de acción de los gobiernos locales cuando se pueden incorporar nuevos actores y mecanismos a las políticas públicas.

**Palavras-chave:** políticas públicas; internacionalización; actores extranacionales; nacionalismo metodológico; Estado subnacional.

173

Recebido em 11 de julho de 2021  
Aprovado em 12 de novembro de 2021