

POLÍTICAS PÚBLICAS GLOBAIS: TEORIA E PRÁTICA

Global Public Policy: theory and practice

Políticas Públicas Globais: teoria y práctica

Jardel Sestrem (*)

Roberto Wöhlke (**)

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo:

Sestrem, Jardel & Wöhlke, Roberto. (2017) Políticas Públicas Globais: teoria e prática. *Rev. chil. relac. Int.*, vol I (2):29-58

Recibido el 10 de octubre de 2017

Aceptado el 13 de diciembre de 2017

Resumo

A concepção, formulação e execução de políticas públicas tem sido, tradicionalmente, prática rotineira da atuação dos Estados Nacionais. Contudo, atualmente tem-se assistido que essa mesma prática vem sendo exercida fora da esfera doméstica. Tal cenário decorre do processo de reconfiguração do Estado nacional, pois no contexto de globalização, percebe-se o surgimento de novas formas de autoridade que atuam fora do modelo tradicional da soberania estatal. Assim, o conceito de “políticas públicas globais” (PPG) é inovador, uma vez que a “política pública” sempre esteve aprisionada à palavra “Estado”. Neste sentido, este artigo verificou os elementos que compõe o conceito de PPG, e aplicou o ciclo de políticas públicas (Policy Cycle) à experiência da Política de Alimentação Escolar do Programa Mundial de Alimentos, identificando suas etapas desde a formulação até sua avaliação. A aplicação do ciclo de políticas públicas no âmbito internacional facilita a visualização da seqüência de elementos do processo político administrativo do cenário internacional, expondo atores, suas relações, seus recursos de poder e suas redes. Com base em pesquisa bibliográfica, o artigo resume o contexto do pensamento institucional internacional, base para pensar os organismos internacionais e a emergência de políticas públicas globais. O trabalho conclui que o Programa Mundial de Alimentação escolar consiste em uma PPG, e que as Instituições Internacionais passam cada vez mais a delinear políticas públicas, que são implementadas ou que têm o potencial de serem implementadas em diversos países do mundo.

Palavras-Chave: Políticas Públicas Globais, Bens Públicos Globais, Espaço Público Global, Institucionalismo

(*) Graduado em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Itajaí. Mestrando no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Email: jardel.sestrem@yahoo.com.br

(**) Graduado em Direito e Ciência Política pela Universidade do Vale do Itajaí. É Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Email: robertowohlke@gmail.com

Abstract

The conception, formulation and execution of public policies has traditionally been performed by the National States. However, it has now been observed that this same practice has been put in practice outside the domestic sphere. Such scenario arises from the process of reconfiguration of the national state, as in the context of globalization, we see the emergence of new forms of authorities that operate outside the traditional model of state sovereignty. Thus, the concept of "global public policies" (PPG) is innovative, since "public policy" has always been imprisoned in the word "State". In this sense, this article verified the elements that make up the concept of PPG, and applied the Policy Cycle to the experience of the School Feeding Policy of the World Food Program, identifying its stages - from the formulation to its evaluation. The application of the public policy cycle at the international level facilitates the visualization of the administrative and political elements of international scenario processes, therefore, exposing actors, their relations, their power resources and their networks. Based on bibliographical research, the article summarizes the context of international institutional thinking, the basis for thinking international organizations and the emergence of global public policies. The paper concludes that International Institutions are increasingly developing public policies that are implemented or have the potential to be implemented in several countries around the world.

Key-Words: Global Public Policy, Global Public Goods, Global Public Space, Institutionalism

A concepção, formulação e execução de políticas públicas tem sido, tradicionalmente, prática rotineira da atuação dos Estados Nacionais. Contudo, atualmente tem-se assistido que essa mesma prática vem sendo exercida fora da esfera doméstica. Tal cenário decorre do processo de reconfiguração do Estado nacional, pois no contexto de globalização, percebe-se o surgimento de novas formas de autoridade que atuam fora do modelo tradicional da soberania estatal. É neste contexto que ocorre o surgimento de políticas públicas globais (PPG) e o seu respectivo campo de estudo.

Nas últimas décadas, o termo "política pública global" tem se popularizado, pode-se citar os livros "Política Pública Global: governar, sem governo?" do cientista político Reinicke Wolfgang, e na subárea

“Política Social Global e Governança” de Bob Deacon. Além disso, esta temática tem sido abordada nos cursos universitários voltados para o desenvolvimento, ciência política e relações internacionais. Mesmo assim, o termo continua sem uma definição mais elaborada. Por isto, os estudos das práticas políticas globais distintas do processo nacional ainda são incipientes e carecem de aprofundamento teórico no escopo da academia brasileira e da área de relações internacionais.

Portanto, este trabalho busca se inserir no debate sobre as Políticas Públicas e a sua formulação no âmbito internacional. O objetivo deste estudo é definir o que são Políticas Públicas Globais, e como são construídas, observando os atores deste processo bem como o espaço onde são geridas.

No âmbito deste trabalho, destaca-se o Programa Mundial de Alimentos, agência da Organização das Nações Unidas, fundada em 1963, responsável pelo desenvolvimento de políticas alimentares de combate a fome e erradicação da pobreza. Esta agência alcança mais de 80 milhões de pessoas e fornece assistência alimentar a mais de 75 países todos os anos. O Programa de Alimentação Escolar é uma das políticas desenvolvidas por esta agência, e visa a implementação de programas de alimentação nas escolas em países subdesenvolvidos. Esta política foi construída em 2009, e formaliza ações que já vinham sendo feitas pela agência. A ilustração desta experiência nos permitirá observar os elementos teóricos desta investigação.

De modo geral, o estudo das políticas públicas globais compreende uma atividade importante para a qualificação das ações promotoras de desenvolvimento social, e uma importante dimensão da governança global, tema este que desperta grande interesse, principalmente nas relações internacionais, pois tal estudo auxilia no fomento de ações de cooperação entre as nações. Em termos gerais, “estudos acadêmicas sobre aqueles que executam ou implementam as políticas públicas globais tem sido pouco desenvolvidas”, e necessitam de mais pesquisas (Stone, 2008, p. 30).

Este estudo será conduzido pelo método dedutivo e através de pesquisa bibliográfica, que busca identificar as premissas dos autores

escolhidos, com as quais as considerações finais acerca dos questionamentos levantados surgirão. A priori, realizou-se um levantamento dos autores que de alguma formam abordam o tema de políticas públicas construídas além das fronteiras nacionais. Após a compilação de obras, analisou-se a inserção desta temática nas Relações Internacionais, primeiramente investigando os conceitos básicos que permeiam as Políticas Públicas.

Neste sentido, este trabalho divide-se em três sessões. A primeira traz algumas considerações históricas sobre o pensamento institucionalista nas relações internacionais, abordagem teórica central no debate sobre políticas públicas. Posteriormente, a segunda sessão define os termos e conceitos próprios das políticas públicas globais, com base nos autores de PPGs já consolidados, como Diane Stone, Reinicke Wolfgang, Bob Deacon e Marvin Soroos. Por fim, com base naquilo que já foi previamente discutido pelos autores, a terceira sessão da pesquisa ilustrará um caso de política pública global, aplicando o ciclo de políticas públicas à experiência concreta, identificando as dinâmicas procedimentais desta política.

O INSTITUCIONALISMO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O termo “institucional” tem significado diferentes coisas, em diferentes contextos e disciplinas. De maneira geral, uma instituição pode ser compreendida como “conjunto de regras e rotinas interconectadas que definem as ações corretas em termos de relações entre papéis e situações” (March & Olsen, 1989, p.21 tradução nossa). Já “Institucionalização” refere-se ao aparecimento de instituições e comportamentos individuais.

Portanto, uma abordagem institucional é aquela que enfatiza o papel das instituições e da institucionalização na compreensão das ações dos atores, dentro de uma organização, ordem social, ou sociedade. Nas Relações Internacionais, a tradição liberal é o fundamento das propostas que envolvem o papel das instituições para a geração de mais cooperação e mais ordem.

Na década de 80, o novo institucionalismo torna-se central para a ciência política norte-americana, e o fenômeno atinge as Relações Internacionais no mesmo período. Obras como *“Power and Interdependence: World Politics in Transition”* (1997) de Robert Keohane e Joseph Nye, estabelecem o debate mais preciso sobre como as instituições afetam o comportamento dos Estados.

Ao superar a visão normativa e legalista do velho institucionalismo nas relações internacionais, o neoinstitucionalismo liberal define a institucionalização como “regras estabelecidas, normas, convenções, reconhecimento diplomático, governados por entendimentos formais ou não formais” (Sarfati, 2006, p. 156). Nessa definição, podemos acrescentar também o conceito de “regimes” utilizado pela primeira vez em 1975 na obra de John Ruggie, na qual o autor defendeu que os estudos das organizações internacionais deveriam ser estendidos ao escopo das instituições como um todo, mais ou menos formais. Assim, os regimes seriam entendidos como “conjuntos de expectativas mútuas, geralmente acordadas em normas, regulamentos e planos, de acordo com o qual as energias organizacionais e compromissos financeiros são alocados” (Ruggie, 1979, p.569). Nas palavras de Krasner:

“regimes são conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, explícitos ou implícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais. Regimes são, portanto, arranjos institucionais permanentes criados para facilitar o entendimento e promover a cooperação. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas para ação. Processos de tomada de decisão são práticas prevaletentes para fazer e implementar escolha coletiva” (Krasner, 1983, p.2 tradução nossa)

De acordo com Keohane (2005) instituições são necessárias para reduzir os prejuízos desordenados e maximizar os ganhos na medida do possível. A hipótese básica da corrente é a de que a

habilidade dos estados em se comunicar e cooperar depende da construção de instituições que podem variar em termos de suas naturezas e forças. Essas habilidades dependem da construção de instituições que serão mais ou menos fortes em função do assunto e da época histórica. (Nogueira, 2005). À vista disso, os institucionalistas neoliberais estão preocupados em investigar como as instituições afetam o comportamento dos estados, e, para isso, assumem as seguintes premissas:

- 1) *Os atores devem ter interesses em comum para poder cooperar, ou seja, eles devem perceber que têm algo a ganhar com a cooperação.*
- 2) *O grau de institucionalização exerce grande influência sobre o comportamento dos Estados (Nogueira, p.156)*

Keohane (1989, p. 3) define as instituições como “grupos de regras (formais e informais) persistentemente conectadas, que prescrevem o comportamento, constroem as atividades e definem as expectativas.” De acordo com este autor, as instituições podem assumir os seguintes formatos:

- 1) *Formal intergovernamental ou organizações não governamentais internacionais: instituições desenhadas pelos Estados com algum propósito específico, uma organização burocrática e regras específicas, como, por exemplo, a ONU ou a OMC. Da mesma forma, as OINGs têm propósito específico e um corpo burocrático, porém não são controladas pelos governos nacionais*
- 2) *Regimes Internacionais: Os regimes são instituições com regras explícitas acordadas entre os governos para determinado assunto de relações internacionais.*
- 3) *Convenções: Instituições informais com regras e entendimentos implícitos em que incentivam a coordenação.*

Assim, a institucionalização em seus diversos graus, exerce impacto sobre o comportamento dos governos na medida em que ajuda a definir o significado e a importância da ação do Estado. Com

base em sua visão delineada na teoria de regimes, Keohane defende que as instituições influenciam as ações do estado, na medida que determinam as seguintes condições: o fluxo de informações e oportunidades, a habilidade dos governos em monitorar os demais e as expectativas sobre a solidez dos acordos internacionais (Keohane, 1989).

De maneira geral, pode-se demonstrar facilmente que as instituições internacionais possuem todas as características de uma organização, ou de uma instituição, existentes em outros níveis de análise. Essas instituições podem ser analisadas utilizando os enfoques que já discutimos. Dessa forma, assim como os enfoques de escolha racional e do institucionalismo normativo podem ser aplicados aos grupos de interesses e partidos políticos (a nível doméstico), também podem ser aplicados às organizações internacionais.

Apesar de o neoinstitucionalismo internacional estar frequentemente associado a ideia de regime (Keohane e Nye, 1977, Keohane 1989), no escopo deste trabalho, assumiremos a concepção de instituição enquanto organização formal descrita por Keohane (1989), pois podemos observar com clareza nestas instituições a produção de políticas públicas.

MARCO TEÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS GLOBAIS

No início do século XXI a palavra Globalização tornou-se o termo escolhido para descrever o ambiente internacional em mudança, no qual indivíduos e instituições estabelecem relações. Por conseguinte, falar de Globalização remete a um conjunto de transformações econômicas, políticas, sociais e culturais que se fazem sentir a nível mundial. Estas transformações estão frequentemente associadas a inovações tecnológicas, parte de uma dinâmica histórica, cujo processo de modernização implica cada vez mais em uma crescente integração do mundo, e a reconfiguração do Estado Nacional (Stone, 2008).

Assim, as relações internacionais do séc. XXI apresentam-se bastante distintas daquelas do séc. XX. O século passado foi palco de acontecimentos que marcaram o universo internacionalista, como as

Conferências da Paz de Haia, as Duas grandes Guerras, a criação da ONU, e a intensificação das relações internacionais. Neste contexto, a arena dos assuntos públicos globais sofreu mudanças significativas. O modelo de Estado de Vestfália, preocupado fundamentalmente com as questões de segurança internacional enfraqueceu e novos atores surgiram no cenário internacional, criando um emaranhado de relações muito mais complexas. Entre esses novos atores, podemos destacar as Organizações não governamentais, redes de políticas públicas, empresas multinacionais, organismos multilaterais entre outros. Estes buscam aumentar seus meios de influenciar o processo de tomada de decisão na política internacional e fornecer os bens e serviços que os governos nacionais já não são capazes de fornecer.

Em tal contexto, observa-se que umas gamas de atores do cenário internacional passaram a delinear e produzir Políticas Públicas. Esta possibilidade é inovadora, uma vez que a “política pública” sempre esteve aprisionada à palavra “Estado”. (Stone, 2008) Desta forma, as instituições públicas nacionais não são mais os únicos espaços para a construção de políticas, e o campo das Relações Internacionais vem assumindo um debate que até então era essencialmente atribuído à ciência política.

A destarte deve-se esclarecer a confusão epistemológica que o termo políticas públicas acarreta nos países de língua latina como o Brasil. Diferentemente do que acontece nos países anglófonos, na língua portuguesa não existe diferenciação entre os termos *Politics* e *Policy*. Na concepção de Bobbio (1998), *politics* é a forma de atividade humana estreitamente ligada a ideia de poder, por vezes definido como uma relação entre dois sujeitos, no qual um impõe ao outro a sua vontade. De acordo com Secchi (2013, p.1), o segundo sentido da palavra política, expresso pelo termo *policy*, em inglês, “é a dimensão da política mais concreta e a que tem relação com orientações para a decisão e a ação”. Neste sentido, o termo “política pública” (*public policy*) está vinculado ao segundo sentido da palavra “política”.

No âmbito interno, ainda permeado pela ciência política, a política pública é definida como:

[...] uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público, em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (Secchi, 2013, p.2).

Como se verificará, esta definição pode ser facilmente transplantada para a escala internacional, para descrever políticas que organismos internacionais e outros atores produzem. Deve-se ressaltar, entretanto, que assim como na política pública tradicionalmente atribuída aos Estados, qualquer tentativa de definição de um conceito mais amplo de política pública é arbitrário, já que na literatura especializada não há um consenso quando à definição do que seja uma política pública, por conta da disparidade de respostas de alguns conceitos básicos.

Portanto, dada a complexidade do ambiente conceitual em que trabalha-se, é necessário definir alguns termos fundamentais para compreender as Políticas Públicas construídas por atores internacionais, além dos Estados nacionais, doravante chamadas de Políticas Públicas Globais - PPG (*Global Public Policies*).

Deve-se primeiramente, definir o caráter “global” que caracteriza esta política. Segundo Stone (2008), as políticas públicas globais referem-se a políticas que são criadas ou que são implementadas em uma escala global. Neste sentido:

*[...]working with these globalization concepts, we might say that **global public policy** potentially draws input, advice and participants in its formulation from anywhere in the world; the formulation of policies is potentially transplanetary. Similarly, once it is agreed upon, that policy has the potential to be implemented in any place on the planet or on all places in the planet. This understanding does not say that those involved in policy formulation do come from everywhere in the world; rather it speaks to the potential that they could do so. Similarly, the definition*

leaves open whether a given global policy is implemented in all places in the world; rather, it implies that no place in the world is necessarily excluded from receiving the benefits, or complying with the requirements, of the policy (Stone, 2013, p.3).

Adicionalmente ao que foi discutido em relação à escala global, outros termos são comumente usados e entendidos como análogos: internacional, transnacional e supranacional. (STONE, 2013) O que os três termos têm em comum é a palavra nacional, referida ao Estado-nação. O prefixo “-inter” indica “entre”, e normalmente quando utilizado em palavras como internacional, indica relações entre Estados. O prefixo “supra” significa uma posição superior, e quando utilizado com a palavra nacional, expressa algo que está acima dos Estados. Por vez, o prefixo trans demonstra uma relação além do Estado. É importante destacar nesta discussão que, cada termo é sutil em termos de escala de ação, e geralmente criam ambigüidades em seus significados (Stone, 2013).

Diane Stone (2013) também introduz o conceito de “supraterritorialidade”. Assim, ao dizer que a política pública global é supraterritorial, assumimos

[...] que a sua formulação envolve organizações e indivíduos que estão ligados entre si através ou acima das fronteiras nacionais na formulação de políticas, juntamente com os Estados ou talvez na ausência dos mesmos, quando a governança privada estiver envolvida (Stone, 2013, p. 3).

Um dos autores mais proeminentes da atualidade no que diz respeito às PPGs é Reinecke Wolfgang. Segundo ele, uma Política Pública Global:

Compreende um esforço para fornecer um bem público que, como resultado da globalização já não pode ser prestado dentro dos limites de um Estado-nação soberano sozinho. Muitas vezes, trata-se de uma coalizão tripartite da sociedade civil, do setor privado e alguma organização

formal governamental e / ou intergovernamental. Isso não significa que a política pública nacional ou local não é necessária, obviamente, mas muitas vezes trabalham em conjunto.¹

Nas Relações Internacionais, as Políticas Públicas são influenciadas pelos estudos sobre governança global, globalização, o crescente papel das instituições internacionais, cooperação internacional, soberania, e sociedade civil transnacional. (Bauman, E. & Dearthoff, S., 2012) Neste escopo, um dos grandes questionamentos acerca desta política global é o espaço onde esta é construída. A partir desta compreensão, pode-se visualizar os atores que fazem parte da construção de uma PPG.

O ESPAÇO PÚBLICO GLOBAL

Várias ideias têm sido abordadas para delinear “espaço público global”. De acordo com Manuel Castells (2008, p. 5):

[...] esfera pública é o espaço de comunicação de idéias e projetos que emergem da sociedade e são dirigidas aos tomadores de decisão nas instituições da sociedade. A sociedade civil global é a expressão organizada dos valores e interesses da sociedade. As relações entre governo e sociedade civil e sua interação através da esfera pública definem a política da sociedade. O processo de globalização mudou o debate a partir do domínio nacional para o debate global, provocando o surgimento de uma sociedade civil global e de formas ad hoc de governança global.

Para Soroos (1991), o espaço público global é constituído por uma gama organizações deliberativas que são parte das 33 instituições governamentais internacionais, que formam o “*global policy making arena*”. Entre elas, estão os principais órgãos do sistema das Nações Unidas, em particular, a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), as 19 agências supervisionadas pelo ECOSOC, e uma variedade de outros órgãos e

¹ WOLFGANG, Reinecke (Comunicação pessoal, 17 de novembro de 2013)

programas ligados à Assembléia Geral. A maioria destas instituições têm órgãos que estão envolvidos, em alguma medida, no “*policy process*”, incluindo assembléias, conselhos, comitês permanentes ou ad hoc, comissões, subcomissões e grupos de trabalho.

À vista disso, as políticas públicas globais são produtos da interação de vários atores, com destaque para os governos dos Estados, junto às organizações internacionais governamentais e não governamentais. Os Estados são os principais tomadores de decisões, e têm a responsabilidade primária de implementação das políticas. Portanto a forma como são representados nas organizações internacionais é um fator importante na deliberação das políticas globais. Nos órgãos mais centrais, como a Assembléia das Nações Unidas, os membros estatais são comumente representados por diplomatas, ministros, ou chefe de Estados. Nas agências especializadas, os delegados são oriundos dos ministérios correspondentes. Alternativamente, indivíduos que possuem alguma “*expertise*” específico podem ser requisitados.

Diane Stone (2008, p.30) apresenta o espaço público global como a “*Arena Global*” elucidando o conceito através do termo grego, o qual, segundo ela, compreenderia um mercado público ou uma praça. Situado no centro de seus debates, a Arena Global seria um espaço político e social criado pela globalização. “*Este espaço é público, apesar de ser caracterizado pela autoridade difusa, tomadas de decisões dispersas e semi-privadas, e a soberania é relativizada através do reconhecimento das responsabilidades conjuntas e das ações coletivas*” (STONE, *Op. cit.*, p.30). Nesta percepção, segundo Stone, assim como acontecia na Agora grega, o espaço público global é caracterizado por um número reduzido e elitizado de participantes. Desse modo, Organizações não-governamentais internacionais, organizações internacionais e agências públicas internacionais impulsionam processos de políticas globais. Deve-se lembrar, entretanto, que alguns atores são mais visíveis e persuasivos que outros (Stone, *Op. cit.*). Ruggie (2004, p. 32) vai mais longe na questão política para argumentar que o “*domínio público global*” é uma “*arena transnacional preocupada com a produção de bens públicos globais*”.

BENS PÚBLICOS GLOBAIS

Em um mundo globalizado, os problemas e as soluções não conhecem fronteiras nacionais, resultando em uma crescente necessidade de ação coletiva internacional. Durante os últimos anos, o conceito de bens públicos globais tornou-se uma parte cada vez mais importante de elaboração de políticas públicas globais. O conceito aparece nas agendas das agências da ONU, do FMI, Banco Mundial, e de organizações não-governamentais. Todos os indivíduos dependem de bens públicos, tais como: ambiente limpo, saúde, conhecimento, direitos de propriedade, paz e segurança;² que podem ser vistos de uma perspectiva global:

De acordo com o Banco Mundial:

Typically, public goods are defined as those goods that are both "non-rival" (you or I or both of us can consume the good without affecting the utility either of us derive from its consumption) and "non-excludable" (once the good is produced, no one can be prevented from enjoying it). A slice of cake is a private good because it does not manifest either of these principles: if I eat the cake, you cannot; once the baker bakes the cake, she can prevent you from eating it unless you pay for it. By contrast, an effective local police force is a public good. You and I and all the residents of a town can enjoy physical security on the streets simultaneously; once the police establish security, they cannot exclude anyone from enjoying it. Global public goods, of course, also have a spatial dimension, and so include only those issues that are trans-border in nature.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) expressa que

²World Health Organization. Disponível em:
<<http://www.who.int/trade/glossary/storyo41/en/>> Acessado em: 25 nov. 2013.

[...] os bens públicos tornam-se globais (algumas vezes chamado de bens públicos globais) quando os benefícios atingem mais de um país, e nenhum país pode efetivamente ter seu acesso negado a esses benefícios. Bens públicos globais podem ser divididos em duas categorias³.

Ainda, segundo a OMS, os Bens Públicos Globais podem ser caracterizados em dois tipos: finais e intermediários. Os bens públicos finais são "resultados" das políticas públicas, como por exemplo, a erradicação da poliomielite. Já os bens públicos intermediários são aqueles que contribuem para o fornecimento de bens públicos finais, como por exemplo, o Regulamento Sanitário Internacional, destinado a frear o movimento transfronteiriço de doenças transmissíveis e, assim, reduzir os riscos de saúde além das fronteiras. A promoção e proteção da diversidade cultural, os direitos fundamentais do trabalho e do meio ambiente através da cooperação global também são considerados como bens públicos globais⁴.

Considera-se que os bens públicos são respostas para a resolução de problemas coletivos, que como visto acima, é o objetivo final de toda política pública. Segundo Soroos (1991, p.4), os "policy problems" são "[...] um conjunto de circunstâncias que podem potencialmente serem melhoradas através de uma ação intencional". Secchi (2013, p. 157), por vez, conclui que "problema público" é a "diferença entre o que é, e aquilo que se gostaria que fosse a realidade". Logo, um problema público pode ser algo atual, como a fome, ou um medo futuro, tal como uma guerra nuclear, que desperte preocupação em grande parte do mundo e tenha sido abordado por uma ou mais instituições internacionais, como a ONU. Ele não precisa ser um problema que afeta todos os Estados, uma vez que pode ser um problema regional. (SOROOS, 1991).

Em concordância com Soroos (1991), os processos de PPG emergiram com governos, organizações internacionais e atores não-estatais, em resposta a três tipos de *policy problems*:

³Global Public Goods. Disponível em:
<<http://www.who.int/trade/glossary/storyo41/en/>> Acessado em: 25 nov. 2013.

⁴ Idem.

- Problemas transfronteiriços, como os relacionados à lavagem de dinheiro a poluição ou o tráfico de drogas;
- Problemas envolvendo propriedade comuns, como os oceanos, Antártida, a atmosfera;
- Problemas simultâneos, ou seja, de nações com problemas semelhantes em áreas como educação, saúde, bem-estar, urbanização e crescimento populacional.

Dentre os vários métodos de análise de políticas públicas, a opção deste trabalho é pelo Ciclo de Políticas Públicas, abordado por Diane Stone (2008). Percebe-se em seu trabalho que os elementos tradicionais do ciclo, como entendido no contexto doméstico, podem ser conceitualmente estendidos para o contexto global. Destaca-se, assim, o ciclo como o processo de elaboração de políticas públicas globais, que pode variar conforme a política e o ator que a constrói. Diana Stone (2008) determina os seguintes estágios: definição do problema e formação da agenda; transferência política e tomada de decisão; implementação e coordenação internacional; monitoramento transnacional e avaliação.

Visto isso, embora parte-se da ideia de que vivemos em um mundo globalizado, não existe até agora nenhuma sistemática definição de Política Pública Global. Através de um olhar superficial sobre as práticas políticas em áreas temáticas globais, percebe-se que existem muitas iniciativas de PPG's. Estas práticas tem sido realizadas por atores estatais e não estatais, atuando isoladamente ou em conjunto. Até agora, no entanto, elas acontecem de forma relativamente espontânea e confusa (Stone, 2008).

Na presente pesquisa, o delineamento conceitual referente à PPG será abordado empiricamente através da análise fática de um exemplo internacional. O estudo de caso específico tem como objetivo auxiliar o pesquisador a encontrar na descrição do exemplo os elementos teóricos discutidos acima. Cabe destacar que isso não esgota e nem possui a pretensão de definir empiricamente o conceito, mas tal método auxiliará outras experiências e pesquisas na área das Relações internacionais.

O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA GLOBAL

A fome no mundo não é um problema novo, e desde o surgimento da Organização das Nações Unidas, vem sendo tratado por suas agências com certa prioridade. No ano de 2009, o Programa Mundial de Alimentos (PMA)⁵ estimou que cerca de 66 milhões de crianças famintas freqüentavam a escola. (WFP, 2011). Este cenário foi intensificado com a crise financeira de 2008/09, devido as dificuldades econômicas dos países em desenvolvimento e, conseqüentemente, o aumento do número de pobres.

Além disso, neste mesmo período, o mundo enfrentou uma crise alimentar. Os preços mundiais dos alimentos aumentaram dramaticamente em 2007, criando uma crise global e causando instabilidade política, econômica e social nos países pobres e em desenvolvimento. (ICTSD, 2009) Em resposta a este contexto internacional dinâmico, foi criada em 2009 a Política de Alimentação Escolar no âmbito do Programa Mundial de Alimentos. (World Food Programme, WFP, 2011)

Esta política propõe um quadro de proteção social a partir dos resultados possíveis, que podem incluir a função de “*safety net*”⁶ (transferência de valores), benefícios educacionais (através de

⁵O PMA foi concebido pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) em 1963. A sua missão é fornecer ajuda alimentar para salvar vidas em campos de refugiados e outras situações emergenciais, melhorar a alimentação e a qualidade de vida dos povos mais vulneráveis e ajudar no desenvolvimento de recursos próprios e promoção de autossustentabilidade de povos e comunidades pobres. Para maiores informações: <http://www.wfp.org/>

⁶*Safety Nets* são um subconjunto de sistemas mais amplos de proteção social. Este subconjunto inclui principalmente, transferências não contributivas de dinheiro, transferências condicionais de renda, alimentação escolar, e outras intervenções para melhorar acesso a alimentos e bens essenciais. Dependendo dos objetivos do programa e características de sua estrutura, as *safety nets* podem gerar uma variedade de resultados, incluindo, por exemplo, melhorias na nutrição, educação entre outros). P.10

incentivos para a matrícula e frequência) e benefícios nutricionais (por aliviar a fome a curto prazo e melhorar o estado nutricional das crianças). Além disso, a política de alimentação também pode ter o potencial de apoiar a igualdade de gênero e servir como “plataforma” para conquistar benefícios mais amplos, como fomentara agricultura de pequena escala (WFP, 2011).

Ao considerar Política de Alimentação Escolar do Programa Mundial de Alimentação na categoria de “problemas compartilhados/simultâneos” pode-se compreender o seu *policy-making process* (processo de elaboração) de acordo com o ciclo de políticas públicas descrito por Diane Stone (2008), onde a autora elucida quatro momentos ou estágios na formulação da política. Entretanto, vale lembrar que apesar de sua utilidade heurística, o ciclo de políticas públicas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma Política Pública, e as fases geralmente se apresentam misturadas e alternadas. (Secchi, 2014)

Assim, a primeira etapa do ciclo se refere a definição do problema e *agenda setting*. De acordo com Stone (2008), na esfera internacional não há um processo de tomada de decisão, no sentido compreendido como uma autoridade, tomadora de decisão soberana. Consequentemente, a nível global, a “propriedade” dos problemas públicos é frequentemente caracterizada por um vácuo político, pois “os Estados e instituições não têm responsabilidades automáticas e aparentes sobre os *policy problems*” (Stone, 2008, p.14), e quando os bens públicos globais são insuficientes, os responsáveis pelo seu financiamento e provisão não são evidentes.

Neste contexto, os regimes sociais e cívicos contemporâneas nos setores de políticas de saúde, normas de trabalho e inclusão social, são setores nos quais os ativistas não-estatais têm se destacado, (Stone, 2008, appud Grugeland Peruzzotti, 2007; Keckand Sikkink, 1998; True, 2003) fazendo com que o processo de “*agenda-setting*” seja mais disputado, exteriorizado além do Estado-nação, e aberto para a entrada e a ruptura de uma variedade de agentes políticos (Stone, 2008).

Desse modo, Diana Stone (2008, p.14 tradução nossa) qualifica o processo de *agenda-setting* como:

[...] caracterizado por conjuntos de debates cacofônicos e demandas onde não está claro quem ou que instituição, tem autoridade ou legitimidade para mediar. Não são apenas os problemas significativos de negociação e compromisso, mas também incerteza relativa sobre quais seriam os melhores fóruns para as questões. Isto tem consequências para a coordenação e coerência da política, junto à persistência do conflito e as batalhas de poder relativas a quem definirá as agendas globais.

De maneira geral, o combate a fome sempre esteve na agenda das discussões internacionais, com destaque para as últimas duas décadas, quando se percebe o avanço de temas sociais.⁷Atualmente, existe um consenso mundial sobre as grandes prioridades do Desenvolvimento para os próximos anos (objetivos do milênio), com grande destaque para a erradicação da pobreza, resultante da consciência generalizada de que a inércia e o não cumprimento dessas mesmas prioridades acarreta consequências graves para a segurança mundial. Neste contexto, o programa Mundial de Alimentação é provavelmente o maior protagonista das políticas de combate à fome, e responsável pela articulação de diversos projetos de cooperação internacional. Esta agência tem cerca de 50 anos de experiência em programas de alimentação escolar, e provê refeições para 22 milhões de crianças no mundo, em 70 países (WFP, 2009).

A política de alimentação escolar foi aprovada pelo conselho da agência em 2009, e é uma das primeiras políticas que seguiu os princípios do plano estratégico do PMA de 2008-2013. Esta política não teve um predecessor direto, embora a abordagem para alimentação escolar estivesse incorporada em diversas diretrizes (WFP, 2011).

⁷ Para maiores informações, ver: **Relações Internacionais e Temas Sociais, a Década das Conferências**. ALVES, José Augusto Lingren. Brasília: IBRI, 2001

De acordo com o relatório *School Feeding Policy* de 2009, o tema da alimentação escolar tem sido defendido em diversos fóruns internacionais e tem recebido o apoio e compromisso dos governos nacionais. Nesta sentido, o Projeto do Milênio das Nações Unidas elaborado em 2005 já havia recomendado que a alimentação escolar fosse ampliada para as regiões mais pobres. A alimentação escolar responde diretamente aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) relacionados com a fome e a pobreza (ODM 1), educação (ODM 2) e igualdade de gênero (ODM 3), e contribui indiretamente a todos os outros ODM.

Programas de alimentação escolar também contribuem para as seis metas do "Educação para Todos", contidas no Quadro de Ação de Dakar, assinado durante o Fórum Mundial de Educação, no Senegal, em 2000. A alimentação escolar também foi incluída no Programa Integral de Desenvolvimento da Agricultura na África (CAADP), adotado pela Nova Parceria para o Desenvolvimento (NEPAD) da África em 2003 e posteriormente endossados na Cúpula da União Africano para a Segurança Alimentar, realizada em Abuja, em 2006. Além disso, a alimentação escolar também foi incluído no Plano de Ação da Cúpula da União África-Europa para 2008-2010 e identificado como um estratégia importante na reunião do Grupo de Alto Nível sobre Educação para Todos de 2007, em Dakar. Mais recentemente, a alimentação escolar tem sido incorporada nos planos de ação ou declarações que respondem ao impacto do aumento dos preços dos alimentos, e nas Cúpulas G-8, onde a alimentação escolar tem sido reconhecida como uma importante *safety net* para lidar com a fome (WFP 2009, p.8).

Ademais, em linha com o apoio do G-8 na luta contra a fome, líderes e especialistas de todo o mundo reuniram-se em Bellagio, na Itália, em julho de 2009, onde identificaram os instrumentos de proteção social e *safety nets* baseados em alimentos, tais como programas de alimentação escolar, como ferramentas essenciais para combater a fome e a desnutrição, e garantia de acesso a alimentação aos mais vulneráveis.

Neste contexto, em 2009 a Unidade de Alimentação Escolar, do Programa Mundial de Alimentos, viu a necessidade de atualizar, clarear e codificar as diretrizes práticas da Agência. Vários membros do Conselho perceberam que o PMA necessitava fornecer uma lógica e justificativa mais claras para as atividades de alimentação escolar da organização. Neste contexto, a crise alimentar de 2008 destacou a alimentação escolar como “*safaty net* que poderia ser rapidamente ampliada e reforçada” (WFP, 2011, p. 3).

De acordo com o documento intitulado “Policy Formulation” (2011) do Programa Mundial de Alimentos, novas políticas são iniciadas quando a agência identifica uma lacuna nas políticas existentes, ou quando o contexto de mudança ou diretrizes de órgãos exigem que uma política seja revista e reeditada. Às vezes, o Conselho fornece o impulso para uma nova política, enquanto em outros momentos de uma nova política pode ser iniciada pelo Secretariado. Em particular, a Divisão de Planejamento e Estratégia monitora o diálogo global para tendências, idéias e desenvolvimentos que podem levar a mudanças ou alterações nas políticas do PMA.

Desta forma, delineou-se acima, uma série de momentos onde a temática da importância dos programas de alimentação escolar, e a necessidade de uma política global de alimentação escolar foram defendidas e apoiadas, caracterizando de maneira clara o estágio de *agenda-setting* da política e também a definição do problema. A posteriori, observa-se dentro do ciclo, o momento da tomada de decisão, caracterizado por Stone (2008), como *policy transfer* e *formal decision making*.

Esta etapa sucede a identificação do problema e a formação da agenda, e representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados, e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento do problema público são explicados (Secchi, 2014). A autora Diana Stone (2008) distingue esta etapa em duas categorias: a transferência política, e a tomada de decisão.

Assim, segundo Stone (2008), a transferência de políticas é um processo pelo qual o conhecimento sobre políticas, arranjos

administrativos ou instituições de um lugar é usado ao longo do tempo ou espaço para o desenvolvimento de política em outros lugares, constituindo-se como uma característica emergente, e ainda não totalmente compreendido da era global. Podemos considerar a experiência brasileira com programa de transferência de renda “Bolsa Família” e as diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre as melhores práticas orçamentais como alguns exemplos de harmonização transfronteiriça de políticas (policies) e exportação de lições políticas.

Stone (2008) pontua que na esfera internacional, não há um fórum global para a tomada de decisões como um “parlamento mundial” ou “governo global”. No entanto, comissões internacionais funcionam como espaços para a discussão oficial de políticas públicas globais. Quando um *policy problem* é reconhecido pelas nações, os instrumentos de política disponíveis são tratados e convenções internacionais, ou, alternativamente, programas administrados por agências internacionais (SOROOS, 1991).

Entretanto, suas eficácias são problematicamente dependentes de cumprimento e de “boa cidadania internacional, fundada em uma suposição implícita de que os Estados agirão “racionalmente” e reconhecerão que a ação coletiva serve aos interesses de longo prazo” (Stone, 2008, p.15) As dimensões transnacionais de políticas públicas e tomada de decisão são geralmente vistas como responsabilidade de organizações internacionais, como as instituições de Bretton Woods, associações regionais, como a União Europeia ou outros organismos, tais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Global para o Meio Ambiente entre outros. Estas organizações têm alcance e poderes delegados para lidar com problemas simultâneos e transfronteiriços, e suas atividades são restringidas por sua Carta, à domínios de responsabilidades limitadas (Stone, 2008).

Nesse escopo, fica claro que organismos internacionais produzem políticas para suprir a necessidade de determinados bens públicos. Além disso, a produção de políticas públicas não é restrita as organizações internacionais. Como Diana Stone (2008) mostra, empresas desempenham um papel em iniciativas multilaterais, como

por exemplo, a Parceira para Segurança Rodoviária Global e a Coalizão Global de Negócios para o HIV / AIDS. Esses programas globais são setores e tema específicos, executados através de parcerias público-privadas em vez de uma autoridade executiva única.

No caso da Política de Alimentação Escolar, a tomada de decisão fica a cargo do Programa de Alimentação Mundial em parceria com outras entidades, como o Banco Mundial. Nesse sentido, as intenções da política (objetivos e métodos) postuladas em 2009, pelo Conselho Executivo do Programa Mundial de Alimentos, modificou a natureza da organização, que deixou de ser uma agência de ajuda alimentar, para focar na assistência alimentar, passando dessa forma, a integrar os programas de alimentação escolar a um sistema mais amplo de políticas públicas nos setores da educação e da proteção social, e delegando aos governos a responsabilidade sobre o programa. (WFP, 2011)

Assim, em 2009, o PMA reforçou a sua parceria com o Banco Mundial e com a *Partnership For Child Development* (PCD) para apoiar a nova orientação política através do estabelecimento de uma agenda de pesquisa, realizando a primeira avaliação quantitativa global de alimentação escolar, e através da prestação de apoio técnico aos governos, do desenvolvimento de ferramentas e orientações para ajudar os países na transição para a apropriação nacional dos programas (WFP, 2013).

De acordo com o documento intitulado *Policy Formulation* (2011) do Programa Mundial de Alimentos, os procedimentos de desenvolvimento da política (*policy*) seguem algumas etapas burocráticas determinadas por cada setor dentro da organização, que vão desde a avaliação de novas diretivas e lacunas pela Secretaria Geral, até a apresentação do projeto da política à Diretoria Executiva, e consequentemente, sua implementação.

A fase da implementação e Coordenação Internacional sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. É nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos das políticas públicas globais. De acordo com Stone (2008, p.16 tradução

nossa) “há grandes problemas analíticos quando abordam a implementação de políticas públicas em um contexto global, pois organizações internacionais geralmente não têm o poder nem os meios para forçar o cumprimento da política”. Então, no conjunto, a implementação dependente da cooperação internacional e do comportamento dos Estados para manter os seus compromissos, bem como convencer o eleitorado do impacto real dos problemas globais sobre as comunidades locais.

No que se refere a implementação das políticas globais, há poucas sanções que podem ser empregadas contra os Estados resistentes, exceto através do consenso, pressão moral de outros estados e sanções comerciais. Apesar disso, em determinados organismos internacionais, há considerável retórica política para compromisso.

Não obstante, percebe-se também que determinadas políticas públicas são ordenadas de forma descentralizada. Redes horizontais intergovernamentais relacionadas a problemas transfronteiriços emergem, como exemplo, a *International Association of Insurance Supervisors (IAIS)*, *Basle Committee*⁸, e a *International Network on Environmental Compliance and Enforcement (INECE)*. (Stone, 2008) Questões relacionadas ao crime organizado, Direitos Humanos, meio ambiente, comércio, são cada vez mais tratadas dentro destes canais informais, onde funcionários governamentais trocam informações, coordenam políticas e reforçam leis. A Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) reúne, por exemplo, supervisores de seguros de mais de 140 países, e observadores de instituições internacionais, com a finalidade de promover cooperação entre os reguladores de seguros, e definir padrões internacionais de supervisão de seguros.⁹ Neste mesmo sentido, *International Network on Environmental Compliance and Enforcement (INECE)* é composta por órgãos ambientais reguladores, investigadores, promotores, juízes e

⁸A comissão não é uma organização multilateral clássica. Não tem um tratado de fundação, e não emite regulamentação vinculativa. A sua principal função é atuar como um fórum informal para encontrar soluções políticas e promulgar normas

⁹ International Association of Insurance Supervisors. Disponível em: <http://www.iaisweb.org>

funcionários de organizações ambientais e de desenvolvimento internacionais, com o objetivo de promover o direito ambiental e a boa governança internacional.¹⁰

A etapa de “implementação” da Política de Alimentação Escolar é a mais precisa e evidente no ciclo de políticas públicas. Para a sua viabilização, o PMA conta com uma coalizão de governos, com o Banco Mundial, as Nações Unidas e organizações não-governamentais, instituições de ensino e pesquisa, e também o setor privado (WFP, 2009).

A implementação desta política acontece através da parceria com os principais *stakeholders*¹¹. Em resposta às exigências para a uma *safaty net* efetiva, o PMA apóia os governos no estabelecimento de programas de alimentação escolar como parte da educação nacional e da saúde escolar. Dessa forma, o PMA promove mecanismos de coordenação com governos e outras partes interessadas, incluindo organismos regionais, *networks*, com destaque para o Banco Mundial e para outras agências do sistema das Nações Unidas, como a FAO, UNESCO, WHO, UNICEF (WFP, 2009).

Figura 1 *Stakeholders* da Política de Alimentação Escolar



Fonte: WFP, *School Feeding Policy: a Policy Evaluation*, 2011. p. 13.

¹⁰International Network for Environmental Compliance and Enforcement, INECE. Disponível em <http://www.inece.org>

¹¹ De acordo com Secchi (2013) *stakeholders* são todos os portadores de interesses nos impactos das políticas públicas.

As responsabilidades pela implementação são distribuídas através do PMA, a partir de sua sede principal, para escritórios e gabinetes regionais nos países. A abordagem de implementação une três pilares de execução (apoio à implementação, liderança de pensamento estratégico e a parceria global, de apoio e angariação de fundos) e apresenta alguns elementos chave, como: o desenvolvimento de ferramentas e guias para apoiar a nova política, consulta e divulgação dentro do PMA, apoio aos escritórios nacionais através de missões técnicas e recomendações nas fases relevantes do ciclo da política, continuidade nas parcerias com o Banco Mundial e a *Partnership for Child Development*, um programa de promoção e angariação de fundos a nível internacional, e foco em países-pilotos, (em parceria com o Banco Mundial e a organização *Partnership for Child Development*). Os países-piloto foram selecionados com base em seu potencial para demonstrar a aplicação da nova política, sendo estes Bangladesh, Costa do Marfim, Gana, Haiti, Quênia entre outros (WFP, 2011).

Por fim, o último estágio da política se refere ao Monitoramento Transnacional e a Avaliação, onde são constatados os acertos e as falhas dos projetos que foram colocados em práticas. No nível nacional, a avaliação é geralmente realizada pelas burocracias nacionais, comissões de inquérito ou agências de auditoria. Na esfera global, a avaliação acontece através das organizações responsáveis, e também de conselheiros especializados nas organizações da sociedade civil e do setor privado.

As políticas produzidas pelo Programa Mundial de Alimentação são avaliadas passados seis anos após a implementação. Apesar disso, no momento da aprovação da Política de Alimentação Escolar, o Conselho determinou que uma avaliação da política fosse apresentada na primeira Sessão de 2012. Nesse sentido, no ano de 2011, o Escritório de Avaliação (*Office of Evaluation*) do PMA elaborou o primeiro relatório completo sobre a consistência da política e evidências emergentes do impacto da alimentação escolar (WFP, 2011).

A avaliação desta política aconteceu em Abril e Novembro de 2011, e baseou-se em documentos e revisão de dados,

entrevistas com mais de 300 *stakeholders*, e estudos de caso de oito países - Afeganistão, Butão, República Dominicana, Honduras, Malawi, Mali, Moçambique e Tajiquistão - selecionados de acordo com a variedade geográfica, e dentre os países-piloto e não pilotos.

Este documento de avaliação traz uma série de questões relacionadas a fraquezas e revisão dos resultados da política. Entre outras coisas, o relatório apontou que o importante relacionamento do PMA com parceiros centrais da alimentação escolar (Banco Mundial e Partnership for Child Development) foram reforçados, e menos atenção foi concedida aos parceiros tradicionais das Nações Unidas durante o desenvolvimento da política. Este processo de avaliação foi conduzido por alguns questionamentos: quão relevante é a política? Os seus objetivos são adequados e baseadas em evidências? A política é clara e coerente? Apolítica é coerente com o plano estratégico do PMA e outras políticas relevantes? A política é coerente com as normas internacionais? Quão viável é a política?

Observa-se desta maneira, que a Política de Alimentação Escolar do Programa Mundial de Alimentação segue o ciclo de políticas públicas, e pode ser compreendida como uma Política Pública Global. A aplicação do ciclo evidencia o processo de construção da política, e a relação dos atores participantes, e também nos permite verificar outras categorias e elementos previamente discutidas, como o bem público e o espaço público globais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro das fronteiras nacionais, o tema das políticas públicas é recorrente, e permeia todas as esferas temáticas das relações entre o Estado e a sociedade. No ambiente internacional, as políticas públicas são cada vez mais praticadas por um sistema de instituições internacionais. Entretanto, assim como o campo doméstico das políticas públicas, àquelas feitas além das fronteiras nacionais também possuem diversos nós conceituais, haja vista a própria dificuldade em classificar e conceituar uma Política Pública Global.

Neste sentido, este trabalho foi motivado pela percepção da ausência sistemática de estudos sobre o tema na literatura brasileira, tendo como objetivo verificar as definições relativas a esta área de estudos, como a própria definição de Política Pública Global, além dos conceitos de bem público e espaço público globais. Partiu-se do pressuposto de que o movimento de institucionalização das relações internacionais e, por conseguinte, a existência de Instituições Internacionais, possibilita a produção de políticas públicas globais.

Este debate é recente e recebe contribuições das premissas advindas do chamado neoinstitucionalismo, que enfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. Nessa abordagem, a habilidade dos Estados em se comunicar e cooperar para resolução dos problemas públicos globais depende da construção de instituições. De maneira geral, o estudo das PPG's reincorpora elementos tradicionais da ciência política, como a abordagem institucionalista, e é ampliado nas Relações Internacionais pelas abordagens do neoinstitucionalismo.

Nesse sentido, a partir do que foi investigado neste artigo, percebeu-se que é possível observar políticas públicas construídas na esfera internacional, e constatou-se, como pressupunha a hipótese, que organismos internacionais delineiam políticas públicas implementadas, ou com a possibilidade de serem implementadas, nos diversos países do mundo. Estas políticas públicas são construídas no espaço público global, e objetivam a produção de bens públicos, referentes aos problemas globais das três ordens descritas (transfronteiriços, simultâneos e de propriedades comuns).

A experiência da Política de Alimentação Escolar, do Programa Mundial de Alimentos, possibilitou elucidar os elementos de uma política pública global. No caso concreto, observamos não só o envolvimento de agências do sistema da Nações Unidas, mas também outros atores, como o Banco Mundial e organizações não-governamentais como a *Partnership for Child Development*.

À vista disso, como mostra o caso prático do PMA, o reconhecimento do conceito de políticas públicas permite para as

áreas de Relações Internacionais e Políticas Públicas, identificar os atores envolvidos no processo político, e a forma como acontece a tomada de decisão. Entretanto, apesar desta experiência bem delineada, o conceito de políticas públicas apresenta pontos frágeis, como o debate relacionado à soberania e a implementação da política, que acarreta muitos impasses, visto que alguns autores argumentam que a Política Pública Global é uma impossibilidade lógica, já que não existe uma soberania global, limitando-a assim, a uma simples categoria analítica.

Apesar disso, a existência de instituições internacionais permite a coordenação de ações individuais, e dessa forma, o estabelecimento de cooperação. Isto significa que, num ambiente marcado pelo adensamento das redes de interdependência transnacional, o estudo das políticas públicas globais ganha progressiva centralidade, e estas práticas caminham para se tornar um elemento permanente da paisagem complexa das relações internacionais.

REFERÊNCIAS

- Bauman, E. & Deardoff, S (2012). *Comprehensive Literature Review of Global public Policy: Creating a framework for understanding Global Refugee Policy*. Refugee Studies Centre. Oxford Department of international Development. [Working Paper N. 87]. Refugee Studies Centre, Oxford.
- Benner T., Wolfgang. R. & Witte, J. M. (2003). *Global Public Policy Networks: Lessons Learned and Challenges Ahead*. *The Brookings Review*, (18-21).
- Benner, T., Reinicke, W.H. & Witte, J.M. (2003). *Global Public Policy Networks: lessons learned and challenges ahead*. *Brookings Review*, 18-21.
- Bobbio, N., Mattuecci, N. & Pasquino, G. (1998). *Dicionário de Política*. 11. Ed. V. 1 Brasília: Editora da UnB.
- Castells, M. (2008) *The New Public Sphere: Global Civil Society, Communications Networks and Global Governance*. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (Volume 616, Issue 1, p.78-93)
- Deacon, B. (2007) *Global Social Policy and Governance*. Londres: Sage.
- Deacon, B., Hulse M. & Stubbs, P. (1997). *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare*. Londres: Sage.

- Deacon, B., Macovei, M., Langenhove, L & Yeates, N. (2010). *World-Regional Social Policy and Global Governance: New Research and Policy Agendas in Africa, Asia, Europe and Latin America*. Londres: Routledge.
- Dye, T. (1984) *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Houaiss, A. (2001) *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: *International Centre for Trade and Sustainable Development, ICTSD*. (2009), número 10. Disponível em: <http://www.ictsd.org/downloads/2011/12/how-do-food-prices-affect-producers-and-consumers-in-developing-countries.pdf>
- Kaul, I., Grounberg, I. & Stern, M. (1999) *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. The United Nations Development Program. New York: Oxford University Press
- Keohane, R. O.(2001). *Governance in a Partially Globalized World*. *American Political Science Review*, (Vol. 95, n. 1, p. 1-13).
- Keohane, Robert O.; Nye, Jr. J. (1971). *Transnational Relations and World Politics: An Introduction*. In *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Pres.
- Krasner, S. (1983). *International Regimes*. Nova Iorque: Cornell University Press.
- Martin, L. & Simmons, B.(2012) *International Organizations and Institutions*. In: Carlsnaes, W., Risse, T. & Simmons, B. (Orgs.). *Handbook Of International Relations*. (p. 226-351) Ed: Sage.
- Nagel, S. (1991) *Global Policy Studies: International Interaction toward Improving Public Policy*. Londres: MacMillan in association with Policy Studies Organization.
- Oliveria, M. O. & Dal Ri, A., Jr. (2003) *Relações internacionais: Interdependência e sociedade Global*. Ijuí: Unijuí.
- Reinicke, W. H & Francis, D. (2000) *Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*. Ottawa et al.: International Development Research Centre.
- Reinicke, W. H. (1998) *Global Public Policy. Governing without Government?* Washington DC: Brookings.
- Revised School Feeding Policy, Informal Consultation*, (2003), Roma, World Food Programme. Disponível em: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp260186.pdf>
- Rosenau, J. N. (2000) *Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial*. In: Rosenau, J. N. & Czempiel, E. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.

- Ruggie, J. G. (2004). *Reconstituting the Global Public Domain — Issues, Actors, and Practices*. *European Journal of International Relations*.
- Ruggie, John Gerard. (1975). *International Responses to Technology: Concepts and Trends*. International Organization, Wisconsin. (Vol. 29, No. 3, p. 557-558).
- Sarfati, G. (2006) *Teoria de relações internacionais*. São Paulo: Saraiva.
- School Feeding Policy*. (2009), Roma, World Food Programme, Executive Board. Disponível em:
<http://one.wfp.org/eb/docs/2009/wfp208224~1.pdf>
- School Feeding Policy: a Policy Evaluation vol. 1*. (2011), Roma, World Food Programme, Office of Evaluation. World Food Programme, Executive Board. Disponível em:
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/report_s/wfp244666.pdf> acesso em: 10 nov. 2014
- Secchi, L. (2013) *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. (2. Ed) São Paulo: Cengage Learning.
- Sorros, M. (1990). *Global Policy Studies and Peace Research*,” *Journal of Peace Research*. Pp 117-125.
- Sorros, M. S. *Theoretical Framework for Global Policy Studies*. in: Nagel S. S. (Org) *Global Policy Studies*. Nova Iorque: St. Martin’s Press.
- Stone, D. (2003). *Global Knowledge Networks and International Development: Bridges across Boundaries*. London: Routledge. (p. 89-105)
- Stone, D. (2008). *Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and their Networks*, *Policy Studies Journal*.
- Stone., D.; Coleman, W. (2013). *Global Public Policy: Fact or Fiction?. First International Conference on Public Policy*.
- Tallberg, J. & Jonsson, C.. (2008) *Institutional Theory in International Relations*. In: Pierre, J.,
What Are Global Public Goods? World Bank. Disponível em:
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp244666.pdf>
- WORLD Health Organization. *Global Public Goods*. Disponível em: