

Do institucionalismo ao transgovernamentalismo: uma análise epistemológica e empírica da cooperação internacional, da Guerra Fria até 2018

From institutionalism to transgovernmentalism:
an epistemological and empirical analysis of international
cooperation from the Cold War until 2018

Carolina Salgado¹

Resumo: Precisamente dos anos 1990s até hoje, verificam-se transformações significativas no campo da cooperação internacional, tanto em termos epistemológicos quanto empíricos. Este artigo representa um primeiro esforço para entender como os fenômenos do transgovernamentalismo e politização, que chegaram ao século XXI como resultados de tais transformações, impactam na participação do Brasil na cooperação internacional em políticas sobre drogas (CIPD), entre 2003-2018. Tal objetivo vem ao encontro da seguinte hipótese: se pode verificar uma crise do multilateralismo através de instituições formais em benefício à opção transgovernamental, em larga medida, concomitante a intensificação da politização que, na CIPD, se caracteriza por baixa coordenação entre diferentes atores governamentais. O transgovernamentalismo se apresenta através de arranjos flexíveis, redes e fluxos de interação, no lugar das instituições formais e estáticas características do multilateralismo do século XX. Desta forma, ele oferece uma opção para a atuação de atores governamentais diversos e desagregados, e representa um indício de crise do multilateralismo. Ademais, argumenta-se que é na identidade de cada agência, e na percepção sobre os respectivos interesses e instrumentos onde se encontra a explicação para os resultados tangíveis da participação do Brasil na CIPD, isto é, a falta de “intra-cooperação” propicia o alcance de objetivos setoriais. O artigo se desenvolve em três seções, onde apresentamos: o debate teórico-epistemológico sobre cooperação internacional, do pós-Guerra Fria até o século XX; os principais aspectos das transformações políticas no campo da cooperação internacional do século XXI; o mapeamento da participação do Brasil na CIPD entre 2003-2018, avançando em análise preliminar acerca do impacto do transgovernamentalismo e politização, bem como da hipótese de crise do multilateralismo.

Palavras-chave: Brasil; cooperação internacional; políticas sobre drogas; politização; transgovernamentalismo.

¹ Doutora em Relações Internacionais (PUC-Rio), área de Política Internacional com ênfase em Análise de Política Externa da Europa e relações União Europeia-América Latina. Foi pesquisadora associada no German Institute for Global and Area Studies (GIGA) em Hamburgo em 2018. Atualmente, desenvolve pesquisa de pós-doutorado na interface entre políticas públicas e internacionais, com ênfase em cooperação internacional (CNPq). É professora colaboradora na graduação em Relações Internacionais e mestrado profissional em Gestão e Análise de Políticas Internacionais (MAPI) da PUC-Rio. Possui ampla experiência em pesquisa e documentação nas áreas de História Contemporânea e Análise de Política Externa.

Abstract: Precisely from the 1990s until today, there are significant transformations in the field of international cooperation, both epistemologically and empirically. This article represents a first effort to understand how the phenomena of transgovernmentalism and politicization, which came to the 21st century as a result of such transformations, impact on Brazil's participation in international cooperation on drug policy (ICDP) between 2003-2018. This objective meets the following hypothesis: it can be verified a crisis of multilateralism through formal institutions for the benefit of the transgovernmental option, to a large extent concomitant with the intensification of politicization which, in the ICDP, is characterized by low coordination between different governmental actors. Transgovernmentalism is presented through flexible arrangements, networks and flows of interaction, rather than the formal and static institutions characteristic of twentieth-century multilateralism. In this way, it offers an option for the action of diverse and disaggregated government actors, and represents an indication of the crisis of multilateralism. Moreover, it is argued that it is in the identity of each agency, and in the perception of their respective interests and instruments, where the explanation for the tangible results of Brazil's participation in the ICDP is found, that is, the lack of “intra-cooperation” provides the achievement of sectoral objectives. The article develops in three sections, where we present: the theoretical-epistemological debate on international cooperation, from the post Cold War to the twentieth century; the main aspects of political transformations in the field of 21st century international cooperation; the mapping of Brazil's participation in the ICDP between 2003-2018, moving forward with a preliminary analysis of the impact of transgovernmentalism and politicization, as well as the hypothesis of the crisis of multilateralism.

Key-words: Brazil; drug policy; international cooperation; politicization; transgovernmentalism.

1. Introdução

Este artigo parte do pressuposto de que, para compreendermos mudanças em política externa, é preciso contextualizá-las, isto é, olhar tanto para a trajetória de alargamento epistemológico, i.e. produção de ideias, conhecimento e debates acerca de determinado objeto, quanto para o processo de apropriação empírica. Mudanças, por sua vez, são passíveis de interpretações distintas por quem as observa e delas participa, revelando sua ontologia multidimensional. Tais premissas orientam a análise de política externa inspirada pelo construtivismo sociológico (GUZZINI 2000; KUBÁLKOVÁ 2001; HILL 2003; HOUGHTON 2007), e representaram uma inovação no campo teórico da disciplina de Relações Internacionais.

Com o objetivo de contribuir para a compreensão acerca das mudanças ocorridas no campo da cooperação internacional, primeiramente situo tal objeto na trajetória teórico-epistemológica da disciplina, da Guerra Fria até 2018. Dentre os aspectos que revelam a multidimensionalidade das mudanças, na segunda parte do artigo busco aprofundar dois, qual sejam, a politização e o transgovernamentalismo, por se mostrarem relevantes da perspectiva dos agentes e da estrutura do sistema internacional no século XXI.

O estudo empírico se orienta pela pergunta *como a politização e o transgovernamentalismo impactam na cooperação internacional em políticas sobre drogas (CIPD) do Brasil de 2003-2018?*, e se desenvolve através de levantamento de todas as iniciativas de CIPD do Brasil no período assinalado, e posterior análise preliminar da politização e transgovernamentalismo com base em tipologia de três variáveis independentes. Da análise, se pode avançar na reflexão acerca de uma possível crise do multilateralismo através de instituições formais como resultado da interação entre as variáveis.

O entendimento de politização neste artigo segue a definição de Zürn (2019)² que atenta tanto para a pluralização de atores participando dos debates em torno de decisões e agendas da política externa, quanto para a maior horizontalização da interação entre diferentes tomadores de decisões. Em movimento que começa nos anos 1990s, gradualmente o MRE deixa de ser o único formulador de políticas para ser o regulador, ou coordenador intragovernamental (DE FARIA 2012). O crescente interesse e atuação de outros atores governamentais é visível na CIPD do Brasil no século XXI.

² “Politicization, therefore, can be generally defined as moving something into the realm of public choice, thus presupposing the possibility to make collectively binding decisions on that matter. In most political systems, a collective choice about an issue is based on a prior process of putting the issue on the agenda, some deliberation about the right decision, and the interaction of different positions regarding the choice. The more salient the issue, the more actors and people participate in the debate, the more positions are polarized, and the more politicized a decision or institution is” (ZÜRN 2019:978).

Entretanto, trabalhamos com a hipótese de que, no caso da CIPD no Brasil, se pode verificar uma crise do multilateralismo através de instituições formais como resultado de baixa coordenação entre estes atores, e entre os mesmos e o MRE. Ou seja, a crescente politização não depende e não enseja necessariamente maior coordenação entre os atores. Ademais, argumenta-se que é na identidade de cada agência, e na percepção sobre os respectivos interesses e instrumentos onde se encontra a explicação para os resultados tangíveis da participação do Brasil na CIPD. E quais seriam as condições de possibilidade para tais descentralização e desagregação no nível dos agentes, verificadas nas iniciativas? Para lançar luz sobre esta pergunta, olhamos também para as mudanças nos formatos de interação, do institucional ao transgovernamental.

A análise empírica nos mostra que o transgovernamentalismo – isto é, “the process of internationalization of policy making through the interaction of government agencies or government officials. The concept challenges statecentric approaches to international relations and, in particular, the assumption of states as unitary actors³” – é uma tendência no formato de interação entre diferentes atores no campo da cooperação internacional do século XXI, principalmente no Sul Global. Como veremos, o transgovernamentalismo se apresenta através de arranjos flexíveis, redes e fluxos de interação, no lugar das instituições formais e estáticas características do multilateralismo do século XX. Desta forma, ele oferece uma opção para a atuação de atores governamentais diversos e desagregados, e representa um indício de crise do multilateralismo.

O artigo se desenvolve em três seções, onde apresentamos: o debate teórico-epistemológico sobre cooperação internacional, do pós-Guerra Fria até o século XX; os principais aspectos das transformações políticas no campo da cooperação internacional do século XXI; o mapeamento da participação do Brasil na CIPD entre 2003-2018, avançando em análise preliminar acerca do transgovernamentalismo e politização para observar o impacto na CIPD do Brasil, bem como a hipótese de crise do multilateralismo através de instituições formais, tal como característico no século XX.

³ SAGE Reference, *Transgovernmentalism*, by Kai Wegrich. Acesso em: <http://sk.sagepub.com/reference/governance/n544.xml>

2. O debate teórico sobre Cooperação Internacional, da Guerra Fria até o final do século XX

(...) most observers do not conceive of cooperation as a simple behavior, nor even as a specific pattern of behaviors. Rather, it is seen as a set of relations among behaviors and their consequences. (MARWELL & SCHMITT 1975, p 5).

O debate teórico sobre o papel das instituições e a possibilidade de cooperação no sistema internacional anárquico começou ainda durante a Guerra Fria entre duas correntes de epistemologia positivista: neorrealistas e neoliberais. O debate neo-neo, como ficou conhecido, concentrou-se na possibilidade de cooperação em um contexto marcado, por um lado, pelo declínio da hegemonia americana e, por outro, pela tendência emergente de criação e fortalecimento de regimes, instituições e acordos internacionais. Partindo destas proposições sistêmicas, neorrealistas e neoliberais chegaram a conclusões distintas devido a ênfase dada ao trinômio competição - estrutura material - ganhos relativos, provenientes da distribuição de recursos e capacidades, e cooperação - estrutura normativa - ganhos absolutos, provenientes da distribuição de informações e da crescente interdependência entre os estados, respectivamente.

Para os neorrealistas, a existência e manutenção da cooperação depende dos interesses das grandes potências, visibilizando as relações de poder e influência, bem como seus mecanismos para manter segurança e equilíbrio em um sistema multipolar. Para os neoliberais, a cooperação por meio de instituições facilita o intercâmbio de informações, ajudando os estados a construir pontos focais de ação conjunta, gerar padrões de comportamento e convergir interesses. Instituições mobilizam a lógica da ação coletiva, reduzindo o custo das transações e a possibilidade de trapaça⁴.

Problematizando premissas utilitárias, positivistas e reificadas sobre os temas centrais da disciplina Relações Internacionais – tais como a relação entre identidades e interesses, o “problema da anarquia” no sistema internacional, e o equilíbrio de poder –, o construtivismo emergiu nos anos 1990, oferecendo uma epistemologia alternativa sobre a realidade social, i.e. sobre a relação entre agente e estrutura.

Para os construtivistas, os interesses e objetivos dos estados não são dados exogenamente, mas construídos durante as interações e processos comunicativos. Os atores definem suas preferências a partir de fatores internos e da socialização com os outros. Dessa forma, a cooperação

⁴ Para mais informação sobre o debate neo-neo no que tange à cooperação internacional, ver: Keohane, R. (1984), *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*; Baldwin, A. (1993), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*; Mearsheimer, J. (1995), The False Promise of International Institutions, *International Security* 19(3); Keohane, R. & Martin, L. (1995), The Promise of Institutional Theory, *International Security* 20(1); Krasner, S. (1999), *Sovereignty: organized hypocrisy*; Keohane, R. & Nye, J. (2001), *Power and Interdependence*.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP

e as instituições que a facilitam estão diretamente relacionadas ao compartilhamento de normas, ideias, conceitos estratégicos, conhecimentos, valores e percepções. O construtivismo estabelece uma estreita conexão entre cooperação e a estrutura normativa e ideacional das instituições, que traduz expectativas compartilhadas em comportamento. Como isso ocorre, segundo Friedrich Kratochwil, deriva do potencial das normas internacionais em influenciar decisores e políticas domésticas:

I maintain that one of the most important functions of rules and norms in such a world is the reduction in the complexity of the choice-situations in which the actors find themselves. Rules and norms are therefore guidance devices which are designed to simplify choices and impart 'rationality' to situations by delineating the factors that a decision-maker has to take into account. (KRATOCHWIL 1989, p 7).

O regionalismo é um fenômeno que chega ao debate teórico em RIs pressupondo duas noções centrais das abordagens positivistas e construtivista: território e identificação. Neste sentido, ele lança luz à dimensão regional da cooperação, através de organizações e atores que interagem dentro de uma zona geográfica delimitada. A partir da noção territorial temos a primeira variação conceitual na literatura, denominada “velho regionalismo”, cujo foco é a crescente interdependência econômica dentro dessas zonas (HURRELL 1995:26). Remete à regionalização, isto é, intensificação das interações econômicas e sociais em uma região. De acordo com Herz, regionalização é precisamente:

The deepening of transnational production networks, the growing share of intraregional trade and investment flows, cultural manifestations or human mobility forge this tendency. Wider interdependence and the emergence of regional actors are part of this process. A concentration of activity at the regional level occurs and regional awareness or identity may develop. (HERZ in WEISS 2013, p 3).

Da noção de identificação temos a segunda variação conceitual, denominada “novo regionalismo”. Ao mesmo tempo em que esta não prescinde da territorialização, a redimensiona de forma menos estática e competitiva. Uma vez que o foco se dá sobre os processos de interação e identificação dentro de regiões, estas são vistas como espaços de compartilhamento de normas e construção de preferências comuns. Tais processos ocorrem, por sua vez, em um contexto multidimensional onde estão presentes o estado e outros atores, tais como ONGs, setor privado, redes transnacionais e comunidade científica. Neste sentido, o “novo regionalismo” designa um fenômeno multifacetado cuja preocupação se desvia da construção de instituições formais para a intensificação das interações entre os diferentes atores (ACHARYA & JOHNSTON 2007, p 10).

Os mecanismos através dos quais tais interações acontecem são objetos de debate até os dias de hoje, e apresentam limitado consenso entre os autores. Destaco dois destes mecanismos –

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP

socialização e aprendizado – por integrarem o funcionamento da cooperação tanto através de instituições multilaterais e organizações regionais formais, quanto de redes híbridas entre atores de diferentes naturezas. A socialização é um mecanismo que indica a possibilidade de mudança de comportamento, preferências e expectativas por meio de persuasão ou influência social (JOHNSTON 2001, p 502), a depender do contexto e das condições sob as quais ocorre.

Ela sugere um entendimento da cooperação como processo de difusão de normas e práticas proporcionado pela lógica de apropriação presente entre os pares. Isto é, atores que socializam dentro de uma estrutura normativa e ideacional co-constituída, dispostos a alterar decisões de acordo com percepções de legitimidade, argumentações persuasivas e deliberações conjuntas (HEINZE 2011, p19-20).

O aprendizado, por sua vez, é centrado no ator e indica “a change of beliefs (or the degree of confidence in one’s beliefs) or the development of new beliefs, skills or procedures as a result of the observation and interpretation of [others’] experience” (LEVY 1994, p 283). Isto é, atores buscam aprender com as experiências de outros a fim de maximizar suas percepções sobre sucesso e eficácia em relação aos ganhos da cooperação. Ambos mecanismos abarcam o racionalismo das abordagens positivistas ao reconhecerem os custos de incertezas e informações imperfeitas sobre preferências e comportamentos dos outros, e o reflexivismo construtivista ao indicarem a cooperação tanto como resultado quanto processo de internalização de normas, princípios, crenças e expectativas a partir da socialização.

Entretanto, a ideia de cooperação internacional também foi alvo de muitas críticas a partir dos anos 1990. De acordo com a abordagem pós-estruturalista em RIs, a cooperação é um discurso que representa valores, normas e princípios privilegiados em detrimento de outros. Ela reflete um movimento imperialista de reprodução de alguma identidade ou cultura imposta como superior, correta, e até universal. Para os pós-estruturalistas, a cooperação reifica e reproduz dicotomias que estruturam a disciplina de RIs, relacionadas as interpretações modernas do nosso pensamento político: dentro/ fora, ordem/ anarquia, particular/ universal. Além disso, reflete lutas de poder, produz *outsiders* e impõe uma ordem hierárquica através das instituições, em nome da existência e defesa de um suposto “bem comum”.

R.B.J. Walker, por exemplo, entende as normas como uma tentativa de coexistência que pode reduzir a violência e o comportamento conflituoso. Ele então estabelece dois elos: normas refletem reivindicações contraditórias de poder, por um lado, e a autoridade moral de falar a verdade, por outro. Mas qual seria *a* verdade? Quem estaria autorizado a falar, por exemplo, sobre

desenvolvimento, sobre o Outro que precisa receber alguma coisa e, assim, definir a cooperação como comportamento superior e civilizado? Ou, talvez, seriam essas vozes e verdades meros instrumentos para impor, de outras maneiras que não pela força e violência física, as preferências paroquiais das sociedades que só se reconhecem através de relações hierárquicas e dominantes, como doadores / receptores?

Para esta corrente teórica, devemos questionar a ética e a moral inerentes às normas que se supõem aplicáveis à comunidade internacional. Devemos questionar quem se beneficia da padronização constituída através de normas e comportamentos considerados ideais. Quando pensada em relação ao exercício da soberania do Estado, a cooperação nos remete a resoluções espaço-temporais que reforçam duas oposições: i. comunidade política/ contrato social *vs.* anarquia/ reino do poder, e ii. estabilidade/ progresso *vs.* caos/ repetições históricas. No pensamento político moderno, elas são decisivas para fixar papéis e atribuições de acordo com uma lógica teleológica da evolução da sociedade internacional.

Em suma, para correntes epistemológicas pós-positivistas a cooperação é, por si só, um contrato social entre comunidades previamente bem definidas, que se reconhecem através de suas fronteiras, identidades, e experiências históricas. É uma maneira de organizar as diferenças dentro de um discurso universalizado de bem comum. Assim, deveríamos procurar descobrir o que as práticas de cooperação fazem, para além do que elas são. Elas promovem interesses específicos e refletem lutas pelo poder através de processos de verticalização de diferenças (instituições) que apenas aprofundam as exclusões globais.

A partir desta explanação teórica que abarca distintas epistemologias e considerações sobre a cooperação internacional através de instituições multilaterais, organizações regionais e redes híbridas de interação que descentralizam o estado e incluem outros atores, como podemos entender a cooperação internacional que adentra o século XXI? A próxima seção lança luz sobre este questionamento, observando a emergência do transgovernamentalismo bem como o impacto da politização nos estudos sobre política externa e cooperação.

3. A Cooperação Internacional do século XXI

Um dos precursores nos estudos de ordem e governança global, James Rosenau aponta para a diferença crucial entre governança e regimes internacionais, chamando a atenção para os novos arranjos de governança que vêm emergindo desde os anos 1990 devido a hiatos e sobreposições

entre regimes. O autor explica:

(...) [the widely accepted definition of regimes underlines] the principles, norms, rules, and procedures are defined as converging ‘in a given area of international relations’, or what has also been called an ‘issue-area’. On the other hand, governance in a global order is not confined to a single sphere of endeavor. It refers to the arrangements that prevail in the lacunae in between regimes and, perhaps more importantly, to the principles, norms, rules, and procedures that come into play when two or more regimes overlap, conflict, or otherwise require arrangements that facilitate accommodation among the competing interests. (ROSENAU in ROSENAU & CZEMPIEL 1992, p 09).

Na área da cooperação internacional, regimes e arranjos de governança coexistem devido, em larga medida, a recente intensificação da participação do Sul Global e economias emergentes que conformam novos formatos, tais como cooperação sul-sul e triangular. A cooperação é vista por esses atores como um processo não estático, em constante busca pela transparência e eliminação de categorias – tais como doadores e receptores, ou condicionalidades – reconhecidas como entraves à evolução das parcerias e divisão das tarefas respeitando os diferentes lugares de fala e experiências históricas.

Precisamente por possuírem uma perspectiva diferente da dos países desenvolvidos acerca das condições, implementação, e resultados tangíveis da cooperação, atores do sul global contribuem significativamente para a sua reformulação. Zoccal & Esteves chamam de “efeito BRICS” no campo da cooperação internacional o movimento de

(...) displacing the monopolistic position of traditional donors at its core and multiplying the practices considered legitimate by its agents (...). The creation of the Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPEDC, established in 2011 during the Busan Forum) is the most important outcome of the rising powers’ foothold in the field of International Development Cooperation. (...) Reinforcing the importance of SSC agents, the meeting addressed the need to enlarge the participation of the various actors and practices in the field of IDC, highlighting at the same time the principle of ‘common but differentiated responsibilities’. The main priority of the GPEDC was the inclusion and representativeness of emergent actors. The Busan Forum may be seen as the ‘beginning of the end’ of a development governance controlled by the West (Mawdsley 2012). (2018, p 136).

Tal perspectiva globalizada da cooperação compartilha ideias do novo regionalismo, alargando limites territoriais e movimentando atores horizontalmente, entre regiões, e verticalmente, dentre uma mesma localidade. Dessa forma, ela supera a disputa estadocêntrica do debate neo-neo segundo a qual a cooperação, através de instituições e regimes, teria uma função normativa e informativa sobre os estados, ao mesmo tempo em que, como parte do marco normativo internacional, a cooperação influenciaria políticas domésticas.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP

No âmbito nacional, também verificamos a multiplicação de agentes engajados em iniciativas de cooperação internacional. Tal fato é recorrentemente chamado de *politização* na agenda da política externa, isto é, “a intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas (...) entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas” (PINHEIRO & MILANI 2013, p 30). A politização se verifica na crescente tendência à incorporação da dimensão externa nas respectivas agendas de trabalho de atores – do Governo (agências, Ministérios, universidades, fundações), empresas privadas, ONGs, sindicatos, igrejas, mídia, sociedade civil – que, regularmente, atuam no âmbito doméstico das políticas públicas.

Em linha com a superação da forma estadocêntrica limitada a instituições e regimes formais; a crescente participação do Sul e a introdução de novos formatos condizentes com perspectivas próprias sobre cooperação e desenvolvimento; e a politização da política externa, incorporando iniciativas de cooperação internacional na agenda de atores subnacionais e civis, Kal Raustiala introduz a concepção de *transgovernamentalismo* e aponta para a presença das *redes*⁵ como características da forma e organização da cooperação do século XXI:

Modern states are composed of legislatures, executives, agencies, and courts. These constituent parts are increasingly networking with their counterparts abroad. “Transgovernmental” because they involve specialized domestic officials directly interacting with each other, with minimal supervision by foreign ministries. They are “networks” because this cooperation is based on loosely-structured, peer-to-peer ties developed through frequent interaction rather than formal negotiation. Thus defined, the phrase “transgovernmental networks” captures a strikingly wide array of contemporary cooperation. (RAUSTIALA 2002, p.4-5).

Como se demonstrará adiante, através do estudo de caso, mesmo no âmbito dos diferentes projetos de integração regional podemos ver uma interação frequente entre institutos, organizações, e agências subnacionais especializadas. A cooperação é, portanto, estabelecida em redes porque se baseia em fluxos de interação e negociação entre diferentes agentes, não somente em tratados e instituições formais. Tais fluxos se ajustam à globalização e revolução tecnológica da informação, demandando plena resiliência do Estado (RAUSTIALA 2002, p 05).

No Brasil, tais agentes subnacionais expõem a percepção de que existe complementariedade com o Ministério das Relações Exteriores nos projetos estabelecidos por eles na área da cooperação.

⁵ O autor ressalta que o desenvolvimento das redes não é, entretanto, bem distribuído, tanto em termos geográficos, quanto entre as áreas temáticas. Assim como os processos da globalização, as redes estão concentradas entre os Estados mais industrializados, que possuem uma administração complexa e interesses bem definidos.

Podemos falar de um reposicionamento do mesmo, “passando da condição de operador preferencial e praticamente onipresente, pela via diplomática, para uma função mais propriamente supervisora e articuladora das dinâmicas de cooperação internacional do Brasil” (FARIA, NOGUEIRA & LOPES 2012, p 212). Para avigorar tal percepção, França e Sanchez verificam que:

Apesar de quase nenhuma das regulamentações analisadas contar com previsão de cooperação com o MRE ou mesmo entre os ministérios e desses com a Presidência para a condução da política externa, os entrevistados confirmaram em sua totalidade contatos frequentes com o MRE. Exceções a essa regra foram indicadas em negociações muito técnicas. Portanto, a intuição da concentração de competências no MRE não está só no imaginário do cidadão comum, mas também daqueles que teriam competência para atuar autonomamente em temas de política externa. (2009, p 02).

Raustiala ressalta que esta imagem de “soberania desagregada” está no centro da concepção de transgovernamentalismo (2002, p 11). Ao longo do presente escopo cronológico, verificamos que o Itamaraty vem se atualizando, em sua estrutura organizacional e pessoal, de forma a se capacitar para interagir com esses novos agentes e redes, bem como para melhorar a coordenação com os principais Ministérios capazes de autorizar e legitimar políticas, num método de conformação de parcerias. Logo, a politização da política externa é uma contingência dos fluxos de interações entre agentes governamentais e civis (igrejas, ONGs, academia, mídia), bem como entre agentes federais e subnacionais (MRE e secretarias, fundações, agências) que compõem o governo.

No campo da cooperação, tais fluxos e redes se estabelecem, respectivamente, no espaço nacional e no transgovernamental, resultando duas transformações políticas: preferência por arranjos multilaterais flexíveis com base em princípios e demandas comuns, tais como o Fórum BRICS e o grupo de trabalho G20, no lugar de tratados vinculantes e instituições formais que predominavam até o século passado; e ampliação do escopo de ação dos agentes, possibilitado pela velocidade de comunicação entre o norte e sul global. A cooperação do século XXI é marcada, portanto, pelo hibridismo de conteúdos globais⁶, pela coordenação de elementos materiais e ideacionais sob formatos maleáveis de interação entre pares no nível transgovernamental, e, no nível nacional, pela politização da agenda e conformação de parcerias com o MRE.

Na próxima seção, observaremos como os fenômenos do transgovernamentalismo e

⁶ Na “*Global Perspectives: magazine for international cooperation*”, edições de 2011 a 2013 -, podemos encontrar indicações acerca dos temas globais abarcados nas práticas de cooperação: “global aid policies”, “war on global poverty”, “aiming at global disarmament”, “humanitarian global diplomacy”, “run at ending global hunger”, “green global economy”, “planet Earth urgently needs sustainable development”, “human rights for all”, “new horizons for global education”.

politização impactam na participação do Brasil na cooperação internacional em políticas sobre drogas (CIPD), entre 2003-2018. Como a CIPD envolve iniciativas de desenvolvimento técnico e tecnológico dos setores produtivo e científico brasileiros nas áreas jurídica, de segurança, saúde e direitos humanos, por exemplo, é caracterizada como uma política interseccional, perpassando diversas das Subsecretarias do governo. Ademais, também encontramos fluxos transnacionais de interações entre agentes da sociedade civil brasileira com a RIOD (Rede Iberoamericana de Organizações não governamentais no combate às drogas), e com o IDPC (International Drug Policy Consortium).

4. Transgovernamentalismo e politização na participação do Brasil na CIPD (2003-2018)

A inter-relação entre os assuntos internos e os internacionais é cada vez maior. O mundo globalizado diluiu as fronteiras entre a política externa em sua concepção clássica e as outras esferas da ação estatal, criando uma interconexão entre as dimensões doméstica e internacional. Em cada grande tema da política externa, administrar essa interconexão não depende apenas do Itamaraty. Mas cabe fundamentalmente ao Itamaraty operar em sintonia com as diferentes áreas do Governo, gerando as sinergias que reforçarão a ação e a posição negociadora do Brasil no mundo. (Embaixador Mauro Vieira, Discurso de Posse no MRE, Brasília, 15 de Janeiro de 2015).

O conteúdo desta seção empírica consiste de levantamento preliminar, ainda que abrangente, de atores (agências, empresas, órgãos, associações) brasileiros que tiveram participação em iniciativas (programas, projetos, políticas, campanhas) internacionais na área da CIPD, entre 2003-2018. Juntamente com os atores brasileiros, mapeamos as contrapartes internacionais e multilaterais envolvidas, bem como a natureza das iniciativas⁷. Em si, tal levantamento já representa um primeiro passo na direção de mapear e entender qualitativamente a CIPD no Brasil. Tanto pela presença dos atores que aqui serão mencionados, quanto pela ausência de outros que nos provoca profusos questionamentos, muito se pode aclarar sobre as diretrizes normativas/ legislativas; principistas/ valorativas; e políticas/ práticas da atuação do Brasil no enfrentamento à manufatura, consumo e tráfico de drogas.

No escopo cronológico trabalhado (2003-2018), duas disputas concomitantes repercutiram na CIPD no Brasil: por um lado, a disputa em âmbito nacional sobre drogas, que abrangem as diferentes diretrizes políticas dos governos. Respectivamente, as diretrizes do PT – que incluíram o

⁷ Muito tenho a agradecer a João Vitor Esteves, Manuela Agrello e Vitória Maciel, meus alunos de graduação em RIs na PUC-Rio, que realizaram a pesquisa das informações usadas nesta seção empírica, e integram a equipe do projeto como um todo.

tema das drogas na agenda de saúde pública brasileira, com foco na redução de danos, com a criação dos Centros de Atenção Psicossocial ao Álcool e outras Drogas (CAPS), prevenção, tratamento e reinclusão social –, e as do PMDB – que retém o tema na agenda médico-jurídica, demarcada por uma normativa restritiva, condenatória, e em defesa de medidas de alta exigência como o imperativo da abstinência (DA SILVA in FIGUEIREDO, ADORNO & FEFFERMANN 2017:244-245). Por outro lado, temos a disputa internacional, no âmbito da ONU e da OEA, sobre o tema, calcada entre os eixos do proibicionismo e guerra às drogas fortalecido pelos EUA), e o da redução de danos e prevenção fortalecido pela União Europeia.

Diante de tais variações conjunturais (de governos) e estruturais (do regime internacional em políticas sobre drogas), o propósito desta análise é verificar a hipótese de crise do multilateralismo sob a perspectiva do enfraquecimento da opção institucional em benefício à transgovernamental, em larga medida, concomitante a intensificação da politização na CIPD do Brasil. Os atores aqui mencionados encontraram espaço para conduzir as iniciativas de maneira mais autônoma. Autonomia esta entendida não como abstração do Itamaraty, que apresenta indisputável disposição à conformação de parcerias, mas como oportunidade de avançar interesses e instrumentos próprios, ou setoriais.

Metodologicamente, neste artigo iniciamos a análise com base em fontes que se encontram disponíveis a público, tais como documentos de projetos, acordos, discursos, e relatórios. Organizamos na Tabela 1 uma visão geral dos atores brasileiros, das contrapartes internacionais e multilaterais envolvidas, e da natureza das iniciativas, com vistas a mapear o impacto do transgovernamentalismo e da politização na participação do Brasil na CIPD, de 2003-2018. Para a análise, nos orientamos pelas seguintes perguntas:

- i. Como se dá a **coordenação** entre os atores, e com o Itamaraty, no nível nacional?;
- ii. Em termos de **impacto** no âmbito multilateral, através de instituições formais, como se apresenta o potencial de tais parcerias?
- iii. Como se dá a **interação** entre os atores governamentais?

A primeira pergunta nos permite observar se a pluralização de atores acompanha a coordenação entre eles, revelando um aspecto central do impacto da politização brasileira na CIPD. A análise da coordenação, por sua vez, contribui para o entendimento acerca de um segundo aspecto, qual seja, o potencial impacto das parcerias no âmbito multilateral, através de instituições

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP

formais. A lógica que se propõe verificar é que quanto maior for a coordenação interna entre os atores, mais potencial de impacto as iniciativas terão no âmbito multilateral. A terceira pergunta, por sua vez, nos permite observar como interagem os atores governamentais, se predominantemente em organizações formais regionais e internacionais, ou se sob formatos flexíveis de redes transgovernamentais. A análise das variáveis independentes – coordenação, impacto e interação – se encontra resumida na Tabela 2, através de uma tipologia que busca elucidar aspectos do transgovernamentalismo e politização na participação do Brasil na CIPD.

Quadro 1. A CIPD NO BRASIL (2003-2018)

ATORES BRASILEIROS (agência/ empresa/ órgão)	INICIATIVAS (programa/ projeto/ política/ campanha)	CONTRAPARTES (governamentais/ multilaterais)
Ministério das Relações Exteriores	Sessão Especial da Assembleia Geral sobre Drogas – UNGASS Abril 2016 (3ª sessão focada em drogas)	ONU, sociedade civil internacional, União Europeia (UE), Organização dos Estados Americanos (OEA), Collective Security Treaty Organization (CSTO), Inter-Parliamentary Union (IPU), Interpol, Commonwealth of Independent States (CIS) Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), African Union, UNASUR, Shanghai Cooperation Organization, EUROPOL, autoridades governamentais.
Ministério das Relações Exteriores	Conselho Sulamericano Sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) Início em 2009.	UNASUR, Instituições especializadas de cada país
Ministério das Relações Exteriores	Mecanismo de Consultas Regulares de autoridade judiciais, policiais, financeiras, aduaneiras e de órgãos de combate às drogas. Criado em Novembro 2011.	Compartilhado pelo CSPMD e Conselho de Segurança Cidadã
Ministério das Relações Exteriores	Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) - órgão de fiscalização independente para a implementação das Convenções Internacionais da ONU sobre	UNODC, Comissão sobre Narcóticos (CND) do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU, OMS, Interpol e Organização Mundial de Alfândegas (OMA)

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP

	controle de drogas. Existe desde 1968.	
Acordo de Cooperação do Departamento de Polícia Federal	AIRCOP - Projeto de Comunicação Aeroportuária Começou em 2010 e Memorandum com o Brasil em Setembro de 2016.	UNODC, INTERPOL e OMA (o projeto é financiado pela UE)
SENAD & Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai	Missão de negociação à sede da OEA para negociação de projeto de cooperação em capacitação em combate às drogas e mecanismos de implementação de Memorando de Entendimento firmado com a OEA. 25/08/2010 - 30/09/2010	OEA
SENAD; Ministério das Relações Exteriores; Polícia Federal	Acordo de Cooperação sobre o Combate à Produção, Consumo e Tráfico Ilícito de Drogas e Substâncias Psicotrópicas entre a República Federativa do Brasil e a República Islâmica do Paquistão. Vigência indeterminada até a denúncia por uma das partes. Início da vigência: 2004	Paquistão - Ministério do Controle de Entorpecentes; Força Anti-Narcótico
Procuradoria Geral da República	Rede de Procuradores Antidrogas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (RPA-CPLP) Início em Nov.2018	Procuradores da CPLP (XVI Encontro de Procuradores-Gerais da CPLP, em Brasília)
SENAD	Comissão Interamericana para o Controle de Drogas (CICAD)	OEA
MRE (Divisão de Combate a Ilícitos Transnacionais)	Reunião Especializada de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de Uso Indevido e Reabilitação de Droga dependentes (RED) (Início em Maio 2019)	MERCOSUL
Polícia Federal	Operação Trapézio I, II e III 2011-2013	Polícia Nacional do Peru
SENAD	Missão de elaboração e acompanhamento de projetos de cooperação técnica entre Brasil e Paraguai (2009).	Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai
Polícia Federal	El PacCTO – programa de assistência contra o crime organizado. Início em 2015	UE-Comunidade de Polícias da América (AMERIPOL): Liderado pela FIIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas) da Espanha
SENAD	COPOLAD – programa de cooperação em políticas de	UE-Comunidade dos Países da América Latina e Caribe (CELAC)

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP

	drogas. Início em 2011	
Associação Lua Nova - Sociedade Civil	Cooperação internacional de organizações não-governamentais para políticas de drogas. Criada em 1999.	Entidade associada a RIOD – Rede Iberoamericana de Organizações não-governamentais no combate às drogas
Psicotropicus; Rede Brasileira de Redução de Danos e Direitos Humanos (REDUC); Viva Rio; The Brazilian Drug Policy Platform; Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC); Conectas; The Center for Studies on Public Security and Citizenship (CESeC)	Cooperação internacional de organizações não-governamentais para política de drogas. Início em 2006.	Entidades associadas ao IDPC – International Drug Policy Consortium
Polícia Rodoviária Federal (PRF)	Cooperação Sul-Sul em Segurança Pública/ Prevenção do Crime. Fortalecimento da Capacidade Operativa da Polícia Boliviana e da PRF – Fomentar a participação da PRF no XV Curso Internacional de Guia de Cães Detectores de Droga para Homens e a participação de policiais bolivianos no XVI Curso Básico de Inteligência Policial. 30/08/2018-16/01/2019	Polícia da Bolívia
Ministério das Relações Exteriores	Acordos entre Governos sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Aduaneira. Acusam preocupação com o tráfico ilícito de drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas.	Governos dos Países Baixos (2006); Israel (promulgado pelo Decreto 7.065 de 14/1/2010); Turquia (firmado em Brasília, em 27/5/2010, promulgado em 16/4/2018); e China (firmado em 21/6/2012, promulgado em 29/10/2018).
Ministério das Relações Exteriores	Program “Updating and improving legal frameworks on drugs – Legislation on Drugs in the Americas (LEDA)” (participação brasileira começa em 1986. Última atualização é o Decreto 7.179 (2010) denominado Plano Integral de Combate ao Crack e outras Drogas)	34 Estados americanos + CICAD-OEA
FIOCRUZ *	"The Letter From Manguinhos" 30/5/2017	Carta assinada por mais de 100 organizações internacionais, clamando por políticas de redução de danos
Open Society Institute, Instituto	Comissão Latino-Americana sobre	Países Latino-americanos

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP

FHC, Viva Rio, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais	Drogas e Democracia. Declaração de 2009	(Colômbia, México, Bolívia, Peru, Venezuela, Argentina, Costa Rica e Nicarágua).
Associação Brasileira Multidisciplinar de Estudos sobre Drogas (ABRAMD)	Congresso Internacional sobre Drogas Início em 2013	International Centre for Science in Drug Policy (ICSDP), do Centro de Investigación y Docencia Económicas del México (CIDE)

Código de cores: ONGs; administração Michel Temer; *ação conjunta entre ator governamental + ONGs; ação conjunta entre atores governamentais (AG).

Temos um total de 22 iniciativas, das quais 18 se dão entre atores governamentais (AG) e 4 entre organizações não-governamentais (ONGs). Dos AG, temos: MRE, Polícia Federal (PF), Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, que é uma unidade do Ministério da Justiça (SENAD-MJ), Procuradoria Geral da República (PGR), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Fiocruz. Das 18 iniciativas governamentais, em apenas 1 existe ação conjunta entre MRE, SENAD e PF; e em apenas 1 outra existe ação conjunta entre um ator governamental (Fiocruz) e uma rede internacional de ONGs. Das 4 iniciativas não-governamentais, em 2 existe ampla rede de interação e coordenação entre diferentes organizações.

Sobre as contrapartes, temos um espectro que abrange relações bilaterais e multilaterais. Das relações bilaterais, temos com Bolívia, China, Israel, Países Baixos, Paquistão, Paraguai, Peru, Turquia e União Europeia (UE). Destas, as que não apresentam participação do MRE são: SENAD-Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai; PF-Polícia Nacional do Peru; PRF-Polícia da Bolívia; El PacCTO (PF-UE); e COPOLAD (SENAD-UE). No escopo multilateral, o Brasil atua junto ao Sistema ONU (UNODC, CND, OMS, OMA), OEA (CICAD), OSCE, União Africana, UNASUR (CSPMD), CIS, Mercosul e CPLP. Destas iniciativas sob instituições formais, o MRE não integra apenas 4: duas da SENAD na OEA; uma da Fiocruz; e uma da PGR na CPLP. O Projeto AIRCOP, do qual participa a PF, é financiado pela UE, de forma que não se encontra na contagem de iniciativas sob instituições formais sem a presença do MRE, ainda que envolvendo também instituições multilaterais como UNODC, INTERPOL e OMA.

É interessante notar que a única ação conjunta entre AG mencionada acima (MRE, SENAD e PF) se refere ao Acordo de Cooperação com o Ministério de Controle de Entorpecentes do Paquistão. Isso indica que, oficialmente, das 10 iniciativas no escopo multilateral sob instituições formais com participação de AG, em nenhuma o Brasil apresenta ação coordenada entre diferentes agentes nacionais. O MRE atua em 6 iniciativas; a SENAD em 2; a Fiocruz em 1; e a PGR em 1. Já

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP

entre os atores não-governamentais brasileiros, vemos mais estreita cooperação com contrapartes latino-americanas – México; RIOD; ONGs presentes na iniciativa da Fiocruz, e na Comissão Latino-americana sobre Drogas e Democracia (criada por FHC, entre 2008-2010) –, e também participação junto à rede global IDPC, que consiste em 182 ONGs com foco em questões relacionadas a produção, tráfico e uso de drogas.

Se faz igualmente relevante para a tipologia apontarmos os períodos das iniciativas, uma vez que, como dito anteriormente, as diretrizes normativas e políticas se alteraram com a interrupção do mandato de Dilma Rousseff em Agosto de 2016. Das 18 iniciativas com AG, temos 4 iniciadas sob a administração de Michel Temer: o Projeto AIRCOP, com participação da PF (Set.2016); a cooperação sul-sul entre a PRF e a polícia da Bolívia (Ago.2018-Jan.2019); a “Carta de Manguinhos”, de autoria da Fiocruz (Maio 2017); e a rede de procuradores antidrogas da CPLP, com participação da PGR (Nov.2018).

A partir desta breve descrição, temos:

Quadro 2. Tipologia das variáveis independentes para entender como se dá o transgovernamentalismo e a politização na CIPD do Brasil

COORDENAÇÃO	IMPACTO	INTERAÇÃO
Entre ONGs, alta	ONGs, baixo impacto no âmbito multilateral	Redes
Entre AG, baixa	AG, baixo impacto no âmbito multilateral	Redes
Entre AG + ONGs, baixa (um caso)	AG + ONGs, alto impacto no âmbito multilateral	Redes
MRE	MRE, alto impacto no âmbito multilateral	Organizações formais regionais e internacionais

Desmembrando a relação entre coordenação e impacto temos duas proposições. A primeira se refere a coordenação enquanto uma qualidade da politização. Ao mesmo tempo em que uma pluralidade de atores governamentais e da sociedade civil atuam bi e multilateralmente –o que indica a intensificação da politização na CIPD do Brasil –, a coordenação entre eles é baixa. Ou seja, a politização não depende e não enseja necessariamente a coordenação entre os atores, que atuam de forma desagregada com atores diversificados. Ao mesmo tempo, a coordenação é baixa inclusive entre diferentes AG do Brasil atuando na CIPD.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP

A segunda proposição se refere a equiparação entre tal coordenação baixa e a opção multilateral através de instituições formais. De todas as 18 iniciativas com AG, 7 se dão bilateralmente sem a participação do MRE, com as contrapartes UE, Peru, Paraguai, Paquistão e Bolívia. E 1 representa os Acordos entre Governos sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Aduaneira, que o MRE celebra com os governos de China, Israel, Países Baixos e Turquia. Das 10 iniciativas restantes, apenas 4 sem a participação do MRE se dão também através de instituições formais, mas não só. Por exemplo, a Fiocruz se articula com uma extensa rede de ONGs, e a SENAD atua em projetos de cooperação com a UE e Paraguai.

Já as ONGs brasileiras, ainda que apresentando maior coordenação entre si, e relações com contrapartes diversas, tampouco atuam preferencialmente sob arranjos institucionais formais. Portanto, observamos uma correlação entre o baixo impacto no âmbito multilateral e a baixa coordenação entre AG, e entre AG e ONGs. Destas proposições, temos que existe uma crise no multilateralismo quando vista da perspectiva da politização: a multiplicação de atores brasileiros engajando na CIPD apresenta a preferência por arranjos flexíveis bilaterais, enfraquecendo a opção multilateral através de instituições formais. Apenas o MRE permanece apresentando tal preferência.

Desmembrando a relação entre impacto e interação, temos outras duas proposições. A primeira se refere a soberania desagregada como aspecto central do transgovernamentalismo. A opção de outros AG que não o MRE pela atuação na CIPD através de redes e fluxos de interação com diversas contrapartes transpassa a maioria das iniciativas levantadas. Portanto, existe uma crise do multilateralismo quando vista da perspectiva da interação: a preferência pelo transgovernamentalismo enfraquece a opção multilateral através de instituições formais, mas não indica redução da interação entre a crescente pluralização de atores, qualitativa e quantitativamente, ao longo dos anos observados.

A segunda proposição se refere ao transgovernamentalismo no campo da cooperação internacional como efeito de transformações ocorridas nos anos 1990s, precisamente com a emergência da epistemologia construtivista no debate teórico de RIs, e do novo regionalismo alinhado a tal abordagem. Já no século XXI, com a crescente participação do Sul Global, a negação de formatos estáticos e de categorias impostas pelo Norte, e a politização da política externa, a opção transgovernamental se solidifica empiricamente, em detrimento à institucional. Podemos assumir, então, uma crise do multilateralismo quando vista da perspectiva do transgovernamentalismo, uma vez que as iniciativas são majoritariamente bilaterais, em redes e fluxos de interação sob arranjos flexíveis e diversificados.

5. Conclusão

A hipótese proposta neste artigo se refere a uma crise do multilateralismo através de instituições formais como resultado de baixa coordenação entre distintos atores governamentais, e entre os mesmos e o MRE. Ou seja, a intensificação da politização na cooperação internacional não depende e não enseja necessariamente maior coordenação entre os atores. Após análise das iniciativas levantadas sobre a CIPD do Brasil dentro do período 2003-2018, proponho que a ascendência do transgovernamentalismo acompanha a politização na CIPD do Brasil, e que o primeiro pode ser interpretado como uma condição de possibilidade para a atuação desagregada dos múltiplos atores brasileiros. Como vimos, a crise do multilateralismo através de instituições formais é efeito de transformações ocorridas no cenário internacional, onde a preferência por interações sob arranjos de governança flexíveis apresenta-se como tendência principalmente entre países do Sul Global. Tais transformações epistemológicas e empíricas na cooperação internacional também geraram efeitos sobre a politização: observamos a multiplicação de AG e sociedade civil se ocupando da agenda da CIPD, principalmente no Sul Global.

As transformações internacionais que ocorreram no campo da cooperação internacional a partir dos anos 1990s contribuíram para o enfraquecimento do institucionalismo, entendido como formato estadocêntrico característico das tradicionais relações Norte-Sul. Paralelamente, ampliaram as oportunidades para a atuação de outros AG e da sociedade civil, sob formatos plurais característicos das relações transgovernamentais e transnacionais. Ademais, argumenta-se que é na identidade de cada agência, e na percepção sobre os respectivos interesses e instrumentos onde se encontra a explicação para os resultados tangíveis da participação do Brasil na CIPD. Se, por um lado, tal aumento do número de agências que participam da CIPD é um dado positivo mirando-se os objetivos nacionais transparecidos no discurso do MRE, por outro lado, a baixa coordenação entre eles propicia o alcance de objetivos setoriais. Tal argumento encontra sustentação na evidência de que em apenas uma iniciativa na CIPD existe coordenação entre o MRE e outros AG.

Neste cenário, podemos falar de uma crise do multilateralismo na participação do Brasil na CIPD? Quando vista da perspectiva do transgovernamentalismo (formato da interação) e da politização que, entre países do Sul, se dá predominantemente através de fluxos e redes de interações, sim. Notamos, entretanto, que não se verifica uma relação causal entre tal crise e a politização da política externa. Argumento que politização e transgovernamentalismo são fenômenos

concomitantes, embora complexos nas suas particularidades, que contribuem para a crise do multilateralismo através de instituições formais. Para entendê-la no campo da cooperação internacional, é preciso mais pesquisa empírica qualitativa sobre variáveis independentes tais como coordenação entre atores (qualidade da politização) e formatos das interações, que podem ser híbridos (institucionais e em redes).

As contribuições do presente artigo se encontram, portanto, nos espectros teórico e empírico. Teoricamente, temos a trajetória epistemológica pela qual passou o campo da cooperação internacional, da Guerra Fria até 2018. Ela nos possibilita entender os mecanismos políticos e cognitivos que desencadearam transformações concretas, verificadas a partir do século XXI. Empiricamente, temos o levantamento de todas as iniciativas em CIPD do Brasil dentro de quinze anos, com uma análise preliminar orientada por três variáveis independentes. Para dar continuidade, a pesquisa pode se debruçar qualitativamente sobre as variáveis, ou sobre alguns destes estudos de caso, em análises comparativas ou orientadas ao desenvolvimento de novas hipóteses.

Referências

ACHARYA, A. & JOHNSTON, A. I. (Orgs), “Crafting cooperation: regional international institutions in comparative perspective”, Cambridge University Press, 2007.

CHECKEL, J., “International norms and domestic politics: bridging the rationalist-constructivist divide”, *European Journal of International Relations* 3(4), 1997.^[1]_[5]

DA SILVA, E. A., “Políticas Públicas sobre Drogas no Brasil e no Estado de São Paulo: aspectos históricos e contextuais” em FIGUEIREDO, R., ADORNO, M. & FEFFERMANN, R. (Orgs.), “Drogas & Sociedade Contemporânea: perspectivas para além do proibicionismo”, Instituto Saúde, São Paulo, 2017.

DE FARIA, C. A. P., “O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários”, *Contexto Internacional* 34(1), 2012.^[1]_[5]

DE FARIA, C. A. P., “Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 51(2), 2008.

DE FARIA, C.A.P., NOGUEIRA, J., LOPES, D.B., “Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS”, *Dados* 55(1), 2012.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP

ESTEVES, P., ZOCCAL, G., “The BRICS Effect: Impacts of South–South Cooperation in the social field of International Development Cooperation”, *IDS Bulletin* 49(3), 2018.

FRANÇA, C., SANCHEZ, M.R., “A horizontalização da política externa brasileira”, *Valor Econômico*, 24 de Abril de 2009.

HEINZE, T., “Mechanism-based thinking on policy diffusion”, *Working Paper KFG* 34, 2011.

HERZ, M., “Regional governance” em WEISS, T. (Org), “Global Governance”, Routledge, 2013.

HILL, C., “What is to be done? Foreign policy as a site for political action”, *International Affairs*, v.79, 2003.

HOUGHTON, D., “Reinvigorating the study of foreign policy decision making: toward a constructivist approach”, *Foreign Policy Analysis*, v.3, 2007.^[L]_[SEP]

HURRELL, A., “O ressurgimento do regionalismo na política mundial”, *Contexto Internacional* 17(1), 1995.

JOHNSTON, A., “Treating international institutions as social environments”, *International Studies Quarterly* 45(4), 2001.

KRATOCHWIL, F., “Rules, norms and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs”, Cambridge University Press, 1989.^[L]_[SEP]

KUBÁLKOVÁ, V. (Org), “Foreign Policy in a constructed world”, M. E. Sharpe, 2001.^[L]_[SEP]

LEVY, J., “Learning and foreign policy: sweeping a conceptual minefield”, *International Organization* 48(2), 1994.

MARWELL, G., SCHMITT, D., “Cooperation. An experimental analysis”, Academic Press, 1975.

O’NEILL, K., BALSIGER, J., VANDEVEER, S., “Actors, norms, and impact: recent international cooperation theory and the influence of the agent-structure debate”, *Annual Review Political Science*, v.7, 2004.^[L]_[SEP]

PINHEIRO, L. & MILANI, C. (Orgs), “Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas”, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2012.

RAUSTIALA, K., “The architecture of international cooperation: transgovernmental networks and the future of international law”, *Virginia Journal of International Law Association* 43(1), 2002.

ROSENAU, J., CZEMPIEL, E. (Orgs), “Governança sem governo: ordem e transformação na

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP

política mundial”, Ed.UnB, 2000.^[1]

ZÜRN, M., “Politicization compared: at national, European, and global levels”, *Journal of European Public Policy* 26(7), 2019.

WALKER, R.B.J., “Norms in a teacup: surveying the ‘New Normative Approaches’”, *Mershon International Studies Review*, v.38, 1994.

Agradecimentos:

Esta pesquisa conta com apoio financeiro do CNPq, através da bolsa de Pós-Doutorado Júnior no país. O projeto é conduzido na PUC-Rio e no centro de estudos e pesquisas BRICS Policy Center (BPC), no Rio de Janeiro.