

Transferência e Difusão de Políticas Sanitárias via Cooperação Internacional na América do Sul: lições a partir das evidências empíricas do direito internacional¹

Transfer and Diffusion of Health Policies via International Cooperation in South America: lessons from the empirical evidence of international law

Ademar Pozzatti² 
Luiza Witzel Farias³ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.51882

Recebido em: 15/04/2020
Aprovado em: 19/06/2020

*Los que hacen de la objetividad una religión, mienten.
Ellos no quieren ser objetivos, mentira:
quieren ser objetos, para salvarse del dolor humano.*
José Coronel Urtecho a Eduardo Galeano, El libro de los abrazos

Resumo: O presente trabalho argumenta que para além da análise da política externa como política pública, a primeira pode ser também precursora da internacionalização de outras políticas, via cooperação internacional. Assim, a partir das evidências empíricas do direito internacional, a presente pesquisa investiga como os processos de transferência e difusão de políticas ocorrem nos níveis bilateral e regional, em matéria sanitária, a partir do Brasil e com foco na América do Sul. Devido ao componente normativo desta empreitada, também são desmembradas algumas questões sobre as demandas de pesquisa decorrentes do reconhecimento desses processos, discutindo alguns obstáculos e as estratégias possíveis, envolvendo as disciplinas de Relações Internacionais e Direito Internacional, para resolvê-las.

Palavras-chave: Transferência de Políticas; Difusão de Políticas; Cooperação Estruturante em Saúde; Políticas Sanitárias; Direito internacional.

¹ Esta pesquisa foi financiada com recursos do Edital Universal do CNPq (Processo número 423592/2016-5) e do Edital ARD FAPERGS (Processo número 19/2551-0001210-1).

² Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: juniorpozzatti@gmail.com

³ Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: luwfarias@gmail.com

Abstract: This paper argues that beyond the perspective of foreign policy as public policy, the former may also be a forerunner to the internationalization of other policies, via international cooperation. Thus, based on the empirical evidence of international law, this research investigates how the processes of policy transfer and policy diffusion occur in bilateral and regional levels, in the health sector, starting from Brazil and focusing on South America. Due to the normative approach of this undertaking, some questions about the research demands arising from the recognition of these processes are also addressed, discussing some obstacles and possible strategies, involving the International Relations and International Law disciplines, to solve them.

Keywords: Policy Transfer; Policy Diffusion; Structuring Cooperation in Health; Health Policies; International Law.

1. Introdução

Dada a forte influência da teoria realista na disciplina de Relações Internacionais (RI), a política externa (PEX) foi entendida como isolada das demais políticas públicas (PPs), um isolamento fortemente desafiado pela intensificação das relações entre o âmbito nacional e o internacional (Sanchez, Da Silva, Cardoso & Spécie, 2006). As conexões entre a PEX e as demais PPs, foram abordadas tanto de forma normativa, a partir da compreensão de que o processo decisório em poliarquias deve ser um *continuum* do nacional ao internacional (Milner, 1997), quanto a partir de análises no campo da Ciência Política, que verificaram a similaridade da PEX às PPs, seja devido aos seus objetos, políticas distributivas ou redistributivas por exemplo (Ingram & Fiederlein, 1988), ou ao processo decisório similar em Estados democráticos (Ingram & Fiederlein, 1988).

Mas para além da análise da PEX como uma PP, este artigo busca afirmar, a partir das evidências empíricas do direito internacional, que a primeira além de ser similar à segunda, no Brasil, também pode ser precursora da internacionalização de outras PPs, como as sanitárias, através de formas específicas de cooperação internacional.

Para Constantine e Shankland (2017), a relação entre a transferência (bilateral, discutida na primeira seção deste artigo), a difusão de políticas (multilateral/regional, debatida na segunda seção), e a cooperação internacional têm sido cada vez mais importante por dois motivos principais: (1) o intercâmbio de conhecimentos, assim como (2) a demanda pela substituição de transferências de conhecimento unidirecionais, característica da cooperação norte-sul (CNS), por transferências multidimensionais e o benefício mútuo entre os parceiros da cooperação, são princípios da cooperação sul-sul (CSS). Também por esses motivos, boa parte das lições contemporâneas acerca desses

processos estariam no Sul Global. Mesmo assim, os estudos empíricos sobre esses processos no Sul são escassos.

Assim, o presente trabalho busca discutir dois processos de internacionalização de políticas (transferência e difusão), no campo sanitário, no Sul Global, a partir das evidências empíricas do direito internacional, em três seções. Na primeira seção, o objetivo é descobrir quais casos envolvendo a internacionalização de PPs podem ser averiguados a partir dos atos internacionais, em matéria de saúde, firmados de forma bilateral, entre o Brasil e os demais países independentes da América do Sul. O argumento principal desta seção é que a internacionalização de políticas sanitárias, ou dos componentes destas, nesse caso, é veiculado por um modelo específico de cooperação, desenvolvido no Brasil: a cooperação estruturante em saúde (CES). A validade desta afirmação é testada mediante o conteúdo dos atos internacionais firmados nesta matéria entre os países anteriormente citados, a partir do levantamento de Pozzatti e Farias (2019a).

A segunda seção busca discutir como instituições de integração regional podem facilitar processos de internacionalização de PPs. Argumenta-se que, apesar da engenharia institucional com menos intenção de supranacionalidade, instituições como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) podem ser o norte dos processos de difusão de políticas sanitárias na região. Essa afirmação é testada a partir da discussão de outros trabalhos empíricos, como os de Agostinis (2019) e de Bueno, Faria e Bermudez (2013), e de revisão bibliográfica, como o de Pozzatti e Farias (2019b). Enquanto a terceira seção busca desmembrar as questões sobre as demandas de pesquisa empírica decorrentes do reconhecimento destes processos, discutindo quais podem ser os obstáculos e as estratégias disponíveis, envolvendo as disciplinas de RI e Direito Internacional (DI), para resolvê-las.

2. Transferência de políticas como construção de capacidades no âmbito bilateral: a experiência do Brasil com os demais países sul-americanos

Esta seção argumenta que a PEX brasileira, na medida em que realiza CES, com os demais países independentes da América do Sul, o faz através da transferência de políticas, componentes de políticas, ou expertise sanitárias. Assim, a PEX, além de ser uma PP, é também precursora da internalização de outras PPs, com o objetivo de construir e/ou fortalecer capacidades em outros países do Sul Global. A partir disso, são elencadas

algumas estratégias para a continuidade do estudo sobre a temática nas disciplinas de DI e RI.

A CES é um modelo de cooperação internacional, expoente da CSS, baseado na prática brasileira com os países sul-americanos e os países de língua oficial portuguesa (Almeida, De Campos, Buss, Ferreira & Fonseca, 2010), e teorizada por pesquisadores da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que a descrevem como uma forma de cooperação

centrada no fortalecimento institucional dos sistemas de saúde dos países parceiros, combinando intervenções concretas com a construção de capacidades locais e a geração de conhecimento, e ainda promovendo o diálogo entre atores, de forma a possibilitar que eles assumam o protagonismo na liderança dos processos no setor saúde e promovam a formulação autônoma de uma agenda para o desenvolvimento futuro na saúde (Almeida et al, 2010, p. 28).

Ela “se destaca no panorama do que hoje vem sendo aplicado como *capacity building* por estar direcionada para o treinamento de recursos humanos e a construção de capacidades” (Ferreira & Fonseca, 2017, p. 2130). E parte de três pilares conceituais, que segundo Fonseca e Buss (2017), definem como ela opera: a determinação social da saúde, a cooperação internacional numa vertente colaborativa, e o planejamento estratégico em saúde.

Ao realizarem o levantamento de todos os atos internacionais em matéria de saúde, firmados entre o Brasil e os demais países independentes da América do Sul, que estavam em vigor, totalizando 145 atos⁴, Pozzatti e Farias (2019a) reservaram um regime temático para agregar atos destinados a positivar especificamente a CES, o que eles denominaram de regime de fortalecimento institucional (com 18 atos). E realizaram uma segunda classificação segundo a qual 50 atos, do total, versavam sobre “fortalecimento setorial”, um regime temático “que diferente do primeiro, no qual são agrupados atos que tratam do fortalecimento de uma instituição de maneira geral, trata de fortalecer instituições, ações ou programas, em uma matéria ou capacidade específica” (Pozzatti & Farias, 2019a, p. 376-377).

⁴ Vigentes e disponíveis nos portais da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil (Plataforma Concórdia), da Assessoria Internacional do Ministério da Saúde do mesmo país (AISA), do sítio online oficial da Unasul (agora extinto), e do sítio online oficial do Mercado Comum do Sul (Mercosul) – estas duas últimas instituições de onde vieram os atos multilaterais citados nesta seção –, até 06 de junho de 2018.

Destes 50 atos internacionais, nove deles também fazem parte do regime temático de fortalecimento institucional⁵. Ainda, oito destes 50 atos são multilaterais, firmados no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Unasul, e se referem à conformação de redes de instituições estruturantes e uma plataforma de intercâmbio, temáticas de âmbito regional, abrangidas pela segunda seção deste trabalho. Assim, nesta seção são considerados o conteúdo de 51 atos internacionais⁶, referentes à soma dos atos internacionais bilaterais de fortalecimento setorial e institucional.

Sobre os atos de fortalecimento setorial, ao tratarem do fortalecimento de instituições específicas em outros países e em termos de capacidades específicas, pode-se afirmar que o fazem seguindo a lógica de transferência de políticas. Isto porque, (1) a expertise da qual o Estado brasileiro dispõe para intercambiar é obtida segundo suas próprias PPs em todos os casos, e (2) isso também inclui o auxílio brasileiro na construção de PPs – a luz das suas – em outros países. E essa lógica também é verificada por meio de entrevistas considerando a prática da cooperação em saúde promovida pelo Brasil: seja em outras regiões, e a partir da visão dos técnicos do país que apreende a transferência, como nas entrevistas de Milani e Lopes (2014), com técnicos moçambicanos; ou no caso de instituições específicas, como no caso do Centro de Excelência Contra a Fome – instituição brasileira em parceria com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) das Nações Unidas – em que essa lógica também é descrita por funcionários do Centro e diplomatas brasileiros, entrevistados por Dri e Da Silva (2019).

Essa constatação permite inferir que: construir capacidades via CES, significa majoritariamente - intercambiar/transferir políticas. E casos exemplares dela são os seis atos internacionais responsáveis por fortalecer a resposta nacional dos demais Estados à epidemia do HIV, questão na qual o Brasil foi o terceiro país do mundo, e o primeiro país em desenvolvimento a adotar uma política de tratamento como prevenção, viabilizando o acesso universal a medicamentos antirretrovirais à população que vive com o vírus (Unicef, 2016). Ou ainda o caso dos Bancos de Leite Humano (BLH), em que o Brasil desenvolveu uma das mais complexas e eficientes redes do mundo, posteriormente

⁵ Isto porque a classificação inicial de Pozzatti e Farias (2019a) considerava a temática principal de cada acordo, e a segunda classificação, destinada a busca das possibilidades estruturantes mesmo em acordos cuja temática principal não eram instituições, foi aquela que levou ao regime de fortalecimento setorial, que permeia os demais.

⁶ Em 1 de agosto de 2020 não haviam novos atos internacionais em matéria de saúde e vigentes entre o Brasil e nenhum dos demais países da América do Sul, informados pelo Concórdia. Bem como todos os 51 atos analisados para a feitura deste artigo seguiam vigentes e disponíveis neste portal.

exportada em larga escala aos países em desenvolvimento (Dri & Pittas, 2017), e cuja implementação, consolidação, e expansão são objeto de dez dos atos internacionais de fortalecimento setorial com países da América do Sul analisados aqui.

Além disso, por ser similar a outras PPs, ao mesmo tempo em que a PEX veicula a transferência destas, é ela própria um objeto de transferência, e isto é verificado em pelo menos dois dos atos internacionais analisados, que objetivam fortalecer assessorias internacionais dos Ministérios da Saúde de outros Estados através da transferência de “conhecimentos sobre gestão da cooperação técnica internacional na área de saúde”⁷.

Quanto aos nove atos bilaterais que se referem apenas ao fortalecimento institucional, estes versam principalmente sobre o intercâmbio e a capacitação de recursos humanos do outro Estado em termos de gestão e planejamento, tendo como referência as instituições ou programas brasileiros⁸, mas também da ampliação do diálogo regulatório entre autoridades sanitárias⁹, por exemplo. Essas funções, por serem mais gerais, impossibilitam a inferência causal entre estes atos internacionais e PPs específicas, apenas por essa fonte de pesquisa. Talvez mediante outras fontes, como os projetos de execução ou relatórios de resultados, ou mesmo através do uso de metodologias de pesquisa distintas da documental, como as entrevistas, essa análise possa ser realizada.

Mesmo assim, é importante notar que para além da cooperação efetivada pela transferência de uma PP específica – ou dos seus componentes – a cooperação voltada à construção de capacidades via transferência de expertise, de uma maneira geral, como é o caso dos nove atos de fortalecimento institucional, também pode ser analisada por meio da heurística da transferência de políticas (Dolowitz & Marsh, 1996), importada da Ciência Política. Isto porque, a transferência de políticas é definida como “um processo no qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e etc., em um período e/ou local é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos

⁷ Como versa o artigo I, inciso 1, do “Ajuste Complementar ao Acordo Básico De Cooperação Técnica entre o Governo Da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia para implementação do projeto “Fortalecimento Institucional das Assessorias Internacionais dos Ministérios da Saúde do Brasil e da Colômbia”, firmado em 07/05/2007.

⁸ Como faz o “Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia para implementação do projeto “Apoio ao processo de reestruturação do Invima com vistas ao seu fortalecimento institucional”, firmado em 26/10/2011.

⁹ Como faz o “Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e p Governo da República do Paraguai para implementação do projeto “Fortalecimento Institucional da Divisão Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde Pública e Bem Estar Social da República do Paraguai”, firmado em 24/05/2012.

e instituições em outro período e/ou local” (Dolowitz & Marsh, 1996, p. 344, tradução nossa), e sobre ela, sabe-se que podem ser seus objetos “objetivos de políticas, conteúdo de políticas, instrumentos de políticas, programas de políticas, instituições, ideologias, ideias e atitudes e lições negativas” (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 12, tradução nossa).

Assim, ao institucionalizar a cooperação, o direito internacional cumpre importante papel de projetar a PP de um local, para outro local, na medida que, quando opera de forma horizontal, fertiliza as práticas locais a partir da experiência externa. É um diferencial no caso da transferência de políticas realizada através de cooperação internacional, e que portanto, pode ser averiguada via tratados internacionais, é a formalização: o ato internacional pode ser tanto um elemento de prestígio, visto que ele registra a solidariedade internacional, quanto como parte em um movimento maior de resistência, em que a expertise de um país em desenvolvimento é solicitada por outro de *status* semelhante¹⁰, ambos interessados no fortalecimento e desenvolvimento autônomo do Sul Global, princípio de CSS. Dessa forma, por agenciar valores (como solidariedade, autonomia e horizontalidade), o direito internacional também aumenta os ganhos e/ou os custos políticos da efetivação dessa cooperação, ou do abandono dos compromissos internacionais firmados nos tratados internacionais.

Ao conjugar instrumentalismo com formalismo, a função do direito internacional para Koskeniemi (2011) é atuar como um processo, visto que, na medida em que ele é uma ferramenta do poder (a clássica perspectiva instrumental), também cria e delimita poder (perspectiva formalista, normativa). Assim, o papel do direito internacional é atuar como uma circularidade hermenêutica que envolve o instrumentalismo e o formalismo. Nas suas palavras:

O direito internacional certamente busca realizar/efetivar valores, interesses e preferências políticas de vários atores internacionais. [...] no entanto, também aparece como um padrão de crítica e um meio de controlar aqueles em posições poderosas. Instrumentalismo e formalismo conotam duas sensibilidades opostas do que significa ser um advogado internacional e duas culturas de prática profissional, os estereótipos de 'consultor' para um ator poderoso com muitas alternativas de política e 'o juiz' examinando a legalidade de um

¹⁰ Como é o caso dos projetos *demand-driven*. “Um projeto de cooperação “*demand driven*” é aquele onde o país que deseja implementar algum projeto de cooperação em parceria com outro a solicita formalmente ao país que oferece programas na área e setor específicos. Trata-se do princípio geral que organiza a cooperação brasileira, nos termos da própria ABC [Agência Brasileira de Cooperação]” (Milani & Lopes, 2014, p. 69).

determinado comportamento internacional” (Koskeniemi, 2011, p. 242, tradução nossa).

Neste processo, o direito internacional, como prática político-institucional, funciona como catalisador da exportação de PPs. Mesmo assim, como será visto na terceira sessão deste trabalho, o DI entendido como disciplina acadêmica também deve incorporar narrativas como a CES, se quiser estar mais próximo das políticas e da sua transformação. Isto porque a descrição teórica da CES informa seu comprometimento com determinados valores e resultados, visto que ela

a) integra o desenvolvimento de recursos humanos com o organizacional e institucional e b) parte da exploração dos recursos e capacidades endógenas de cada país para que os próprios atores locais possam assumir a liderança necessária para a formulação de uma futura agenda de desenvolvimento da saúde e sua implementação sustentável (Ferreira & Fonseca, 2017, p. 2131).

Compreender como a CES é positivada envolve desmembrar e conhecer parte dos seus processos, mas mesmo assim, ainda não leva à compreensão do todo. A compreensão deste todo depende de perguntas de pesquisa comprometidas com a prática mais do que com o desenvolvimento teórico isolado de uma área, bem como do acesso a fontes e de pesquisadores ávidos por elas.

Averiguar esse processo de forma cada vez mais profunda, envolve, por exemplo pensar nas perguntas da heurística da transferência de políticas: (1) por que transferir?, (2) quem está envolvido na transferência?, (3) o que é transferido?, (4) de onde?, (5) quais são os níveis de transferência?, (6) quais são as restrições na transferência?, (7) como demonstrar a transferência de políticas?, e (8) como a transferência leva ao fracasso da política? (Dolowitz & Marsh, 1996). Heurística que também abre possibilidades para a veiculação de diversas outras perguntas de pesquisa, ligadas a eixos ou abordagens teóricas específicas.

Dentre estas possibilidades, um exemplo seria perguntar como o modo de efetivação pode ser mais uma característica que distingue a cooperação horizontal da vertical, ou qual o impacto da transferência de tecnologia versus a transferência de políticas na conformação de um desenvolvimento autônomo, no caso dos estudos de cooperação internacional na disciplina de RI. Ou ainda questionar quais tipos de transferência estariam de fato comprometidos com uma abordagem decolonial do DI e das RI.

3. Difusão de políticas sanitárias no âmbito regional: a experiência da Unasul

Esta seção busca discutir a experiência de difusão de políticas sanitárias no âmbito das redes de instituições estruturantes de saúde da Unasul, a partir de trabalhos empíricos, como os de Agostinis (2019) e de Bueno, Faria e Bermudez (2013), e de revisão bibliográfica, como o de Pozzatti e Farias (2019b). Essa discussão busca pensar como se dá esse processo e quais demandas acadêmicas surgem para dar sequência ao seu estudo no âmbito das disciplinas de DI e RI.

O regionalismo produzido na América Latina a partir dos anos 2000 sofre uma alteração de paradigma crucial: ele deixa de ser orientado por regras (*rule-driven*), para se tornar orientado por políticas (*policy-driven*), de forma que o Estado nacional retorna ao centro do debate como indutor destas políticas (Lima & Coutinho, 2006). Esse desenvolvimento (cinco décadas atrasado), vai ao encontro do que Jouannet (2012) considera como a transformação do direito internacional de coexistência em direito internacional da cooperação (a partir do período de criação da Organização das Nações Unidas), o qual passa a realizar de maneira mais profunda direitos sociais, estes que necessitam da ação do Estado mais do que da sua abstenção (Torronteguy, 2010). Nesse cenário, “para oferecer uma resposta eficaz a esses novos desafios, o sistema jurídico internacional deve ser capaz de influenciar as políticas domésticas dos Estados e aproveitar as instituições nacionais na busca de objetivos globais” (Slaughter & Burke-White, 2006, p. 328, tradução nossa).

Nesse período (anos 2000), na esfera do regionalismo sul-americano de forma mais específica, é que ocorre o que Riggiozzi (2014) chama de “virada social”, com as políticas sociais ao centro do processo de integração. A mesma autora argumenta que “a saúde tornou-se um direcionador estratégico de políticas redefinindo os termos do regionalismo na América do Sul e, portanto, novas formas de regionalização estão surgindo 'nos limites' de sua abordagem mais usual para a integração liderada pelo mercado” (Riggiozzi, 2014, p. 434, tradução nossa).

No mesmo período, a competição pela liderança regional faz do Brasil o principal empreendedor da Unasul, e da Venezuela a principal empreendedora da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba). Os dois Estados implementavam estratégias de inserção internacional e modos de cooperar distintos (Faria, 2012). No primeiro caso, a cooperação era

mais diversificada e mais focada na transferência disso que tem sido denominado “tecnologias sociais” (e também de outras formas de tecnologia), mas também uma cooperação que conta com um maior grau de institucionalização, tanto no que diz respeito a suas bases organizacionais domésticas como no que concerne o seu respaldo por parte de organizações e instituições internacionais (Faria, 2012, p. 365).

No caso do segundo, havia maior financiamento, autoritarismo, e menor preocupação com resultados e institucionalização de um modelo de cooperação (Faria, 2012). A Alba “ficou restrita a um número bem menor de países e sucumbiu rapidamente na esteira da crise do chavismo” (Faria, 2018, p. 67), enquanto a Unasul foi abandonada pelos seus Estados Membros a partir de abril de 2019. Mijares e Nolte (2018), sobre a inércia política da Unasul, afirmam que:

O plano frouxo da organização, que serviu tanto para alcançar seu consenso inicial, finalmente prejudicou sua unidade e não pôde mais criar um tecido institucional supranacional capaz de ir além dos projetos governamentais transitórios. As autonomias nacionais tiveram a última palavra, de modo que foram sobrepostas à autonomia regional, e a América do Sul não mais conta como ator do sistema internacional (Mijares & Nolte, 2018, p. 110, tradução nossa).

Entretanto, antes do abandono dos seus Estados Membros, a Unasul construiu no seio da sua estrutura institucional seis redes de instituições estruturantes de saúde – Rede de Assessorias de Relações Internacionais e de Cooperação Internacional em Saúde (REDSSUR-ORIS), Rede de Gestão de Riscos e Mitigação de Desastres (GRIDS), Rede de Escolas de Saúde Pública (RESP), Rede Internacional de Educação de Técnicos em Saúde (RETS), Rede dos Institutos Nacionais de Saúde (RINS) e Rede de Instituições Nacionais de Câncer (RINC).

Bueno, Faria, e Bermudez (2013), utilizam a classificação de Agranoff (2003) acerca das redes intergovernamentais, como Redes de Informação, Redes de Desenvolvimento, Redes de Divulgação e Redes de Ação, para classificar as redes de instituições estruturantes de saúde da Unasul como simultaneamente redes de desenvolvimento e de ação, isto porque, segundo as autoras:

se dedicam à geração e ao intercâmbio de conhecimentos (e boas práticas), e realizam espaços que promovem essas trocas, como seminários, conferências e oficinas. Além disso, desenvolvem estratégias comuns, as quais os membros são incentivados a adotar e, em alguns casos, com a validação do Conselho – instância ministerial

com poder decisório setorial –, formalizar ações colaborativas regionais/multilaterais (Bueno, Faria & Bermudez, 2013, p. 95).

Mesmo assim, as autoras afirmam que boa parte da cooperação empiricamente verificada nas redes ainda é principalmente do tipo bilateral, gerada nas redes, mas não da sua ação institucional enquanto rede de fato. Essa produção de cooperação bilateral gerada pelo uso destas como fórum não é surpresa, tendo em vista que há algum tempo, o regionalismo latino-americano, de maneira geral, “têm mencionado formatos pós-liberais e um retorno ao diálogo setorial e à cooperação” (Dri, 2016, p. 2). Para Pozzatti e Farias, “quando são fóruns, essas redes garantem que o código genético da Unasul, não seja destruído com ela, mas encontre eco nas instituições nacionais” (2019b, p. 14). Para os mesmos autores,

Essas instituições nacionais, são precisamente o foco do direito internacional contemporâneo, que para resolver os problemas globais atuais, nascidos do âmbito doméstico dos Estados, precisam conseguir atuar através da soberania nacional e utilizar essas instituições na busca dos objetivos globais pelos quais ele é firmado. No caso da Unasul, a autonomia nacional não é algo facilmente cedido, e isso é claro quando se observa o estado da arte dos projetos de integração sub-regionais. Nesse contexto, as redes por conservarem a autonomia nacional e trabalharem via cooperação internacional, parecem úteis nesse trabalho, de fazer resistirem acordos em torno de objetivos globais, em um contexto onde o Estado-nação também resiste (Pozzatti & Farias, 2019b, p. 14-15).

Agostinis argumenta que “OIRs [organizações intergovernamentais regionais], como a Unasul, catalisam a difusão transnacional não impondo normas regionais vinculativas (como no caso da UE [União Europeia]), mas aproximando as necessidades funcionais compartilhadas dos Estados membros e as suas capacidades assimétricas em áreas políticas específicas” (Agostinis, 2019, p. 1111, tradução nossa). A difusão a qual se refere o autor é conceituada como “um processo horizontal de internalização voluntária de novos instrumentos políticos e arranjos institucionais desencadeados pelo estabelecimento de instituições regionais” (Agostinis, 2019, p. 1112, tradução nossa).

Agostinis (2019) realizou quatro estudos de caso acerca da difusão transnacional de políticas produzida pelas redes de instituições estruturantes de saúde da Unasul. Os casos da Colômbia e do Uruguai na Rede de Institutos Nacionais de Câncer da Unasul (RINC), o caso do Banco Nacional de Tumores Terry Fox (BNTTF) na Colômbia, e o caso do Uruguai na Rede de Escolas de Saúde Pública da Unasul (RESP),

mostram como a criação das redes estruturantes de saúde da Unasul aproximou as NF [necessidades funcionais] e as CA [capacidades assimétricas] dos Estados membros, facilitando o compartilhamento de conhecimentos relevantes sobre políticas e a articulação de iniciativas de cooperação bilateral entre as burocracias nacionais de saúde (Agostinis, 2019, p. 1119, tradução nossa).

Uma das principais hipóteses empiricamente verificadas pelo autor é a de que

O estabelecimento de IR [instituições regionais] permite que autoridades estatais com experiência comum em uma área específica da saúde pública coliguem e troquem informações com alta frequência em ambientes técnicos isolados da pressão política direta, criando condições propícias ao aprendizado interburocrático (Agostinis, 2019, 1115-1116, tradução nossa).

Assim, a inércia política da Unasul dificulta e descentraliza diversos processos, mas não encerra consigo o processo pelo qual o regionalismo se torna motivado por políticas, representação de um direito internacional contemporâneo que se pretende projetar internamente (Slaughter & Burke-White, 2006), e das possibilidades viabilizadas pela política sul-americana, extensamente ligada a autonomia nacional (Onuki & Oliveira, 2006; Ruiz, 2012). Devido ao estabelecimento das redes e comunicação bilateral, que não são extintas junto da sua estrutura formal, mas podem permanecer sendo alimentadas por aqueles responsáveis pela política setorial (burocratas, técnicos, especialistas), quando a grande política, movida pelos grandes decisores, reprime as estratégias de efetivação dos direitos humanos. Nas palavras de Pozzatti e Farias:

quando o direito internacional consegue penetrar membranas domésticas, ele finca raízes mais profundas, raízes que podem se reproduzir, mantendo o código genético, ou o valor inicial acordado, e mais do que isso, ele deixa de ser um acordo que finaliza, para ser um acordo que fertiliza. E essa possibilidade de fertilização pode se manter viva quando alcança instituições estruturantes, porque os recursos humanos não se alteram de maneira tão efêmera quanto no caso do âmbito presidencial. Mesmo quando se trata de Ministérios, ao alcançar quem desenha e efetiva os planos de ação de políticas públicas, os esquemas estão se referindo mais aos técnicos que os Ministros [de Relações Exteriores] em si (Pozzatti & Farias, 2019b, p.10).

Nesse mesmo sentido, Faria argumenta que,

o regionalismo incentiva e facilita o estabelecimento de alianças internacionais por parte dos grupos de interesse domésticos e dos movimentos sociais. Por essas vias, são instituídas novas formas de defender os seus interesses e de promover as suas agendas tanto no plano transnacional quanto no nacional (Faria, 2018, p. 80).

Nesse cenário cabe lembrar as comunidades epistêmicas de Haas (1992), para quem estas comunidades de especialistas podem tanto elucidar soluções possíveis para problemas em suas respectivas áreas, quanto esclarecer processos e definir o auto-interesse dos Estados, tendo em vista que os técnicos e experts na América do Sul, parecem ter ocupado lugar de prestígio nos períodos estudados pelos exemplos citados, em termos de internacionalização de PPs, e por consequência disso, atuaram na movimentação de engrenagens regionais e sociais que não pareciam movimentar-se com tamanho desenvolvimento anteriormente.

Mesmo assim, ainda que a ideia de comunidades epistêmicas tenha nascido com a perspectiva neofuncionalista da integração europeia, essa permanece sendo uma perspectiva insuficiente para pensar experiências como a Unasul, porque está diretamente ligada ao objetivo de construção de uma nova comunidade política de cunho supranacional (Hurrell 1995), o que não traduz a maneira pela qual as comunidades epistêmicas parecem ter interagido nas redes da Unasul. Tampouco a perspectiva do institucionalismo neoliberal poderia ser suficiente, ainda que estatocêntrica, visto que se liga a uma rota específica de adensamento da integração, a econômica (Hurrell 1995), e que, portanto, também não alcança a ênfase necessária na área sanitária, em que a Unasul teve sucesso em dar início a processos de difusão. Obstáculos como esse serão discutidos na seção seguinte.

Essas constatações acerca da relação entre as instituições regionais e a construção e difusão de políticas sociais, e também da influência do conhecimento especializado na efetividade dessa relação, levam à necessidade de pensar outras questões, transversais às áreas de DI e RI. Um exemplo seria pensar quais medidas e teorias são realmente úteis para investigar o sucesso ou o fracasso das instituições regionais em contextos específicos, como a América do Sul, região sobre a qual se assentam a maioria dos exemplos aqui citados, e que são distintos daqueles onde as abordagens tradicionais sobre essas instituições regionais foram escritas. Isso não quer dizer que se deve ignorar a relevância das heurísticas desenvolvidas por teorias tradicionais, mas antes, que é necessário diagnosticar com fidelidade empírica e local o *modus operandi* e os problemas de cada região - e instituição específica - que se busque analisar.

Nesse ínterim, se a difusão de políticas pode ser usada como medida de avaliação nesse sentido, é importante refletir porque as disciplinas de DI e RI se ocupam tão pouco

delas. Se as instituições regionais podem servir bem à catalisação de políticas públicas nacionais de efetivação de direitos humanos, por que os jus-internacionalistas se ocupam menos delas que dos grandes acordos universalistas? Mesmo quando estes reconhecem a necessidade de mobilização das instituições domésticas para dar efetividade ao direito internacional na contemporaneidade, onde os problemas globais nascem mais de dentro dos Estados que das relações interestatais (Slaughter & Burke-White, 2006), nem a transferência e a difusão de políticas, nem os burocratas, técnicos, e especialistas que as viabilizam, são objetos ou fontes preferenciais de investigação científica na área.

4. Demandas de pesquisa decorrentes do reconhecimento dos processos de transferência e difusão de políticas via cooperação internacional

Esta seção é responsável por debater os desafios e estratégias possíveis para a resolução de duas demandas principais decorrentes do reconhecimento dos processos de transferência e difusão de políticas sanitárias, realizados através da cooperação internacional, seja a CES bilateral, ou o uso das redes de instituições estruturantes de saúde da Unasul como fórum, citados acima: (1) a necessidade de mais trabalhos empíricos, que podem viabilizar a compreensão das especificidades desses processos e as lições que Constantine e Shankland (2017) preveem existir sobre o tema no Sul Global, e (2) a necessidade de reconhecimento e diálogo com os atores – burocratas, técnicos, e especialistas - que efetivam esses processos, e precisam ser absorvidos pelas teorias de RI e DI que busquem pensá-los.

Tomazini (2017, p. 46) elenca como um dos principais desafios de gestão da CSS “a compilação de dados primários em base de dados digital”, e esse pode ser considerado também um dos principais desafios para a pesquisa empírica na área. Tomazini (2017) reconhece que havia já no ano de 2017 um certo avanço sobre a resolução desse desafio no Brasil. Ela se referia principalmente às diversas publicações da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), e ao Relatório de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com quatro edições já publicadas, que partem de metodologia própria de levantamento, e são úteis principalmente para compreender gastos públicos na área, bem como as ideias que circulam dentro da prática brasileira.

Ainda, no contexto da Ibero-América, a Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB) reúne dados sobre a CSS bilateral, triangular, regional, e inter-regional,

promovida pelos seus 22 países membros, da América Latina e da Península Ibérica, em edições do Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América. Desde 2015 ela recolhe estes dados através do Sistema Integrado de Dados da Ibero-América sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular (SIDICSS), sendo a primeira plataforma online e regional de levantamento, e o primeiro relatório regional, de informações sobre este tipo de cooperação (SEGIB, 2018).

Este relatório específico, em sua última edição, de 2018, sobre a cooperação na região no ano de 2016, e reunindo séries históricas sobre a década anterior, apresenta potencial de auxiliar diversas outras perguntas de pesquisa, visto que apresenta o perfil dos países em conjunto, e individualmente, bem como os papéis que assumem, quais as principais temáticas dos projetos e ações de cooperação, entre outros. O relatório também reúne posições dos promotores de cooperação de diversos países acerca dos desafios e avanços no campo. Além disso, expõe os limites dentro dos quais operam as estatísticas que produz, como o caso do déficit de informação sobre os dados dos custos da cooperação em cada país (SEGIB, 2018).

No caso específico dos atos internacionais firmados pelo Brasil, a plataforma Concórdia, do Ministério das Relações Exteriores, é ampla e atualmente conta com 11.892 atos internacionais firmados desde 1822 (MRE, 2020). Na aba de pesquisa avançada há diversos filtros que podem refinar pesquisas, ou não. No caso do levantamento realizado por Pozzatti e Farias (2019a), por exemplo, não houve uso de marcadores temáticos para a busca dos atos internacionais, apenas o uso do filtro de vigência. No caso da área da saúde, os autores constataram que os marcadores temáticos não conseguem abranger todas as temáticas que podem ser abrangidas pela matéria de saúde. Ainda, alguns documentos anexados às informações de um determinado ato não são de fato o documento deste ato, mas de algum outro, carregado ali de maneira aleatória.

No que se refere ao banco de dados disponibilizado pela Assessoria Internacional do Ministério da Saúde do Brasil (AISA) (AISA, 2020a), não há comunicação adequada entre ele e o Concórdia, visto que “as listas de atos em saúde algumas vezes informam um link para o documento, e outras vezes um link para a página do ato internacional referido na plataforma Concórdia” (Pozzatti & Farias, 2019a, p. 371). Neste contexto, são encontradas divergências, por exemplo, entre a vigência de um ato entre uma plataforma e outra, motivo pelo qual Pozzatti e Farias (2019a) resolveram definir preferência sobre a informação em uma plataforma em detrimento de outra, escolhendo a do MRE.

O sítio online da Unasul não possuía mecanismos de organização além da busca por palavras constantes no corpo do texto ou no título de documentos digitalizados. Mesmo assim, quando este foi extinto, sem aviso prévio, levou consigo muitas possibilidades de pesquisa empírica, e parte considerável da história do regionalismo sul-americano. E tudo que resta dele é o que se pode afirmar com base em experiências passadas de pesquisa. O sítio online do Mercosul (MERCOSUR, 2020) é, diferentemente dos demais, um exemplo de classificação, separando documentos por tipos normativos e ano a ano.

Para além dos atos internacionais, alguns dos projetos de execução firmados pelas instituições coordenadoras (definidas nos atos internacionais), pelo menos na área de saúde, estão disponíveis no Sistema de Gestão de Projetos e Ações de Cooperação Internacional (SISCOOP) (AISA, 2020b). A base de dados é organizada por países, e contém páginas de informações sobre os projetos e o documento deles para download, mas muitas vezes as informações na página de detalhamento são incongruentes entre si, e nem sempre o documento está disponível para download, ou é o documento referente ao ato acessado na página.

Assim, apesar dos avanços na produção de relatórios de qualidade, há a falta de organização e confiabilidade, principalmente em bancos onde os dados são atos internacionais. Sobre essas mesmas fontes, há que se notar os obstáculos acadêmicos sobre a necessária interdisciplinaridade para que elas sejam adequadamente analisadas, a fim de compreender os processos e os resultados das transferências e difusões.

O Brasil é o quarto maior ofertante de CSS através de projetos, na América Latina, mas está longe das primeiras posições no papel de ofertante no caso das ações. Projetos e ações são distintos em termos de duração e de custos, visto que os primeiros têm maiores dimensões nas duas variáveis (SEGIB 2018). Os autores deste artigo, apesar de verificarem registros de ações no SISCOOP, não verificaram tratados que positivem ações, como é feito com os projetos, resultando na hipótese de que estes últimos sejam objeto de maior institucionalização, e por isso, também possuam maior possibilidade de mensuração, seja dos seus processos, ou dos seus resultados. Nesse sentido, está clara a demanda por interdisciplinaridade envolvendo estudos em DI e RI, visto que o DI não só se apropria da cooperação internacional como meio para atuar em um sistema de Estados soberanos, como a cooperação internacional se institucionaliza majoritariamente através das suas fontes, os tratados internacionais.

No entanto, do ponto de vista da pesquisa jus-internacionalista, é comum a dedicação para resolver os problemas linguísticos do direito internacional reforçando o gerencialismo “que sugere que os problemas internacionais [...] deveriam ser resolvidos através do desenvolvimento de vocabulários técnicos altamente complicados” (Koskenniemi, 2011, p. 72, tradução nossa). Mas para dar conta das questões desta pesquisa, é irrelevante aprimorar essa retórica do “Estado de direito internacional” e, como disse José Coronel Urtecho a Eduardo Galeano, na frase que empresta a epígrafe a este artigo, buscar uma objetividade impossível é, na verdade, se afastar da realidade humana.

O regionalismo sul-americano, por exemplo, ao sustentar a difusão de políticas sobre redes de instituições cada vez mais específicas e cuja capacidade regulatória é fortalecida ao invés de cedida a um novo arranjo regional com intenção supranacional, se afasta ao mesmo tempo, dos grandes acordos, que são o foco da abordagem universalista do DI (Lorca, 2006), e das teorias hegemônicas e europeias sobre a integração regional presentes na disciplina de RI, para ir ao encontro de *arranjos possíveis* para efetivar o direito à saúde na América do Sul. E para compreender processos como esses, a dedicação antes empregada para resolver problemas linguísticos, deveria ser convertida na extração de *algumas lições* de como o direito internacional opera para transferir e difundir políticas sanitárias através da cooperação.

Para Kennedy, “os problemas mais urgentes do mundo são diversos - e renderão apenas coquetéis complexos e heterogêneos de políticas nos níveis nacional e internacional” (2006, p. 655, tradução nossa). Assim, seria “útil ter diversas capacidades, instituições com diversas afiliações políticas e diferentes vocabulários para a justiça social, ao abordar tanto os desastres quanto a injustiça mais cotidiana” (Kennedy, 2006, p. 657-658, tradução nossa). Isso quer dizer, de maneira geral, investir no pluralismo jurídico; e na América do Sul, quer dizer se permitir reconhecer o peso da política regional sobre os arranjos possíveis. A segunda seção deste trabalho é a ilustração do contexto onde as instituições regionais se adaptam a esse peso via difusão de políticas, para além da ideia endurecida de integração regional, supranacional, vertical, ou majoritariamente econômica, dos moldes mais tradicionais.

Ainda, sobre o encontro das duas disciplinas acadêmicas, para Slaughter (1993),

Se a ciência social tem alguma validade, os postulados desenvolvidos por cientistas políticos sobre padrões e regularidades no

comportamento do Estado devem fornecer uma base e uma estrutura para os esforços legais para regular esse comportamento. [...] Do lado da ciência política, se a lei - internacional, transnacional ou puramente doméstica - empurra o comportamento dos Estados em direção a resultados diferentes daqueles previstos pelo poder e pela busca do interesse nacional, os cientistas políticos devem revisar seus modelos para levar em consideração de variáveis legais (Slaughter, 1993, p. 205-206, tradução nossa).

E essa colocação é particularmente cara para os direitos sociais efetivados via transferência de políticas: se há como analisar esse processo, certamente as heurísticas desenvolvidas há décadas na Ciência Política são ferramentas privilegiadas:

se a literatura sobre as políticas tidas como domésticas parece não ter sensibilidade para captar o universo das redes transnacionais, a sua caracterização mais geral das interações no âmbito das redes nacionais, [...] sem dúvida pode ser vista como uma útil introdução à compreensão dos processos transnacionais (Faria, 2018, p. 87).

E se há como colocar essa análise a serviço de algum valor específico, capaz de compor heurísticas mais refinadas e politicamente interessadas, para avaliar os processos e os resultados da internacionalização de políticas, isso certamente não pode ser feito sem o DI.

Outra demanda importante sobre esse encontro disciplinar, é o reconhecimento da proeminência do conhecimento especializado, comunidades epistêmicas e grupos domésticos de interesse, averiguada no caso regional, e que também pode ser notada de forma bilateral. No estudo empírico realizado por Milani e Lopes (2014) sobre a cooperação bilateral entre Brasil e Moçambique, através de entrevistas, os autores identificaram o conhecimento especializado e o engajamento dos técnicos da Fiocruz como um diferencial na prática brasileira de cooperação em saúde. Bem como também concluem Schleicher e Platiau (2017) no caso da cooperação promovida pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) do Brasil, no mesmo país, e para quem, “do ponto de vista teórico das Relações Internacionais e da análise do discurso oficial brasileiro, os papéis dos burocratas e da burocracia de rua permanecem invisíveis” (Schleicher & Platiau, 2017, p. 16, tradução nossa)

A não captação da política local, e do conhecimento dos atores que a compõem, pela teoria, é um problema existente em ambas as disciplinas. E parece se dar, não devido a incapacidade dos internacionalistas sul-americanos em diagnosticar os problemas e variáveis específicas de sua própria região e prática, mas porque na área de estudos de

integração regional, por exemplo, há um compromisso acadêmico maior e mais antigo com as narrativas maiores e nortenhas. O que não deixa de ser uma característica que permeia também a área jus-internacionalista. Para Lake (2013, p. 567, tradução nossa), “o campo [de Teoria das Relações Internacionais] seria melhor focando em problemas importantes do mundo real e alcançando progresso dentro de cada abordagem, de acordo com seus próprios critérios de sucesso”. Enquanto para Lorca,

Evitar a política tem seus próprios custos. [...] despolitização diminui as expectativas dos profissionais no potencial do discurso jurídico internacional. A tradição jurídica latino-americana perde, assim, qualquer apelo que já teve por pensar, imaginar ou articular anseios por transformação sócio-política, torna-se serva do neoliberalismo na implementação da ortodoxia econômica (Lorca, 2006, p. 299, tradução nossa).

Um detalhe importante é que, no âmbito da comunidade epistêmica de RI no Brasil, não parece haver exatamente um preconceito com abordagens de área, dirigidas a problemas do mundo real, visto que a segurança internacional/global é a principal área de estudo no país (Villa, Tickner, Souza & Másmela, 2017). O que parece haver é uma negligência sobre áreas específicas, visto que saúde e gênero são as áreas de menor interesse da comunidade epistêmica de RI no Brasil e em outras da América Latina (Villa et al, 2017). Isto quer dizer que a perda real se encontra na negligência sobre a interdisciplinaridade, não só dentro das Ciências Sociais, na relação entre as disciplinas aqui citadas, mas também entre elas e as práticas implementadas por outras ciências, como é o caso da CES, sobre a qual emerge o adjetivo saúde, antes do potencial empírico e generalizável sobre os olhos dos acadêmicos de RI e DI.

Assim, as demandas de pesquisa empírica acerca dos processos descritos na primeira e na segunda seção, repousam sobre quatro problemas principais: (1) o problema institucional, relacionado à falta de organização e confiabilidade de fontes; (2) o problema interdisciplinar, onde o empréstimo de ferramentas analíticas ainda não é difundido, visto que isso decorre do reconhecimento de que uma área sozinha não consegue abordar a complexidade dos processos reais; (3) o problema epistemológico, onde apenas o aumento da produção de pesquisa empírica, e sobre casos cada vez mais específicos, pode ser capaz de apreender as lições necessárias para possíveis generalizações e construções teóricas mais amplas sobre a transferência e a difusão de políticas sanitárias; e (4) o problema teórico, visto que a produção teórica por área, orientada por problemas, ainda

negligencia questões que extrapolam áreas tradicionais, no caso da disciplina de RI, negligenciando também os atores que poderiam lançar luz sobre esses problemas.

E todos os problemas parecem ser interdependentes. O problema (1) pode ser mitigado pela resolução do (2), com o refinamento de métodos como as entrevistas, velhas conhecidas da Ciência Política, por exemplo. O problema (2) também poderia ser resolvido pela resolução do (4), na medida em que orientar pesquisas por problemas, significa combinar ferramentas, e reconhecer a realidade, antes do anseio por abordagens deontológicas insuladas, e a resolução do problema (4) pode ser também a do (3). Assim, todas as respostas possíveis repousam sobre engajamento político do pesquisador e interdisciplinaridade.

No caso dos problemas (1) e (2), por exemplo, estratégias como entrevistas, ou enfoques de pesquisa sobre novas categorias de atores, como os técnicos, poderiam ajudar em termos de fontes, de identificação e de complexificação dos problemas. Da mesma forma, poderiam conectar demandas de acadêmicos, tomadores de decisão, e técnicos. Nos casos dos problemas (3) e (4), em termos de saúde, a pandemia de 2020 do Covid-19, faz a área emergir como objeto de *high politics*. O que pode ser, simultaneamente, uma oportunidade para reconhecer agendas de pesquisa do Sul Global focadas na área de saúde, e que venham a ilustrar os ganhos das generalizações ao partirem de locais cada vez mais específicos. No entanto, pegando outro caminho, poder-se-á produzir análises superficiais, altamente delimitadas por disciplinas, reforçando o abismo entre teoria e prática – que é complexa e interdisciplinar.

5. Considerações Finais

Na perspectiva adotada aqui, a cooperação internacional e o direito internacional estão comprometidos com a transformação da realidade, não porque conduzem um “gerencialismo” (Koskenniemi, 2011, p. 71, tradução nossa) da ação estatal, focado apenas no discurso jurídico, mas porque ao estimular o “enviesamento estrutural” (Koskenniemi, 2011, p. 65, tradução nossa), participam do processo iterativo que (con)forma a política. O enviesamento estrutural está relacionado ao fatiamento institucional em regimes, de forma que “o objetivo de criar tais instituições [ou regimes] especializadas é exatamente afetar os resultados que estão sendo produzidos no mundo internacional” (Koskenniemi, 2011, p. 65, tradução nossa). Assim, para além da teoria, partir das evidências empíricas tira o foco da doutrina e o coloca sobre as instituições,

politizando a pesquisa jus-internacionalista, para que, com isso, ela possa acompanhar a bastante politizada dinâmica político-institucional do direito internacional. Isso revela, como evidenciado neste trabalho, por exemplo, como o direito internacional pode funcionar como catalisador de políticas públicas locais.

Este trabalho partiu das evidências empíricas do direito internacional para investigar como a política externa pode, para além da análise como política pública, ser precursora da internacionalização de outras políticas, via cooperação internacional. Para tanto, a primeira seção foi norteada pela questão sobre quais casos envolvendo a transferência de políticas podem ser averiguados a partir das evidências empíricas utilizadas, em matéria de saúde, a partir do Brasil, com os demais países independentes da América do Sul. Ela concluiu que (1) a CES é majoritariamente realizada via transferência de políticas, e (2), quando a transferência de expertise não pode ser ligada ao conteúdo de políticas públicas específicas, a heurística de transferência de políticas (Dolowitz & Marsh, 1996) ainda parece ser válida na compreensão do processo de cooperação.

A segunda seção foi responsável por discutir a difusão de políticas a partir das redes de instituições estruturantes de saúde da Unasul. E conclui que, ao catalisarem a difusão de PPs, através da aproximação de necessidades funcionais e capacidades assimétricas entre Estados-membros, ao invés da imposição de normas vinculativas, instituições regionais com estruturas deste tipo, (1) trazem as políticas para a centro dos processos integrativos, (2) fazem com que o direito internacional alcance instituições nacionais, mesmo na América do Sul fortemente ligada à autonomia nacional, (3) trazem novas medidas pelas quais se pode medir o êxito ou fracasso das instituições regionais, e (4) trazem para os estudos sobre a integração – pelo menos na América do Sul, onde isso é percebido tardiamente – variáveis como comunidades epistêmicas e o protagonismo dos especialistas.

A terceira seção foi responsável pelas questões sobre as demandas de pesquisa empírica decorrentes do reconhecimento dos processos citados acima, na América do Sul, debatendo quais são os obstáculos e as estratégias possíveis para resolvê-las. Quatro obstáculos se mostraram proeminentes: (1) a falta de organização e baixa confiabilidade de diversos bancos de atos internacionais; (2) a baixa interdisciplinaridade, (3) o uso inadequado das teorias tradicionais como modelo para a prática e não como heurística para análise de problemas diagnosticados de forma local/contextual, e (4) a baixa

produção teórica interessada na transformação da realidade, em áreas negligenciadas. E sobre eles, as expectativas de resolução elencadas pelo presente trabalho repousam no engajamento político do pesquisador e no aumento da interdisciplinaridade. Estratégias de pesquisa como entrevistas, e enfoques sobre novas categorias em ambas as disciplinas, de DI e RI, como os técnicos, bem como a produção de problemas que de antemão excedam as ferramentas de uma área, lançando o pesquisador na necessidade de conjugação de conhecimentos, se mostram relevantes nesse sentido.

Referências

Agostinis, Giovanni. (2019) Regional Intergovernmental Organizations as Catalysts for Transnational Policy Diffusion: The Case of UNASUR Health. *Journal of Common Market Studies*, 57 (5): 1111–1129.

Agranoff, Robert. (2003) A new look at the value-adding functions of intergovernmental networks. *Seventh National Public Management Research Conference*, Georgetown University. Recuperado de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.597.8261&rep=rep1&type=pdf> Acesso em: 05 jun. 2019.

AISA - Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde. (2020a) *Acordos Internacionais*. Recuperado de: <https://www.saude.gov.br/assessoria-internacional/acordos-internacionais> Acesso em: 29 jul. 2020.

AISA - Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde. (2020b) *Sistema de Gestão de Projetos e Ações de Cooperação Internacional (SISCOOP)*. Recuperado de: <http://aplicacao.saude.gov.br/siscoop/> Acesso em: 29 jul. 2020.

Almeida, Celia, De Campos, Rodrigo P., Buss, Paulo, Ferreira, José R., & Fonseca, Luiz E. (2010) A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, 4 (1): 25-35.

Bueno, Flávia T. C., Faria, Mariana & Bermudez, Luana. (2013) A Cooperação Sul-Sul e as Redes Estruturantes do Conselho de Saúde da Unasul como instrumentos de desenvolvimento regional. *Cadernos de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 8 (12): 83-100. Recuperado de: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs2.4.8/index.php/cdes/article/view/159/157> Acesso em: 05 jun. 2019.

Constantine, Jennifer. & Shankland, Alex. (2017) From policy transfer to mutual learning? Political recognition, power and process in the emerging landscape of international development cooperation. *Novos Estudos CEBRAP*, 36(1): 99-122

Dolowitz, David & Marsh, David. (1996) Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44 (2) 343-357.

Pozzatti & Farias. *Transferência e Difusão de Políticas Sanitárias via Cooperação Internacional na América do Sul*

Dolowitz, David & Marsh, David. (2000) Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13 (1): 5-24.

Dri, Clarissa F. (2016) Demanda e oferta de bens públicos regionais: políticas públicas transnacionais na América do Sul? *Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais*, João Pessoa, 3 (6): 1-8.

Dri, Clarissa F. & Pittas, Tiago M. (2017) O diálogo entre saúde e política externa na cooperação brasileira em bancos de leite humano. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 22 (7), p. 2277-2286.

Dri, Clarissa F. & Da Silva, Andressa M. (2019) Da prática aos princípios da cooperação sul-sul: a metodologia de atuação do Centro de Excelência contra a Fome. In: Lima, Thiago (Org.). *Segurança alimentar e relações internacionais*. João Pessoa: Editora UFPB, 2019, 83-117.

Faria, Carlos A. P. (2012) A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. *Interseções*, 14 (2): 335-371.

Faria, Carlos A. P. (2018) *Políticas públicas e relações internacionais*. 1. ed. Brasília: Enap, v. 1. 111p.

Ferreira, José R. & Fonseca, Luiz E. (2017) Cooperação estruturante, a experiência da Fiocruz. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, 22 (7): p. 2129-2133.

Haas, Peter M. (1992) Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 4 (1): 1-35.

Hurrell, Andrew. (1995) Regionalism in Theoretical Perspective. In: Hurrell, Andrew & Fawcett, Louise (eds). *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, 1995, 37-73.

Ingram, Helen M. & Fiederlein, Suzanne L. (1998) Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy. *The Western Political Quarterly*, 41(4): 725-745.

Jouannet, Emmanuelle T. (2012) *The Liberal-Welfarist Law of Nations. A History of International Law* (Christopher Sutcliffe, Trans.). New York: Cambridge University Press.

Kennedy, David. (2006) One, Two, Three, Many Legal Orders: Legal Pluralism and the Cosmopolitan Dream. *N.Y.U. Review of Law and Social Change*, 31 (3): 641- 659.

Koskenniemi, Martti. (2011) *The Politics of International Law*. Oxford: Hart. 388p.

Lake, David. (2013) Theory Is Dead, Long Live Theory: The End of the Great Debates and the Rise of Eclecticism in International Relations. *European Journal of International Relations*, 19 (3): 567-587.

Pozzatti & Farias. *Transferência e Difusão de Políticas Sanitárias via Cooperação Internacional na América do Sul*

Lima, Maria Regina. S. & Coutinho, Marcelo V. Integración Moderna. *Oikos – Revista de Economía Política Internacional*, v. 5, p. 108-121, 2006

Lorca, Arnulf B. (2006) International Law in Latin America or Latin American International Law? Rise, Fall, and Retrieval of a Tradition of Legal Thinking and Political Imagination. *Harvard International Law Journal*, 47 (1): 283-305.

Mercosur. (2020) *Normativas dos órgãos decisórios do MERCOSUL*. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/> Acesso em 29 jul. 2020.

Mijares, Víctor M. & Nolte, Detlef. (2018) Regionalismo posthegemónico en crisis. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18 (3): 105-112. Recuperado de: <http://revistafal.com/numeros-antiores/fal-18-3/> Acesso em: 05 jun. 2019.

Milani, Carlos R. S. & Lopes, Roberta N. (2014) Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. *Carta Internacional*, 9 (1): 59-78.

Milner, Helen. (1997) *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University.

MRE - Ministério das Relações Exteriores. (2020) *Concórdia. Acervo de atos internacionais do Brasil*. Recuperado de: <https://concordia.itamaraty.gov.br/> Acesso em 01 ago. 2020.

Onuki, Janina & Oliveira, Amâncio J. de. (2006) Eleições, política externa e integração regional. *Rev. Sociol. Polit.*, n. 27, p. 145-155. Recuperado de: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/8119/5736> Acesso em: 05 jul. 2019

Pittas, Tiago M. (2015) A projeção externa brasileira a partir do caso dos bancos de leite humano. TCC (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Sócio-Econômico, Relações Internacionais, 84p.

Pozzatti, Ademar & Farias, Luiza W. (2019a) O Brasil e a cooperação Sul-Americana em saúde: dos regimes temáticos às possibilidades de efetivação estruturante. *Brazilian Journal of International Law*, 16 (2): 363-382.

Pozzatti, Ademar & Farias, Luiza W. (2019b) As heranças da Unasul em saúde: redes de instituições estruturantes como instrumento do direito internacional contemporâneo. In: *Anais do 5º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede (2019)*, Santa Maria, 2019.

Riggirozzi, Pía. (2014) Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America. *Economy and Society*, 43 (3): 432-454.

Ruiz, José B. (2012) Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista Latino-americano. In: Ruiz, José B., Puntigliano, Andrés R., & Gragea, Angel C. (orgs.). *Integración latinoamericana y caribeña*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 27-58.

Pozzatti & Farias. *Transferência e Difusão de Políticas Sanitárias via Cooperação Internacional na América do Sul*

Sanchez, Michelle R., Da Silva, Elaini C. G., Cardoso, Evorah L. & Spécie, Priscila. (2006) Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Rev. Sociol. Polit.*, 27:125-143

Schleicher, Rafael T. & Platiau, Ana Flávia. (2017) What is the relation between Brazilian Foreign Policy and the implementation of bilateral technical cooperation projects in African Countries? Lessons from a South-South cooperation project implemented by the Brazilian National School of Public Administration – ENAP (2009-2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60 (1): 1-19.

Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB). Relatório Ibero-Americano da Cooperação Sul-Sul 2018. Madrid, 2018. 198p. Recuperado de: <https://www.informesursur.org/pt-pt/informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2/>. Acesso em: 6 maio 2020.

Slaughter, Anne-Marie & Burke-White, William. (2006) The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law). *Harvard International Law Journal*, Cambridge, 47 (2): 327-352.

Slaughter, Anne-Marie. (1993) International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda. *The American Journal of International Law*, 87 (2): 205-239.

Tomazini, Rosana C. (2017) Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: uma análise comparativa de seus princípios e desafios de gestão. *Carta Internacional*, 12 (1): 28-48.

Torronteguy, Marco Aurélio A. (2010) O direito humano à saúde no direito internacional: efetivação por meio da cooperação sanitária. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo. 355p.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. (2016) Rede Laços Sul-Sul. Brasília: UNICEF.

Villa, Rafael. D., Tickner, Arlene B., Souza, Marília C. B. & Másmela, Yamile. C. C. (2017) Comunidades de Relações Internacionais na América Latina: uma análise das tendências a partir do TRIP 2014. *Carta Internacional*, 12 (1): 224-256.