

REDES TRANSNACIONAIS NA PRODUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA¹

Carlos Aurélio Pimenta de Faria²

Liliana Ramalho Fróio³

O campo da análise de políticas públicas (APP) tem, há décadas, destacado o papel de uma diversidade de atores não estatais na produção das políticas. Para os estudiosos da política externa, contudo, esta continua sendo uma questão periférica, ainda que, em muitos casos, a política exterior tenha se politizado a ponto de despertar o interesse e o ativismo por parte de variados atores da sociedade civil. Com o objetivo de preencher parte dessa lacuna, este trabalho busca, de maneira exploratória, discutir as razões, lógicas e interesses das redes transnacionais em suas tentativas de pautar o processo de produção da política externa. Para tanto, o artigo está estruturado em três seções principais. Primeiramente, é apresentada uma radiografia dos estudos sobre as *policy networks* desenvolvidas no campo da APP, que trata brevemente da questão conceitual, discute a diversidade das redes, analisa as suas formas de atuação e tenta entender como se organiza, propriamente, o subcampo analítico. Em seguida, discute-se como as redes transnacionais têm sido compreendidas no campo acadêmico das relações internacionais (RI). Feita uma apreciação mais geral, a seção focaliza as comunidades epistêmicas e as chamadas *transnational advocacy networks*, ressaltando seus objetivos, estratégias e formas de atuação. Por fim, são selecionadas duas tipologias para que sejam apontadas, de maneira hipotética, as variadas maneiras e os momentos em que as redes transnacionais podem impactar a produção da política externa dos Estados nacionais.

Palavras-chave: atores não estatais; redes transnacionais; políticas públicas; política externa; produção de políticas.

TRANSNATIONAL NETWORKS IN FOREIGN POLICY PRODUCTION

The field of public policy analysis has long emphasized the involvement of various non-state actors in policy production. However, for scholars of foreign policy, this remains a peripheral issue, even though, in many cases, foreign policy has become so politicized as to attract interest and activism from various actors in civil society. To address this gap, this paper takes an exploratory approach to discuss the reasons, logics, and interests of transnational networks in their attempts to shape the process of foreign policy production. The paper is structured into three main sections. The first presents an overview of studies on policy networks within the realm of public policy analysis. It briefly touches on the contentious conceptual aspects, analyzes their operational methods, and delves into the organization of the analytical subfield. The second section explores the understanding of transnational networks in the academic domain of international relations. After a broader overview, it focuses on epistemic communities and the so-called transnational advocacy networks, emphasizing their goals, strategies, and modes of operation. In the third and

1. Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e ao Laboratório de Políticas Públicas Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Laboppi/Unifesp) pelos auxílios e pelo apoio recebidos.

2. Professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas); pós-doutor pela Universidade de Sussex; e doutor pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1776-6064>. E-mail: carlosf@pucminas.br.

3. Professora adjunta da Universidade Federal da Paraíba (UFPB); e doutora pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4117-7315>. E-mail: liliana.froio@gmail.com.

final section, two typologies are selected to hypothetically illustrate the various ways and instances in which transnational networks can influence the foreign policy-making of nation-states.

Keywords: non-state actors; transnational networks; public policy; foreign policy; policy production.

REDES TRANSNACIONALES NA PRODUÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA

Durante décadas, el campo del análisis de políticas públicas ha destacado el papel de una diversidad de actores no estatales en la producción de políticas. Para los estudiosos de la política exterior, sin embargo, esto sigue siendo una cuestión periférica, aunque, en muchos casos, la política exterior se ha politizado hasta el punto de despertar interés y activismo por parte de diversos actores de la sociedad civil. Con el objetivo de llenar parte de este vacío, el presente artículo busca, de manera exploratoria, discutir las razones, lógicas e intereses de las redes transnacionales en sus intentos de guiar el proceso de producción de política exterior. Para ello, el artículo se estructura en tres partes. En primer lugar, se presenta una radiografía de los estudios sobre redes de políticas desarrollados en el campo del análisis de políticas públicas, que aborda brevemente la controvertida cuestión conceptual, se discute la diversidad de redes, se analiza sus formas de acción y se intentas comprender cómo se organiza el subcampo analítico. La segunda sección analiza cómo se han entendido las redes transnacionales en el ámbito académico de las relaciones internacionales. La sección se centra en las comunidades epistémicas y las llamadas redes transnacionales de incidencia política, destacando sus objetivos, estrategias y formas de acción. En el tercer y último apartado, se seleccionan dos de las tipologías que proliferan en la bibliografía específica para señalar, de manera hipotética, las diferentes formas y momentos en que las redes transnacionales pueden impactar la producción de la política exterior de los Estados nacionales.

Palabras clave: atores não estatais; redes transnacionais; políticas públicas; política externa; produção de políticas.

JEL: F55.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art2>

Data de envio do artigo: 8/2/2024. Data de aceite: 9/5/2024.

1 INTRODUÇÃO

Como é amplamente reconhecido, as redes tornaram-se cotidianas e onipresentes tanto no mundo social quanto no universo da política. Em função da sua relevância, diversidade e capacidade de influência nas mais variadas áreas, há décadas elas têm sido estudadas por todas as ciências sociais e humanas e também em outras áreas do saber. No campo da análise de políticas públicas (APP), a preocupação com as redes de políticas (*policy networks*) já é parte do cânone, o que pode ser rapidamente comprovado ao observarmos o fato de todos os principais manuais da área reservarem espaço para um balanço da fortuna analítica específica (consultar Moran, Rein e Goodin, 2006; Peters e Pierre, 2006; Fischer, Miller e Sidney, 2007; Araral *et al.*, 2013).

A vasta bibliografia dedicada ao estudo das redes de políticas apresenta uma infinidade de definições, mais gerais ou mais restritivas. Não obstante, parece haver

um mínimo denominador que possa ser pensado como consensual, que foi assim sintetizado por Börzel (1997, p. 1, tradução nossa), em um artigo que continua sendo referencial: as redes de políticas são

um conjunto relativamente estável de relações não hierárquicas e interdependentes que articula uma variedade de atores que têm interesses comuns acerca de uma política pública e que compartilham recursos buscando atingir estes objetivos comuns, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de se alcançarem metas coletivas.

As *policy networks* usualmente são atores híbridos, posto que nem sempre formadas apenas por membros, individuais e organizacionais, da sociedade civil. É também comum que elas tenham atuação transnacional e que envolvam representantes de variadas organizações internacionais e de governos nacionais e subnacionais ou não centrais. Sua diversidade é tamanha que parte não desprezível da literatura disponível tem se dedicado a seu mapeamento e caracterização, tarefas que antecedem o empreendimento analítico mais fundamental, que é a explicitação de suas estratégias e formas de influência sobre o processo de produção das políticas públicas.

No entanto, no campo das relações internacionais (RI) e da análise de política externa (APE), em particular, ainda é periférica, ainda que crescente, a atenção dada às redes transnacionais. São exceções a ênfase conferida às chamadas comunidades epistêmicas, desde o trabalho pioneiro de Haas (1992), e o espaço conquistado pelas *transnational advocacy networks* (TAN), desde a pesquisa precursora de Keck e Sikkink (1998), como será visto com mais detalhe adiante. Talvez isso possa ser explicado não apenas pela prioridade concedida aos agentes estatais no estudo da política externa, mas também pela suposição de que as redes em geral incidem apenas indiretamente sobre os processos de produção da política externa. Seja como for, a APE tem multiplicado os seus esforços para compreender o papel, para muitos crescente, que uma variada gama de atores não estatais, incluindo as redes, tem desempenhado em diversos momentos do ciclo de produção da política exterior.

Em sua caixa de ferramentas para a análise da política externa, Morin e Paquin (2018, p. 345, tradução nossa), por exemplo, ao apontar os desafios que a APE tem pela frente, afirmam que o campo “deveria ampliar o foco de pesquisa e considerar novas categorias de atores”. Afinal, “atores não estatais são onipresentes em todos os campos de ação relacionados à política externa” (*op. cit.*, p. 347, tradução nossa). Ao mapear os trabalhos que procuram analisar o papel dos atores não estatais, os autores mostram como algumas pesquisas já conseguiram salientar as formas como as comunidades epistêmicas (que devem ser entendidas como um tipo de rede transnacional de especialistas) têm influenciado a política externa, especialmente no caso das negociações internacionais na área do meio ambiente

(Morin e Paquin, 2018). Não obstante, acreditamos que a agenda de pesquisas da área ainda precisa reconhecer que redes de outros tipos também podem ser importantes, até mesmo decisivas, na conformação da política externa. Este trabalho pretende contribuir nesse sentido, ressaltando as variadas maneiras como as redes transnacionais de políticas públicas podem pautar ou afetar a produção da política externa, nos seus diversos estágios e instâncias.

O artigo procura, a partir de uma perspectiva exploratória, discutir as razões, lógicas e interesses das redes transnacionais de políticas públicas em suas tentativas de pautar o processo de produção da política externa. A questão norteadora é: como as redes transnacionais podem atuar na produção da política exterior? Quais são os seus métodos/estratégias, motivações e interesses?

Para tanto, o artigo está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Primeiramente, é apresentada uma radiografia dos estudos sobre as *policy networks* desenvolvidas no campo da APP, que trata brevemente da polêmica questão conceitual, discute a diversidade das redes, destacando algumas das inúmeras tipologias que foram e continuam sendo criadas em busca de uma melhor compreensão do fenômeno, analisa as suas formas de atuação e tenta entender como se organiza, propriamente, o subcampo analítico. Em seguida, discute-se como as redes transnacionais têm sido compreendidas no campo acadêmico das RI. Feita uma apreciação mais geral, a seção foca nas comunidades epistêmicas e nas chamadas TAN, ressaltando seus objetivos, estratégias e formas de atuação. Depois, em seção de caráter assumidamente exploratório, são selecionadas duas das inúmeras tipologias que proliferam na bibliografia específica para que sejam apontadas, de maneira hipotética, as variadas maneiras e momentos em que as redes transnacionais podem impactar o processo de produção da política externa dos Estados nacionais. Serão destacadas suas motivações e interesses, bem como os métodos que podem ser empregados para tal fim. A seção deixa evidentes o potencial e o interesse variado das redes transnacionais de influenciar, direta e/ou indiretamente, uma ampla diversidade de arenas, objetos e atores dos processos de produção da política externa. Ao final, são feitas breves considerações à guisa de conclusão.

2 AS REDES NA PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, TIPOS E FORMAS DE AÇÃO

O primeiro analista a empregar o termo *policy network* teria sido, segundo Knoke (2011), Katzenstein (1976), em seu artigo que comparava as políticas econômicas externas dos Estados Unidos e da França. Nesse trabalho, que não apresentou uma definição clara de *policy network*, Katzenstein distinguia redes de políticas que eram centradas no Estado, como no caso francês, daquelas centradas na sociedade, como na experiência estadunidense. Seu objetivo era

demonstrar que tais políticas poderiam ser entendidas apenas se fatores domésticos fossem “sistematicamente incluídos na análise”. Desde então, o interesse acadêmico por esse tipo de rede cresceu exponencialmente, *pari passu* com sua vasta proliferação no plano empírico. De acordo com Bogason (2006, p. 97, tradução nossa), esta evolução também pode ser entendida como

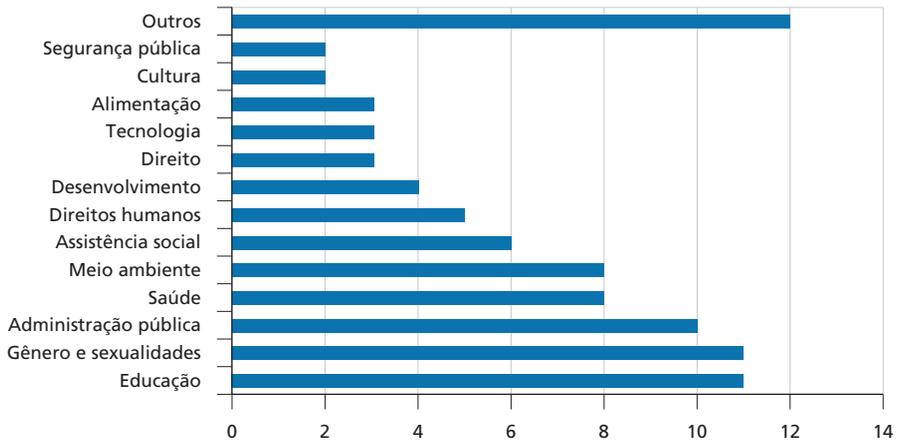
uma história de como o modelo racional cedeu a teorias interativas de processos políticos e administrativos, e como as concepções de processos políticos foram ampliadas, deixando de ser baseadas na política [*polity*] e na política em sentido estrito [*politics*] para serem um assunto social envolvendo muitos tipos de atores.

Pouco antes da publicação do artigo de Katzenstein (1976), porém, Hecló (1972), sempre precursor, já havia utilizado o termo *network* em uma revisão bibliográfica na qual alertava sobre a necessidade de não materializar as coletividades em decisores individuais, mas compreender as redes a partir das políticas (Hecló, 1972, p. 106). Pouco depois, em um trabalho com Wildavsky hoje pouco recordado, Hecló explorou os conceitos de *policy communities* e *issue networks*, que tiveram ampla repercussão (Hecló e Wildavsky, 1975). Segundo os autores, as *policy communities* apresentariam padrões de interação mais estáveis entre atores e agências estatais e não governamentais, ao passo que as *issue networks* operariam de modo mais *ad hoc*. Muitos anos depois, essa distinção seria retomada e aprofundada por Marsh e Rhodes (1992) em um trabalho que se tornou referencial, retomada essa que será apresentada com mais cuidado na terceira seção deste artigo.

Nas últimas décadas, as redes de políticas foram analisadas em suas múltiplas dimensões e formas de atuação, locais, regionais e transnacionais, dando origem a uma fortuna crítica vasta, diversificada e multidisciplinar, que tem desafiado os recenseadores (os interessados nessas tentativas de mapear o campo podem consultar, entre outros, Rhodes, 2006; Bogason, 2006; Raab e Kenis, 2007; Wu e Knoke, 2013). Aqui vale recordar o alerta de Rhodes, já antigo, segundo o qual “uma síntese [do campo] talvez não seja possível” (Rhodes, 2006, p. 435, tradução nossa). A bibliografia disponível também nos mostra, confirmando a onipresença dessas redes, como elas podem atuar ao longo de todo o ciclo de produção das políticas públicas, da definição da agenda até a avaliação, e nas mais diversas áreas e setores. Como forma de exemplificar o caráter multissetorial das redes, podemos mencionar dados de uma pesquisa ainda em andamento, coordenada por um dos autores deste artigo, na qual o esforço está concentrado, inicialmente, no mapeamento das redes transnacionais de políticas públicas que atuam na América Latina. Como evidencia o gráfico 1, relativo a 88 redes que operam na região, é bastante diversificado o seu campo de atuação.

GRÁFICO 1

Redes transnacionais de políticas públicas na América Latina, por área de atuação



Fonte: Faria (2022).

Sobre a questão/problema definicional, ainda no final do século passado, Börzel (1997, p. 1) alertava para o fato de que uma variedade de conceitos e aplicações sobre as redes de políticas poderia ser encontrada na literatura. Entre esses conceitos, destacam-se os de subsistemas de políticas públicas, triângulos de ferro, redes temáticas, comunidades de políticas, coalizões de defesa, comunidades epistêmicas, redes de conhecimento, redes de *think tanks*, sistemas multiorganizacionais e redes de defesa transnacionais compostas por ativistas. As diversas tipologias de redes de políticas que têm sido criadas na tentativa de ordenar minimamente esse universo, algumas delas apresentadas e instrumentalizadas neste artigo, também ilustram o caráter babélico desta bibliografia. Há uma variedade tão grande de redes de políticas que um de seus analistas de maior importância chegou mesmo a afirmar, não sem sarcasmo, que “esta abordagem sobre as redes de políticas que segue o padrão dos estudiosos dos lepidópteros – coletando e classificando as várias espécies – tornou-se profundamente desinteressante” (Rhodes, 2006, p. 428, tradução nossa).

Cabe destacar, não obstante, que o objetivo das análises sobre as redes de políticas é compreender como os atores envolvidos na elaboração de políticas determinam os resultados das decisões coletivas (Wu e Knoke, 2013, p. 153). Essa vasta bibliografia abarca trabalhos que são essencialmente descritivos, teóricos e/ou prescritivos. Rhodes (2006, p. 426, tradução nossa) distingue “três usos descritivos do termo: redes como intermediação de interesses, como análise interorganizacional e como governança”. Dito de outra maneira, o termo tem sido empregado para a compreensão de como os governos operam, como uma teoria para analisar os processos de produção das políticas públicas

e/ou como forma de prescrição acerca de como reformar a gestão pública, em função das supostas vantagens das redes sobre as hierarquias tão típicas do Estado e a competição e disfuncionalidades dos mercados. Afinal de contas, para os mais otimistas, como Börzel (1997, p. 1), o que é “especial nas redes de políticas” é que elas consistiram em espaços de interação, fornecendo soluções para problemas de ação coletiva e processos mais eficientes e legítimos de formulação de políticas.

Em sua revisão do campo, Wu e Knoke (2013) distinguem três escolas de pensamento sobre as *policy networks* que teriam emergido nas últimas décadas: a estadunidense, a britânica e a alemã. Os autores, estranhamente, não fazem uma distinção muito clara entre as três, mas ressaltam que, se as abordagens prevaletentes nos Estados Unidos e na Alemanha analisam as redes de políticas utilizando teorias das estruturas de poder (*theories of power structures*), os estudiosos britânicos usualmente contrastam os processos e as dinâmicas das redes nas suas dimensões pluralista e corporativa. Ademais, o subcampo britânico enfatizaria mais *policy communities* fluidas e imprevisíveis, em detrimento de unidades governamentais e subgovernamentais imutáveis, ressaltando o papel de “grupos auto-organizados envolvidos nos processos de formulação de políticas” (Wu e Knoke, 2013, p. 157, tradução nossa).

Também reconhecendo a existência de distintas escolas, Rhodes (2006) afirma que a compreensão das redes de políticas como *intermediação de interesses* é típica dos estudiosos anglo-saxões, expressando uma concepção pluralista e/ou corporativa das interações entre Estado e sociedade ou, mais especificamente, grupos de interesse ou de pressão. As redes, segundo essa abordagem, expressam a interdependência entre o Estado e esses grupos, podendo ser entendidas como formas mais ou menos instituídas com o objetivo de compartilhamento de recursos e informações. Nesta escola da intermediação de interesses, como também é denominada, é reconhecido que a constituição e o funcionamento das *policy networks*, nos variados campos da ação governamental, refletem o poder diferenciado dos *stakeholders*, assimetrias que influem na escolha da política, em seu desenho e implementação e em seus resultados e impactos. Em contrapartida, a bibliografia europeia concentra as suas atenções na *análise interorganizacional*, enfatizando a “relação estrutural entre as instituições políticas como o elemento crucial de uma rede de políticas, mais do que as relações interpessoais entre os indivíduos naquelas instituições” (Rhodes, 2006, p. 428, tradução nossa).

Outra maneira de organizar essa vasta e diversificada bibliografia sobre as redes de políticas é proposta por Bogason, para quem seria possível distinguir os tradicionalistas, os institucionalistas e aqueles que focam a questão da governança, sendo que mais recentemente teriam surgido tendências “em direção à análise deliberativa do discurso” (Bogason, 2006, p. 104, tradução nossa):

Sobre o que eram essas tendências? Simplificando grosseiramente, pode-se dizer que houve uma mudança do sistema e da hierarquia (modelos racionais) para a fragmentação e o empoderamento (ajustamento mútuo). Os institucionalistas estavam preocupados com o desempenho dos sistemas políticos e trabalharam para reconceitualizar o aparelho estatal modernista em algo menos monolítico dentro de processos que envolviam vários intervenientes na sociedade. Os estudiosos da governança continuaram este trabalho e conceitualizaram o funcionamento de várias partes dos sistemas políticos e ajudaram-nos a compreender melhor como os processos das redes de política ocorriam. Os estudiosos do discurso e da deliberação tiraram proveito das novas mudanças na sociedade que envolviam os cidadãos nos processos políticos, e também fizeram parte do movimento geral entre alguns cientistas sociais em direção ao construtivismo social e ao pragmatismo.

De maneira geral, contudo, a análise de redes de políticas ressalta ou toma como pressuposto que os atores envolvidos na produção das políticas são, em alguma medida, interdependentes, na medida em que dependem de recursos, de variada natureza, sobre os quais eles não têm pleno controle. Os participantes devem, assim, intercambiar recursos e estar preparados também para ceder e compartilhar, em processos que não são nem plenamente desregulados nem totalmente arbitrários. As regras do jogo, que organizam de maneira normalmente mais horizontal os processos e que pautam as interações e os compartilhamentos, podem ser formalmente codificadas ou acordadas de maneira informal. Assim, muitas vezes os estudos da área partem da suposição de que os atores que participam da produção das políticas são racionais e que concordam em fazer parte do intercâmbio de recursos com base na expectativa de que eles também irão se beneficiar de alguma maneira. Contudo, é necessário que se destaque que tais intercâmbios normalmente produzem ganhadores e perdedores. Isso quer dizer que, se todas as trocas na produção das políticas ocorrem em razão dos desequilíbrios de poder entre os participantes, o funcionamento das redes também produz (ou reproduz) desequilíbrios (Wu e Knoke, 2013).

Foi apenas recentemente, contudo, que se voltou a reconhecer e discutir, de maneira mais sistemática, o fato de as redes de políticas operarem de modo distinto nos variados sistemas políticos. Foi demonstrado por Metz e Brandenberger (2023) que o sistema político molda as *policy networks*, facilitando ou constrangendo a capacidade dos seus vários atores de concentrar poder e de cooperar.

Como mencionado, existe muito otimismo na vertente prescritiva da bibliografia sobre as redes de políticas, focada na questão da governança. Por isso, vale sintetizarmos aqui, antes de encerrarmos a seção, as razões para cautela em relação às supostas virtudes dessas redes. É ainda Rhodes (2006) quem enumera, de maneira didática, as fragilidades das *policy networks*. Se muitas vezes elas envolvem a articulação de agentes e instituições estatais com atores não governamentais para a produção das políticas, elas também têm o potencial de limitar a

participação nesses processos, em vez de ampliá-la. Isso porque, se elas propiciam o acesso regular ou eventual de alguns grupos e indivíduos, também podem atuar como guardiãs (*gatekeepers*), eventualmente barrando o ingresso de terceiros. Elas também podem decidir os assuntos que farão parte da agenda, além daqueles que serão excluídos ou cuja apreciação poderá ser protelada. Uma vez que a estruturação das redes e as suas dinâmicas podem definir, em graus variados, pelo menos parte das regras do jogo durante a produção das políticas, as redes frequentemente moldam o comportamento dos atores, privilegiando interesses, pontos de vista, concepções e alternativas específicos, em detrimento de outros não necessariamente piores. As redes também podem substituir a *accountability* pública pelo chamado governo privado. Quando críticas como estas são destacadas, fica patente que tanto a atuação das redes de políticas quanto a própria análise das *policy networks* acabam ressaltando a estabilidade, as formas de privilégio e a continuidade, sendo pouco abertas à promoção e à percepção sobre a mudança nas políticas públicas, o que pode até parecer paradoxal. Bardach (2017) chama a atenção para a possibilidade de os analistas das redes de políticas comprometerem a plena compreensão de seu funcionamento ao desprezarem o viés hierárquico que elas inevitavelmente preservam (ou reproduzem) e focarem nos seus aspectos voluntários e mais igualitários.

Na próxima seção, será abordada, brevemente, a maneira como o campo das RI tem tratado das redes transnacionais, particularmente das comunidades epistêmicas e das *transnational advocacy coalitions*.

3 AS REDES TRANSNACIONAIS NO CAMPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

No campo das RI, as abordagens teóricas centradas nos governos (*government-centric*) ainda possuem certa dominância porque, usualmente, assume-se que os Estados são atores decisivos e/ou que os governos agem de forma unitária no âmbito da política internacional, mesmo em um sistema internacional mais complexo como o atual. Nas últimas décadas, porém, ganharam relevância debates sobre a importância de outros atores para a compreensão do funcionamento da política internacional – como organizações interestatais e não estatais, empresas transnacionais etc. – e sobre como diferentes variáveis domésticas afetam o comportamento dos Estados. Não obstante, perspectivas teóricas alinhadas ao liberalismo político e ao construtivismo, como é bem sabido, dão ênfase ao papel de atores não estatais, dos fluxos de ideias e das comunidades epistêmicas no estímulo à cooperação internacional e na produção de normas internacionais. Nesse contexto, vale lembrar também que, na virada do século, Bienen, Freund e Rittberger (1999) procuraram abrir novas avenidas teóricas ao propor a teoria de política externa utilitarista-liberal, que buscava compreender como os interesses societários se articulam nas redes de políticas durante a elaboração da política externa.

Um fenômeno relevante que exemplifica a descentralização da política internacional, com a diminuição relativa do papel dos Estados nacionais, é a crescente internacionalização do processo de produção das políticas públicas (Faria, 2018a). Facilitada por inovações tecnológicas em diversos setores, que resultaram em interações mais dinâmicas (domésticas e internacionais), o processo de internacionalização das políticas refere-se à propagação e ao compartilhamento de ações, mecanismos, estratégias e modelos de políticas de um país além das fronteiras nacionais, influenciando e sendo influenciadas por outros Estados e atores internacionais, em processos diversos, mas que usualmente mobilizam organizações internacionais, redes variadas e toda uma miríade de empreendedores/consultores individuais. Algumas maneiras pelas quais a internacionalização de políticas pode ocorrer são: cooperação internacional entre atores para formular e implementar políticas destinadas a resolver problemas compartilhados; adoção de políticas que foram bem-sucedidas em outros lugares, buscando replicar ou adaptar essas práticas para atender às próprias necessidades e desafios; aceitação de normas e padrões internacionais, o que pode levar os atores a ajustarem suas ações e políticas para cumprir essas diretrizes; e a influência de organizações internacionais na orientação das políticas nacionais, muitas vezes por meio de acordos, empréstimos condicionados ou não e do estabelecimento de normas e diretrizes (Souza Júnior, 2016; Faria, 2018b; Silva, 2019). Cabe notar também, como destacado por Crowley-Vigneau *et al.* (2021), que os atores transnacionais, como as redes, não fragilizam ou desafiam inevitavelmente o poder do Estado, uma vez que, ao contrário, eles podem auxiliar os governos a implementar mudanças mais sistêmicas.

Tais processos implicam interconexões crescentes entre os diferentes atores, muitas vezes em resposta a desafios globais que transcendem as fronteiras nacionais. Hanrieder (1978) entende essas mudanças no sistema internacional como uma trajetória de dissolução da política internacional, em que os processos políticos globais vão se aproximando dos processos políticos domésticos, levando à domesticação do internacional. No contexto político doméstico, Stone (2019) argumenta que, no processo de produção de políticas, de forma geral, estão emergindo novas formas de autoridade (além do Estado) por meio de processos políticos globais e regionais que coexistem e impactam os processos nacionais. Nessa perspectiva, inserem-se reflexões sobre a dimensão transnacional da produção de políticas públicas, incluída aqui a política externa. A partir dessas amplas mudanças na política internacional, movimentos sociais, grupos de interesse e outros atores não governamentais da sociedade civil frequentemente conseguem repercutir melhor suas demandas e insatisfações e direcioná-las não somente para os tomadores de decisão nacionais, mas também para os variados atores relevantes que atuam nos níveis regional e global. Os ativistas transnacionais têm em comum o fato de se organizarem além das fronteiras de seu país, em acordos ou coligações transnacionais,

para realizar os seus objetivos separadamente dos Estados e de organismos internacionais governamentais (Thiel e Maslanik, 2010).

Esse é o cenário que direciona as análises do campo das RI também para a busca de compreensão do papel e da relevância das redes transnacionais (Ansell e Torfing, 2019; Hafner-Burton, Kahner e Montgomery, 2009; Kacziba, 2021; Maoz, 2012). Inauguram-se discussões e elaboram-se novos conceitos a partir dessa progressiva mudança no contexto internacional, das interações diversificadas entre atores estatais e não estatais e da interdependência entre temas e agendas nos âmbitos doméstico, regional e global. Para Jakobi (2009), um ponto em comum nos estudos sobre redes dentro das RI é a avaliação, hoje amplamente aceita, de que os problemas políticos se tornaram complexos e crescentemente internacionalizados, de modo que o Estado não pode resolvê-los sozinho, o que impacta o papel atribuído ao Estado e, inevitavelmente, o próprio processo de formulação de política. Então, “os Estados podem reagir a estas mudanças criando novos modos de cooperação e governança, sendo as redes globais um deles” (Jakobi, 2009, p. 6, tradução nossa). Essa premissa orienta as discussões iniciais sobre o transnacionalismo dentro das escolas teóricas das RI, as quais exploram as possibilidades de integração transfronteiriça com base nas mudanças que trouxeram o protagonismo do mercado e dos cidadãos, ao invés das perspectivas pró-Estado (Thiel e Maslanik, 2010, p. 11). Dessa forma, as primeiras definições sobre relações transnacionais estão pautadas no envolvimento de ao menos um ator não estatal ou que não funcione em nome de um governo, de um Estado ou de uma organização intergovernamental (Risse-Kappen, 1995, p. 3).

Em relação à trajetória da discussão sobre transnacionalismo no campo das RI, Thomas Risse (2012) faz uma retrospectiva histórica mais abrangente, identificando estudos precursores sobre relações transnacionais já nos séculos XVIII e XIX, antes mesmo do nascimento do campo acadêmico das RI. No entanto, foi nas décadas de 1960 e 1970 que surgiram estudos explícitos sobre atores e relações transnacionais, especialmente com os trabalhos sobre interdependência complexa de Keohane e Nye e a discussão sobre transnacionalização da política mundial de James Rosenau (Risse, 2012, p. 429). O transnacionalismo foi percebido e destacado principalmente nos argumentos desses teóricos da corrente liberal da década 1970, que valorizavam a cooperação entre atores e criticavam as visões centradas no Estado, chegando ao ponto de os conceitos de interdependência e política transnacional estarem intimamente relacionados e muitas vezes serem tratados como sinônimos (Nölke, 2003, p. 279-280).

Naquele momento, as reflexões sobre transnacionalismo estavam, via de regra, atreladas às instituições e aos regimes internacionais, o que incluía as corporações multinacionais (*multinational corporations* – MNC) e as ideias e predileções do liberalismo econômico. O transnacionalismo econômico e a necessidade de se

conhecer o impacto de atores como as MNC na política mundial orientaram as pesquisas das décadas de 1970 e 1980, sendo que o foco da maioria dos estudos estava nas negociações econômicas internacionais (Ramanzini Júnior e Farias, 2021, p. 105). A principal controvérsia consistia em compreender se as MNC eram relevantes ou não para o desenvolvimento econômico dos países, “uma vez que o governo nacional permaneceu em grande parte no controle das políticas de desenvolvimento, mesmo no mundo menos desenvolvido” (Risse, 2012, p. 431, tradução nossa). Persistia, portanto, a disputa entre um viés estado-centrado, de um lado, e a perspectiva da influência de múltiplos atores, do outro.

Na primeira onda de pesquisas nas relações internacionais, explicitamente orientada para o transnacional, na década de 1980, não foi desenvolvido nenhum programa de pesquisa coerente que fosse apropriado a todos os ATN (atores transnacionais) e que produzisse hipóteses testáveis. A agenda de investigação existente na época tinha um enfoque demasiado forte na economia política (Thiel e Maslanik, 2010, p. 12, tradução nossa).

No final da década de 1980 e início dos anos 1990, ocorreram algumas inflexões relevantes na discussão sobre transnacionalismo. Os estudos que se seguiram vão superar a necessidade de reconhecer, legitimar a importância potencial dos atores transnacionais (ATN) e focar nas condições sob as quais eles exercem influência. Primeiramente, há o impacto do contexto do fim da Guerra Fria e da ascensão da globalização, que dinamizaram reflexões sobre o papel de outros atores transnacionais (além das corporações privadas), como as comunidades epistêmicas, os movimentos sociais transnacionais, as ONGs internacionais e as *value-based advocacy networks*.

A literatura recente trata muito mais da interação entre Estados e atores transnacionais do que da substituição de uma visão centrada no Estado por uma perspectiva voltada para a sociedade. Um indicador desta tendência é a crescente substituição da análise tradicional de regimes, com o seu foco nas instituições interestatais, por uma perspectiva de governação que enfatiza as redes entre atores públicos e transnacionais (Risse, 2012, p. 430, tradução nossa).

Em paralelo aos estudos sobre globalização e governança, há o surgimento da corrente teórica construtivista dentro das RI: “Kratochwil, Ruggie e Wendt chamaram a atenção para a estrutura social e ideacional, e não simplesmente material, das relações internacionais” (Risse, 2012, p. 430, tradução nossa). Em vez de explicações racionalistas, pautadas na maximização de interesses, os construtivistas baseiam suas análises em termos de valores, identidades e normas, as quais são provenientes de agentes diversos, que refletem suas realidades e a complexidade do mundo interconectado. Nesse sentido, as organizações não governamentais, empresas multinacionais e outros atores transnacionais são vistos como promotores de ideias e normas que transcendem fronteiras nacionais. Ao destacar a natureza social e construída das relações internacionais, o construtivismo valoriza o papel

dos atores sociais e a sua capacidade de moldar percepções, construir coalizões e influenciar processos decisórios. Por isso, Thomas Risse considera que o construtivismo “influenciou os estudos sobre relações transnacionais (...) com foco em atores transnacionais que promovem e difundem conhecimento causal (comunidades epistêmicas) e normas (redes de *advocacy*)” (Risse, 2012, p. 430, tradução nossa).

A partir de então, muitos estudiosos da área vão impulsionar a agenda de pesquisa sobre transnacionalismo de diversas formas: focando em grupos da sociedade civil e no seu ativismo internacional; focando na variedade de interações transfronteiriças entre atores domésticos e internacionais, especificamente na relação entre governos, organizações internacionais e atores transnacionais; e priorizando características, estratégias, influência e poder de determinados atores sociais. No entanto, apesar dos avanços nos estudos sobre atores sociais e/ou transnacionais nas RI, persistem limitações na compreensão do papel de ATN (como as redes transnacionais) tanto em regimes internacionais e organizações internacionais como no ciclo de produção da política externa (PE). No caso mais específico da APE, cabe ressaltar, como apontado por Baumann e Stengel, que

dadas as críticas da APE (análise de política externa) ao Estado como um ator unitário, seria de se esperar que os estudiosos da APE estivessem entre os primeiros das RI a analisarem as tomadas de decisões envolvendo ANS (atores não societais). No entanto, um olhar mais atento revela que a APE continua centrada principalmente nos intervenientes estatais, ignorando os intervenientes privados, transnacionais e internacionais. Assim, a APE permanece de certa forma centrada no Estado (Baumann e Stengel, 2014, p. 489, tradução nossa).

Como visto há pouco, nas RI, as redes têm sido tipicamente consideradas como atores ou organizações que facilitam a ação coletiva e a cooperação e que atuam e exercem influência na governança internacional. Contudo, acreditamos que é preciso considerar também a sua capacidade de pautar ou redirecionar não apenas a política exterior, mas também os processos de produção das políticas domésticas e/ou de restringir os resultados dessas políticas. As redes têm sido contrastadas com outros mecanismos de governança, como hierarquias estatais ou mercados, mas a compreensão sobre a estrutura das redes, sua variação e os efeitos dessa variação inicialmente receberam muito menos atenção (Hafner-Burton, Kahler e Montgomery, 2009, p. 561). Para Jakobi (2009, p. 2, tradução nossa), “o desenvolvimento de uma tipologia sistêmica poderia ser um passo frutífero na comparação das redes e seus efeitos em diferentes campos de política internacional”. As tipologias são metodologias de análise relevantes para ajudar na compreensão dos resultados das políticas.

Stone salientou o fato de que diferentes tipos de redes podem ser mais ou menos cruciais ao longo das diferentes fases do ciclo da política: as redes transnacionais de *advocacy* e os grupos empresariais são importantes na fase de definição da agenda. As comunidades epistêmicas são importantes na fase de formulação de

políticas, enquanto as redes transgovernamentais também desempenham um papel importante na execução de políticas. Finalmente, as redes transnacionais relacionam-se com diferentes fases da formulação de políticas (Jakobi, 2009, p. 11-12, tradução nossa).

No entanto, os estudiosos têm adotado concepções distintas quando buscam classificar os tipos de redes nas RI, sendo que muitos apenas distinguem e descrevem os vários tipos de redes transnacionais. Wolfgang Reinecke considera a existência das redes transnacionais e das redes transgovernamentais, sendo que o primeiro tipo envolve governos, o setor privado e a sociedade civil, enquanto o segundo conta com a participação exclusiva de entidades estatais e de seus representantes. No trabalho de Slaughter (2004), é possível encontrar uma tipologia baseada na atuação específica das redes: i) aquelas que possuem o objetivo de troca de informações, assistência técnica e melhores práticas (*information networks*); ii) as que dão suporte na aplicação de regulamentações específicas (*enforcement networks*); e iii) as que atuam para garantir padrões regulatórios comuns, muitas vezes em relação a acordos internacionais (*harmonization networks*). Em comparação com o campo da APP, as tipologias das redes transnacionais nas RI parecem ser menos elaboradas, e as principais categorizações são: redes transgovernamentais, redes de negócios (*business networks*), coalizões transnacionais de *advocacy* (*transnational advocacy coalitions*) e redes do conhecimento (*knowledge networks*) – esta última normalmente abarca as comunidades epistêmicas (Jakobi, 2009, p. 9-11). Streck e Dellas (2012), por seu turno, apresentam uma tipologia com as seguintes categorias: redes de *advocacy*, redes da sociedade civil, redes de negócios, redes de políticas públicas globais, parcerias da World Summit for Sustainable Development (WSSD), redes transgovernamentais, redes governamentais, redes institucionais e redes de cientistas.

A seguir, discutiremos, com um pouco mais de detalhe, os dois tipos de redes transnacionais que, até aqui, têm sido objeto de um escrutínio mais cuidadoso por parte dos internacionalistas, quais sejam: as comunidades epistêmicas e as TAN.

3.1 As comunidades epistêmicas

As comunidades epistêmicas (*epicoms*) são caracterizadas pela sua estrutura não hierárquica, sendo compostas por uma variedade de especialistas ou cientistas que compartilham interesses comuns. Compreendidas como redes organizadas de profissionais com conhecimento científico sobre um tema específico, as *epicoms* objetivam auxiliar os tomadores de decisão, procurando mitigar a incerteza no ambiente político com base em seus pareceres técnicos e em sua expertise (Haas, 2015, p. 4-5).

As suas políticas devem derivar do seu conhecimento especializado e não de qualquer outra motivação, caso contrário perdem autoridade junto do seu público-alvo, geralmente decisores da elite governamental. A confiança no seu conhecimento especializado,

que validam dentro do seu grupo, é o que os diferencia de outros intervenientes que procuram influenciar as políticas (Cross, 2013, p. 144, tradução nossa).

A discussão acadêmica sobre essas redes de especialistas teve início na década de 1990, dentro da escola construtivista, com a publicação da edição especial da revista *International Organization* sobre conhecimento, poder e coordenação política internacional, em 1992, na qual foi pautado o assunto da origem e da difusão das ideias na política internacional. Investigações nos campos da RI e da política comparada já estavam investigando o papel das ideias e das redes de especialistas na formulação de políticas nacionais, mas os construtivistas focaram nos processos de construção social e aprendizagem coletiva, isto é, nas mudanças sociais ocasionadas por situações de persuasão e aprendizagem. A clássica e ainda referencial definição de comunidade epistêmica formulada por Peter Haas na sua introdução à edição especial da revista merece ser reproduzida integralmente:

Uma comunidade epistêmica é uma rede de profissionais que tem expertise e competência reconhecidas em um domínio específico e uma reivindicação avalizada (*authoritative claim*) ao conhecimento relevante para as políticas públicas dentro do seu domínio ou campo do saber. Embora uma comunidade epistêmica possa ser constituída por profissionais oriundos de várias disciplinas e *backgrounds*, eles têm: i) um conjunto compartilhado de crenças normativas e de crenças baseadas em princípios, o qual dá à ação social dos membros da comunidade uma racionalidade própria, baseada em valores; ii) crenças causais compartilhadas, que são derivadas da sua análise das práticas que levam ou contribuem para um conjunto central de problemas no seu domínio e que, então, servem de base para a elucidação das muitas vinculações entre as alternativas de política possíveis e os seus resultados desejados; iii) noções compartilhadas de validade, isto é, critérios para apreciar e validar o conhecimento na sua área de *expertise* que são definidos internamente, de maneira intersubjetiva; e iv) um projeto comum de política pública, isto é, um conjunto de práticas comuns vinculadas a um conjunto de problemas para o qual a sua competência profissional está direcionada, presumivelmente com base na convicção de que uma das consequências será a ampliação do bem-estar humano (Haas, 1992, p. 3).

Haas destaca que, embora as comunidades epistêmicas sejam os principais agentes responsáveis por articular princípios, normas e regras, o seu sucesso depende da influência política dos membros da *epicom* (sua habilidade para persuadir os outros, sua capacidade de consolidar a influência sobre burocracias de importantes espaços institucionais e sua capacidade de se manter influente ao longo do tempo) (Haas, 2015, p. 8-9). Nas palavras de Dunlop, o “controle sobre a produção do conhecimento permite às comunidades epistêmicas articularem relações de causa e efeito e assim enquadrar as questões para o debate coletivo e exportar globalmente os seus projetos de políticas públicas” (Dunlop, 2013, p. 233).

Dadas a legitimidade e a autoridade de que desfrutam usualmente, as comunidades epistêmicas contribuem no processo de formulação das políticas de três maneiras, fundamentalmente: i) elucidando as relações de causa e efeito entre problemas e soluções possíveis e aconselhando acerca dos resultados prováveis dos vários cursos de ação em discussão; ii) lançando luz sobre complexas inter-relações e interdependências entre distintas questões e processos; e iii) ajudando a definir o autointeresse dos Estados (Haas, 1992).

Mas o desafio continua sendo mapear em que condições as comunidades epistêmicas exercem influência nas políticas. Na visão de Risse-Kappen (1995), o sucesso ou o fracasso dos atores transnacionais está mais relacionado com as suas estratégias de ação (elaboradas a partir das estruturas nacionais que mobilizam) do que com as suas propriedades ou com os recursos que gerenciam. Isso porque, para o autor, não há evidência de que o conhecimento por si só constitua uma base de poder. Mesmo as conclusões apresentadas na edição especial da revista *International Organization*, sobre as comunidades epistêmicas, não sugerem que *knowledge claims* façam diferença diante da ausência de ideias aceitas coletivamente (Risse-Kappen, 1995, p. 310).

Para influenciar as políticas, os atores transnacionais necessitam, em primeiro lugar, de canais dentro do sistema político do Estado-alvo e, em segundo lugar, de parceiros nacionais com habilidade para formar coalizações vencedoras. As ideias promovidas por alianças transnacionais ou comunidades epistêmicas não importam muito, a menos que essas duas condições sejam atendidas (...). As estruturas domésticas abrangem o aparato organizacional das instituições políticas e sociais, suas rotinas, as regras e procedimentos de tomada de decisão conforme incorporados na lei e no costume, bem como os valores e normas que estabelecem o comportamento apropriado embutido na cultura política (Risse, 2017, p. 237, tradução nossa).

Morin e Paquin (2018) argumentam que o grau de influência das *epicoms* varia, sendo significativa em determinadas situações, mas marginal em outras, e que tem sido problemático explicar as condições em que essas variações ocorrem. O tamanho da comunidade epistêmica e o estágio do processo decisório não parecem ser fatores explicativos determinantes. Em contrapartida, “a predisposição ideológica dos tomadores de decisão, em termos do quão receptivos são às ideias da comunidade epistêmica, e a oportunidade de promover ideias a nível institucional, parecem ser pré-requisitos” (Morin e Paquin, 2018, p. 198, tradução nossa). Outros fatores relevantes são: o apoio de uma coligação de ONGs; o contexto com elevado grau de incerteza ou uma situação de crise – que levam os tomadores de decisão a buscarem conhecimento qualificado; e uma oposição fraca. Stone (2008) argumenta que, normalmente, as redes de conhecimento e as comunidades epistêmicas se sobrepõem a certos tipos de redes políticas ou constroem alianças com governos e organizações internacionais com base em sua *expertise* e seu

conhecimento. Em grande medida, elas estão presentes na *agenda setting* e no momento da formulação da política (Jakobi, 2009).

No intuito de influenciar políticas em determinadas áreas, as *epicoms* podem utilizar estratégias como: a produção contínua de conhecimento especializado e a consolidação de informações que se tornam a base para suas ações e influência; o fortalecimento das conexões e das colaborações entre os membros da rede, possibilitando trocas e atualizações de informações e experiências; a presença ativa em fóruns, conferências e instituições internacionais, no intuito de disseminar suas ideias, influenciar agendas e a formulação de políticas; o engajamento com lideranças políticas, autoridades governamentais e outros atores não estatais; e contribuições em processos de tomada de decisão (produção de relatórios, consultas, participação em comitês etc.) (Haas, 2015; Stone, 2008).

3.2 As TAN

As TAN representam uma forma de mobilização social que transcende fronteiras nacionais, unindo atores não estatais diversos, organizações não governamentais (ONGs), ativistas, intelectuais e partes da burocracia do Estado e de instituições internacionais intergovernamentais em torno de valores partilhados. Esse conceito, desenvolvido por Margaret Keck e Kathryn Sikkink no livro *Activists Beyond Borders: advocacy networks in international politics*, remete à interconexão entre grupos e membros que “defendem as causas dos outros ou defendem uma causa ou proposição” (Keck e Sikkink, 1998, p. 8, tradução nossa). Trata-se de atores, indivíduos e/ou entidades que se organizam e convergem para promoverem determinadas causas e ideias. De forma geral, as TAN produzem, organizam e compartilham informações, as quais serão a base das suas campanhas: “A capacidade de gerar informações com rapidez e precisão, e de implementá-las de forma eficaz, é a sua moeda mais valiosa; também é fundamental para sua identidade” (Keck e Sikkink, 1999, p. 92, tradução nossa).

Essas redes funcionam em torno de *principled beliefs* – ideias normativas que fornecem critérios para distinguir o certo do errado –, ao contrário das comunidades epistêmicas, que se formam em torno de *causal beliefs* – relações de causa e efeito. Como consequência, as TAN trabalham também com conhecimento básico, tradicional e não científico (Stone, 2002, p. 4). Sua atuação é pautada na pressão normativa, influenciando políticas nacionais e internacionais por meio de *advocacy* e mobilização.

Keck e Sikkink (1999) elencam algumas formas de influência diferenciadas desse tipo de rede. Em primeiro lugar, há a capacidade de promover politicamente informações úteis, de forma rápida, compreensível e com credibilidade, focando sua atuação em torno de ativistas e no público mais relevante para a causa

em questão (*information politics*). Em segundo, as TAN identificam e fornecem explicações convincentes a partir de eventos simbólicos (*symbolic politics*), isto é, evocam símbolos, ações ou eventos históricos para dar sentido a uma reivindicação perante um público mais distante. Outra forma de influência é por meio da “alavancagem política” (*leverage politics*). Nesse processo, é preciso identificar as formas possíveis de exercer influência perante atores mais poderosos. Em grande medida, as TAN podem levantar informações e fazer uso de símbolos (em questões sensíveis e de maior interesse para os atores) para tentar persuadi-los. Trata-se de associar a mudança de posição/comportamento dos atores a determinados ganhos: dinheiro, comércio, fama, prestígio ou ganhos morais. Por fim, as TAN podem exercer a sua capacidade de fomentar a *accountability*, na medida em que conseguem expor publicamente um governo ou instituição internacional, mostrando o quanto está comprometido com certos princípios ou direitos. As redes podem utilizar seu domínio da informação para expor a distância entre o discurso e a prática dos atores, criando uma situação embaraçosa para muitos governos, que podem tentar reverter tal condição por meio de uma mudança de posição ou na política pública.

As TAN têm, portanto, uma forte base normativa (julgamento moral) na tentativa de moldar o clima do debate público e influenciar as agendas políticas. Não costumam se integrar na elaboração de políticas e tendem a funcionar mais como “grupos externos”. Redes desse tipo, com caráter de movimento social ou grupo de interesse, são geralmente mais proeminentes na definição da agenda (*agenda setting*), já que mobilizam e geram atenção para novas questões (Stone, 2008, p. 31). Podem influenciar as posições dos governos, de instituições internacionais, de atores privados ou mesmo as normas e os procedimentos em nível doméstico e global. Algumas circunstâncias, porém, tendem a favorecer o sucesso das TAN em influenciar a política:

Ao olharmos para as questões em torno das quais as redes transnacionais de *advocacy* se organizaram de forma mais eficaz, encontramos duas características que aparecem com mais frequência: (1) aquelas que envolvem danos corporais a indivíduos vulneráveis, especialmente quando há uma cadeia causal curta e clara (ou história) sobre quem é o responsável; (2) questões que envolvem igualdade jurídica de oportunidades (Keck e Sikkink, 1999, p. 98, tradução nossa).

Para Keck e Sikkink (1999), alguns fatores favorecem o surgimento das redes transnacionais de *advocacy*, como quando há entraves na relação e no diálogo entre grupos domésticos e os seus governos, quando ativistas ou empreendedores de políticas acreditam que as TAN irão promover as suas causas e campanhas, ou quando há espaços e situações de âmbito internacional que favorecem a criação das redes.

Uma das principais estratégias de ação das TAN é o denominado padrão *boomerang*. Quando governos violam ou se recusam a reconhecer direitos, cortando relações com grupos domésticos, os quais não conseguem se manifestar e ter espaço político ou jurídico internamente, então recorre-se ao sistema internacional e às TAN, que buscam conectar ativistas do país afetado com ativistas e redes de outros países, no intuito de impactar o comportamento do primeiro por meio de pressões vindas de fora (*foreign interference*). “Este é o padrão de influência ‘bumerangue’, característico das redes transnacionais, em que o objetivo da sua atividade é mudar o comportamento de um Estado” (Keck e Sikkink, 1999, p. 93, tradução nossa). Nesse sentido, estratégias de mobilização pública são comuns nas ações das TAN, como campanhas globais, organização de petições virtuais e eventos coordenados, que visam compartilhar informações, obter visibilidade de diferentes grupos, multiplicar canais de acesso institucional, sensibilizar a opinião pública e pressionar por mudanças diante de questões que estão fora do debate público.

As redes transnacionais procuram influenciar de muitas maneiras e da mesma forma que outros grupos políticos ou movimentos sociais o fazem, mas por não serem poderosas, no sentido tradicional da palavra, devem usar o poder das suas informações, ideias e estratégias para alterar a informação e contextos importantes dentro dos quais os Estados fazem políticas. Embora muito do que as redes fazem possa ser considerado persuasão, o termo não é suficientemente preciso para ter grande utilidade teórica (Keck e Sikkink, 1999, p. 94-95, tradução nossa).

As formas de atuação das TAN são, portanto, multifacetadas e flexíveis, refletindo a complexidade do seu ofício e as funções que buscam exercer. Seu método principal de ação consiste na coleta e na divulgação de informações, no monitoramento de práticas, na sensibilização e na responsabilização dos envolvidos. Podem construir coalizões e estabelecer parcerias estratégicas, que permitem agregar recursos, experiências e amplificar sua capacidade de influenciar agendas. A prática de *lobby* também é uma estratégia comum, na tentativa de interferir na formulação de políticas por meio de encontros, apresentações e participação em conferências e fóruns nos quais decisões importantes são tomadas. Para conseguir alavancar suas campanhas, possuem como recurso o uso da mídia e das redes sociais, bem como os seus instrumentos de mobilização e levantamento de fundos. Também podem se engajar com o setor privado, entrar em litígios judiciais para impactar as leis e abrir precedentes legais.

Para uma apreciação geral de como a atuação das TAN e as investigações acadêmicas correlatas evoluíram desde o trabalho precursor de Keck e Sikkink, consultar Evans e Garavito (2018). Para uma avaliação do papel que tem sido desempenhado atualmente pelas chamadas *digital advocacy organizations* e de como as tecnologias digitais estão alterando as formas e dinâmicas das TAN, consultar Hall (2022). A próxima seção deste trabalho buscará discutir como

as redes transnacionais de políticas públicas podem influenciar ou impactar a política exterior dos Estados nacionais.

4 AS REDES TRANSNACIONAIS NA PRODUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO

Inicialmente, é importante ressaltarmos que a relativamente escassa bibliografia disponível sobre as redes transnacionais na produção da política exterior, a maior parte produzida nos últimos quinze anos, concentra-se nas experiências dos Estados Unidos e da União Europeia, o que dificilmente poderá ser visto como surpreendente. Isso ocorre em função do renascimento e do grande vigor contemporâneo da *foreign policy analysis* estadunidense (Hudson, 2007) e dos variados impactos da atuação internacional da hegemonia; no caso europeu, devido à grande relevância que adquiriu a governança multinível na região, na medida da progressiva institucionalização da cooperação interestatal, em processos que normalmente reconhecem e legitimam também a participação de atores não governamentais. Veja-se, por exemplo, para a experiência estadunidense: De Graaf e Apeldoorn (2019); Filtenborg, Gänzle e Johansson (2002); Ledwidge (2012); McCarthy (2011); Parmar (2006); e Thomas (1999 e 2002). Para o caso da política externa na/da União Europeia, veja-se: Bátorá (2011); Bicchi (2011; 2014); Chelotti (2016); Justaert e Keukeleire (2012); Keukeleire e Justaert (2008); e Krahnmann (2017). Finalmente, cabe mencionar dois trabalhos mais, dedicados a experiências outras: Sarajlić (2011) e Marten (2015).

Vale lembrar também que, na APE produzida no Brasil, hoje em sua quarta geração (Casarões, 2018), o foco já não é apenas o papel do líder, dos tomadores de decisão e das burocracias públicas. Sendo assim, também no Brasil existem análises importantes sobre o impacto das redes transnacionais sobre a política externa (Bülow, 2009; 2010; 2011; 2013; Cardoso, 2016; Silva, 2007; Flemes e Saraiva, 2014; Oliveira e Milani, 2012; Vigna, 2016). Não obstante,

(...) o fenômeno da participação dos atores sociais, no atual estágio da disciplina de APE, já esteja mapeado em muitas áreas. Carecemos, contudo, de uma agenda de pesquisa envolvendo temas transversais e estudos mais generalizáveis, que testem e ampliem conclusões de nichos específicos da política externa e comparem o Brasil com outros países (Ramanzini Júnior e Farias, 2021, p. 107).

Com o intuito de fazermos avançar essa agenda de pesquisas no país, discutiremos, a seguir, de maneira sintética e reconhecidamente hipotética, os interesses, os objetivos, as estratégias e as formas de atuação das redes de políticas sobre o processo de produção da política exterior. Para tanto, foram escolhidas duas das inúmeras tipologias existentes para que, a partir de uma amostra diversificada do fenômeno múltiplo das *policy networks*, possamos explorar, de maneira mais ampla, a sua atuação e impacto potencial. Cabe ressaltarmos aqui que a

nossa seleção abarca também alguns tipos de rede cuja ação não é necessariamente transnacional. Se partimos do reconhecimento de que a grande maioria das redes de políticas tende, em maior ou menor medida, a atuar de maneira transnacional, também devemos supor que redes domésticas podem operar com o objetivo de influenciar a política externa do país onde elas atuam. Serão apreciadas as categorias enfeixadas por duas tipologias de redes de políticas públicas, quais sejam: aquela proposta por Marsh e Rhodes (1992), que distingue as comunidades de política pública (*policy communities*) das redes temáticas (*issue networks*) e não explora sua atuação além-fronteiras, e aquela proposta por Stone (2013), que distingue quatro tipos principais de redes transnacionais, quais sejam: TAN; *global public policy networks*; *transnational executive networks*; e *knowledge networks*. Cabe ressaltar que os dois tipos de redes transnacionais discutidos na seção anterior, as TAN e as comunidades epistêmicas, estão devidamente contempladas em nossa seleção, posto que, se as TAN são tratadas diretamente por Stone, as *epicom* podem ser vistas como um subtipo da categoria redes do conhecimento (*knowledge networks*).

Marsh e Rhodes (1992), em um trabalho que se tornou referência, distinguiram dois tipos principais de *policy networks*, quais sejam: comunidades de política pública e redes temáticas, propondo a sua classificação a partir de múltiplas dimensões, que são sintetizadas no quadro 1.

QUADRO 1
Dois tipos de redes de políticas públicas

Dimensão	Comunidade de políticas (<i>policy community</i>)	Rede temática (<i>issue network</i>)
Número de participantes	Número muito limitado. Alguns grupos são excluídos propositalmente.	Grande.
Tipo de interesse	Predominam os interesses econômicos e/ou profissionais.	Abrange uma diversidade de interesses envolvidos.
Frequência da interação	Frequente. Interação de alta qualidade entre todos os grupos, em todos os assuntos relacionados à política pública.	Os contatos variam em frequência e em intensidade.
Continuidade	O pertencimento, os valores e os resultados persistem ao longo do tempo.	O acesso varia significativamente.
Consenso	Todos os participantes compartilham valores básicos e aceitam a legitimidade dos resultados.	Algum acordo existe, mas o conflito está sempre presente.
Distribuição de recursos na rede	Todos os participantes têm recursos. A base do relacionamento é o intercâmbio e a troca.	Alguns participantes podem ter recursos diversos, mas não são todos. A relação básica é a da consulta.
Estrutura interna	Hierárquica. Lideranças conseguem pautar o comportamento dos demais membros.	Variada e plural. É diversificada a capacidade de regulação dos membros.
Poder	Há um equilíbrio de poder entre os membros. Embora um grupo possa dominar, o jogo tem que ser de soma positiva para a comunidade se manter.	Poderes desiguais, refletindo a desigualdade de recursos e o acesso desigual.

Fonte: Marsh e Rhodes (1992, p. 251).

Levando em consideração as características desses dois tipos de rede de políticas, parece-nos plausível sugerir, de modo francamente especulativo, que são as suas influências possíveis sobre o processo de produção da política exterior as que se descrevem a seguir.

- 1) Comunidades de políticas: tendo centralidade nos processos de produção de políticas públicas de áreas setoriais específicas, como saúde, educação, assistência social, agricultura e outras, as comunidades de políticas, ao propor narrativas que se tornam dominantes, ao fazer prevalecer determinados interesses e concepções a serem favorecidos pela ação estatal e, em alguma medida, delimitar as prioridades, o escopo e os instrumentos de políticas públicas a serem mobilizados para a política setorial em questão, têm o potencial de pautar de distintas maneiras a interface específica da política externa (PE) que lhe interessa, como: no fornecimento de informações para os decisores e negociadores da PE; na ampliação ou questionamento da legitimidade dos operadores da PE e de suas escolhas; na mobilização dos atores domésticos, estatais e não estatais, que deverão ser articulados para a implementação da PE; ou na internalização das decisões específicas tomadas nos regimes internacionais em questão. Redes deste tipo podem impactar a política exterior ao longo de todo o seu ciclo, que envolve, na versão mais enxuta do *policy cycle*, a definição da agenda, o processo decisório, a implementação e a eventual avaliação da política.
- 2) Redes temáticas: por sua conformação mais ampla, flexível e instável, as redes temáticas, no que concerne ao seu impacto sobre a política externa, talvez possam incidir principalmente na conformação da maneira como a opinião pública nacional vai recepcionar e valorizar as questões que são debatidas no sistema internacional e que podem, futuramente, impactar o contexto doméstico dos estados. Sua influência sobre a PE seria, assim, predominantemente indireta, concentrando-se na definição da agenda e também, talvez, em processos decisórios mais específicos.

Preocupada em compreender como os atores que produzem, mobilizam e instrumentalizam o conhecimento atuam na conformação da governança transnacional, Stone (2013) distingue quatro tipos principais de redes transnacionais: i) *transnational advocacy networks* (TAN); ii) *global public policy networks* (GPPN); iii) *transnational executive networks* (TEN); e iv) *knowledge networks* (KNET). Esses quatro tipos de redes transnacionais são caracterizados pela autora da maneira descrita a seguir.

- 1) TAN: “são semelhantes aos movimentos sociais, mas mais focadas em temas. Acolhem uma série de ONGs e ativistas. Estão unidas por valores ou ‘crenças com princípios’ e por um discurso partilhado em que a modalidade dominante é a troca de informações. (...) Essas redes são baseadas em normas e orientadas para missões na busca de ter seus valores reconhecidos nas políticas” (Stone, 2013, p. 39, tradução nossa).
- 2) GPPN: “(ou ‘parcerias público-privadas transnacionais’) são de caráter trissetorial. São alianças de agências governamentais com organizações internacionais, bem como com empresas e elementos da sociedade civil. O envolvimento oficial de atores públicos, que concedem patrocínio governamental ou assistência ao desenvolvimento, confere algum *status* de ‘insider’ às tomadas de decisão por estas redes. *Stakeholders* investem nestas comunidades para perseguir interesses materiais, mas têm em comum um problema que partilham. Suas interações são moldadas pela dependência de recursos e pela negociação. Tendem a unir-se em torno das organizações internacionais e dos governos que firmam parceria política para o fornecimento de bens públicos globais” (Stone, 2013, p. 42, tradução nossa).
- 3) TEN: “não se baseiam na sociedade civil, como é o caso das TAN, nem se sobrepõem a ela, como acontece com as GPPN. Em vez disso, as redes executivas transnacionais são dispositivos estratégicos para os Estados alargarem a sua autoridade pública para além das fronteiras. Estas redes são quase exclusivamente compostas por funcionários do setor público internacionalizado. (...) Têm caráter intergovernamental” (Stone, 2013, p. 42-43, tradução nossa).
- 4) KNET: “são um sistema de coordenação de pesquisa, divulgação e publicação de resultados, intercâmbio intelectual, e financiamento além das fronteiras nacionais. Estas redes criam e promovem o conhecimento, bem como disseminam esse conhecimento para informar políticas e práticas” (Stone, 2013, p. 43, tradução nossa).

Vejamos a seguir como esses quatro tipos de redes transnacionais podem, hipoteticamente, influenciar a produção da política externa.

- 1) TAN: dadas as suas características e seus objetivos, as TAN podem concentrar os seus esforços exatamente nas arenas e nos atores que conformam os regimes internacionais e na atuação específica das organizações intergovernamentais, cada vez mais interessadas em dialogar ou se associar a atores não estatais com interesses parecidos. Não obstante, por atuarem tanto na arena transnacional quanto na doméstica, elas também podem, simultaneamente, influenciar os

processos decisórios nacionais em áreas setoriais que também impactam os interesses e as visões de mundo dos operadores da PE. Elas ajudam a conformar a agenda pública, advogam junto aos atores mais influentes pela adoção de políticas específicas, pressionam as organizações internacionais e os legisladores nacionais e/ou locais e podem respaldar, instrumentalizar ou mesmo deslegitimar o trabalho de diplomatas e outros negociadores internacionais. Podem também auxiliar no caso de dúvidas ou dificuldades na implementação de políticas que lhes interessam. As TAN podem ser decisivas na conformação da imagem ou do prestígio internacional dos países, considerando a sua grande capilaridade internacional, sua capacidade de vocalização e o caráter por vezes universal de seus princípios e causas.

- 2) GPPN: por definição, as GPPN incluem organizações internacionais, quando não são diretamente criadas e alimentadas por elas. Por isso, e também por mobilizarem corporações e representantes da sociedade civil, elas têm o potencial de moldar a opinião pública e também de criar e difundir narrativas que pautam as decisões das políticas públicas nacionais, incluindo a PE. Ademais, elas também conformam as visões de mundo e os interesses e prioridades que serão valorizados nas instâncias inter e transnacionais em que se formam e em que se desenvolvem os regimes internacionais, bem como as arenas nas quais os operadores da PE buscam a validação e a prevalência de suas prioridades e interesses.
- 3) TEN: se as TEN são intergovernamentais por natureza, elas podem não mobilizar diretamente os operadores da política externa, mas podem fornecer informações importantes para os processos de negociação internacional e azeitar, no plano doméstico, a horizontalização da PE, ou seja, a necessária coordenação intragovernamental para a formulação e a implementação de uma ampla gama de políticas e programas na seara da PE, na interface dos ministérios das relações exteriores com outros ministérios.
- 4) KNET: por se dedicar à produção conjunta do conhecimento e à sua difusão, têm o potencial de subsidiar diversas políticas públicas e, também, de questionar práticas governamentais variadas, podendo incidir, indiretamente, sobre a PE. Porém, como essas redes do conhecimento podem também, por exemplo, se debruçar sobre a institucionalidade e as operações da PE, não pode ser desprezado o seu potencial de influência quando da busca de reforma e modernização do aparato estatal que produz a PE. Elas podem pautar a opinião pública e a agenda governamental, contribuindo para a formulação da política

e sua implementação. Cabe lembrar, por fim, que o universo das KNET inclui as comunidades epistêmicas, que foram originalmente definidas por Haas (1992) de maneira talvez por demais estrita.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de breve conclusão, podemos constatar que as redes, quer atuem predominantemente no âmbito doméstico quer no plano transnacional, têm potencial variado de influenciar, direta e/ou indiretamente, uma ampla variedade de arenas, objetos e atores da política externa. Elas podem ter relevância ao longo de todo o ciclo de produção da política externa e impactar os seus processos de maneira direta e/ou indireta, em associação ou em contraposição aos atores estatais e aos operadores da política externa. Como atores híbridos, as redes transnacionais de políticas públicas podem ser instrumentos do Estado nacional ou se opor tenazmente a suas políticas. Elas podem ser e frequentemente são instrumentalizadas pelas organizações interestatais, sendo também comum que elas sejam criadas pelas organizações internacionais, usualmente preocupadas em orquestrar a atuação e os interesses de atores diversos, incluindo os não estatais, com o objetivo de ampliar sua influência e impacto, bem como a sua legitimidade, e de contornar sua crônica falta de recursos (Abbott *et al.*, 2015). Exemplos de redes criadas por organizações internacionais são a Evidence-Informed Policy Network (EVIPNet), criada e patrocinada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), e a Global Water Partnership, que foi articulada pelo Banco Mundial, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Ministério para Cooperação e Desenvolvimento da Suécia.

Ademais, como salientado por Ansell e Torfing (2019, p. 139, tradução nossa), as redes “podem ser fundamentais para melhorar a partilha de conhecimentos, melhorar a coordenação interorganizacional e intersetorial e resolver problemas graves e indisciplinados de forma a aumentar a eficácia e a legitimidade democrática”.

É claro que a influência e o impacto das redes transnacionais têm que ser apreciados empiricamente, o que não foi proposto neste artigo. Também é necessário que sejam apuradas na empiria as circunstâncias e os atributos institucionais e sistêmicos capazes de fomentar ou restringir a atuação e a capacidade de influência das redes. Contudo, parece evidente que um exercício analítico como o que foi feito aqui sinaliza para a necessidade de que a APE encampe em sua agenda de investigações, de maneira mais sistemática, outras redes que não apenas as comunidades epistêmicas e as TAN. Isso porque abundam evidências, como atestado por Morin e Paquin (2018), de que os atores não estatais são onipresentes em diversos campos de ação, sendo que as redes têm se multiplicado e que a sua relevância parece ser crescente na área da política externa.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, K. *et al.* (Ed.). **International organizations as orchestrators**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- ANSELL, C.; TORFING, J. The network approach and foreign policy. *In*: BRUMMER, S. *et al.* (Ed.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 139-170.
- ARARAL, E. *et al.* (Ed.). **Routledge handbook of public policy**. London: Routledge, 2013.
- BARDACH, E. Networks, hierarchies, and hybrids. **International Public Management Journal**, v. 20, n. 4, p. 560-585, 2017.
- BÁTORA, J. Emerging system of EU foreign policy-making: market, hierarchy or network? **Euforpol WP**, v. 1, 2011.
- BAUMANN, R.; STENGEL, F. A. Foreign policy analysis, globalisation and non-state actors: state-centric after all? **Journal of International Relations and Development**, v. 17, p. 489-521, 2014.
- BICCHI, F. The EU as a community of practice: foreign policy communications in the COREU network. **Journal of European Public Policy**, 21 Nov. 2011.
- _____. Information exchanges, diplomatic networks and the construction of European knowledge in European Union foreign policy. **Sage Journals**, v. 49, n. 2, p. 239-259, 2014.
- BIENEN, D.; FREUND, C.; RITTBERGER, V. Societal interests, policy networks and foreign policy: an outline of utilitarian-liberal foreign policy theory. **Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung**, n. 33, 1999.
- BOGASON, P. Networks and bargaining in policy analysis. *In*: PETERS, G.; PIERRE, J. (Ed.). **Handbook of public policy**. London: Sage, p. 97-113, 2006.
- BÖRZEL, T. A. What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance. **European Integration Online Papers**, v. 1, n. 16, 1997.
- BÜLOW, M. von. Sociedade civil e negociações comerciais: a construção de um novo campo de ação nas Américas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 86, p. 25-51, 2009.
- _____. **Building transnational networks**: civil society and the politics of trade in the Americas. Cambridge: CUP, 2010.

_____. Brokers in action: transnational coalitions and trade agreements in the Americas. **Mobilization: an international quarterly**, v. 16, n. 2, p. 165-180, 2011.

_____. The politics of scale shift and coalition building: the case of the Brazilian network for the integration of the peoples. *In*: SILVA, E. **Transnational activism and national movements in Latin America**. New York: Routledge, p. 56-79, 2013.

CARDOSO, D. Network governance and the making of Brazil's foreign policy towards China in the 21st century. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 277-312, 2016.

CASARÕES, G. The evolution of foreign policy studies. *In*: AMES, B. (Ed.). **Routledge handbook of Brazilian politics**. London: Routledge, 2018. p. 406-429.

CHELOTTI, N. Transgovernmental networks and rationalist outputs? The partial social construction of EU foreign policy. **European Security**, v. 25, n. 4, p. 524-541, Feb. 2016.

CROSS, M. K. D. Rethinking epistemic communities twenty years later. **Review of International Studies**, v. 39, n. 1, p. 137-160, 2013.

CROWLEY-VIGNEAU, A. *et al.* Transnational policy networks and change through internationalization. **Polis Political Studies**, n. 5. p. 8-24, 2021.

DE GRAAFF, N.; APELDOORN, B. van. The transnationalist US foreign policy elite in exile? A comparative network analysis of the Trump administration. **Global Networks**, v. 21, n. 2, p. 238-264, 2019.

DUNLOP, C. A. Epistemic communities. *In*: ARARAL, E. *et al.* (Ed.). **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2013. p. 229-243.

EVANS, P.; GARAVITO, C. R. (Ed.). **Transnational advocacy networks: twenty years of evolving theory and practice**. Bogotá: DeJusticia, 2018.

FARIA, C. A. P. de. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: Enap, 2018a.

_____. As organizações internacionais como difusoras de políticas públicas. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 7, n. 13, p. 29-49, 2018b.

_____. Redes transnacionais, mobilização do conhecimento e políticas públicas na América Latina: mapeamento e caracterização. *In*: CONFERENCIA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES, 9., 2022, Cidade do México. **Anais...** Cidade do México: CLACSO, 2022.

FILTENBORG, M. S.; GÄNZLE, S.; JOHANSSON, E. An alternative theoretical approach to EU foreign policy: “network governance” and the case of the northern dimension initiative. **Cooperation and Conflict**, v. 37, n. 4, p. 387-407, Dec. 2002.

FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Ed.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

FLEMES, D.; SARAIVA, M. G. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 214-232, 2014.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p.1-35, 1992.

_____. **Epistemic communities, constructivism, and international environmental politics**. London: Routledge, 2015.

HAFNER-BURTON, E. M.; KAHLER, M.; MONTGOMERY, A. H. Network analysis for international relations. **International Organization**, v. 63, n. 3, p. 559-592, 2009.

HALL, N. **Transnational advocacy in the digital era: think global, act local**. Oxford: Oxford University Press, 2022.

HANRIEDER, W. Dissolving international politics: reflections on the Nation-State. **The American Political Science Review**, v. 72, n. 4, p. 1276-1287, 1978.

HECLO, H. Review article: policy analysis. **British Journal of Political Science**, v. 2, n. 1, p. 83-108, 1972.

HECLO, H.; WILDAVSKY, A. **The private government of public money: community and policy inside British politics**. London: Macmillan, 1975.

HUDSON, V. M. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. Plymouth: Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield Publishers, 2007.

JAKOBI, A. P. **Policy networks in comparative politics and international relations: perspectives, typologies and functions**. Bremen: ZBW, 2009. (TranState Working Papers, n. 94).

JUSTAERT, A.; KEUKELEIRE, S. Informal governance and networks in EU foreign policy. In: CHRISTIANSEN, T.; NEUHOLD, C. (Ed.). **International handbook on informal governance**. London: Edward Elgar, 2012. p. 433-456.

KACZIBA, P. The network analysis of international relations: overview of an emergent methodology. **Journal of International Studies**, v. 14, n. 3, p. 155-171, 2021.

KATZENSTEIN, P. International relations and domestic structures: foreign economic policies of advanced industrial states. **International Organization**, v. 30, n. 1, p. 1-45, 1976.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

_____. Transnational advocacy networks in international and regional politics. **International Social Science Journal**, v. 51, n. 159, p. 89-101, 1999.

KEUKELEIRE, S.; JUSTAERT, A. Policy networks and the analysis of EU foreign policy. *In*: GARNET CONFERENCE “THE EUROPEAN UNION IN INTERNATIONAL AFFAIRS”, 2008, Brussels. **Anais...** Brussels: Garnet, 2008.

KNOKE, D. Policy networks. *In*: SCOTT, J.; CARRINGTON, P. J. (Ed.). **The Sage handbook of social network analysis**. Thousand Oaks: Sage, 2011.

KRAHMANN, E. (Ed.). **Multilevel networks in European foreign policy**. London: Routledge, 2017.

LEDWIDGE, M. **Race and US foreign policy: the African-American foreign affairs network**. London: Routledge, 2012.

MAOZ, Z. How network analysis can inform the study of international relations. **Conflict Management and Peace Science**, p. 247-256, 2012.

MARSH, D.; RHODES, R. A. W. (Ed.). **Policy networks in British government**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

MARTEN, K. Informal political networks and Putin's foreign policy: the examples of Iran and Syria. **Problems of Post-Communism**, v. 62, n. 2, p. 71-87, 2015.

MCCARTHY, D. R. Open networks and the open door: American foreign policy and the narration of the internet. **Foreign Policy Analysis**, v. 7, n. 1, p. 89-111, 2011.

METZ, F.; BRANDENBERGER, L. Policy networks across political systems. **American Journal of Political Science**, v. 67, n. 3, p. 569-586, 2023.

MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. (Ed.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MORIN, J.-F.; PAQUIN, J. **Foreign policy analysis: a toolbox**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

NÖLKE, A. The relevance of transnational policy networks: some examples from the European Commission and the Bretton Woods institutions. **Journal of International Relations and Development**, v. 6, n. 3, p. 276-298, 2003.

OLIVEIRA, I. T. M.; MILANI, C. R. S. Atores não estatais e *trade policy-making* no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da Rebrip. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 55, p. 367-401, 2012.

PARMAR, I. Conceptualising the state-private network in American foreign policy. *In*: LAVILLE, H.; WILFORD, H. **The US government, citizen groups and the Cold War**. London: Routledge, 2006. p. 13-28.

PETERS, G.; PIERRE, J. **Handbook of public policy**. London: Sage, 2006.

RAAB, J.; KENIS, P. Taking stock of policy networks: do they matter? *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Ed.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; FARIAS, R. de S. **Análise de política externa**. São Paulo: Contexto, 2021.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. (Ed.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 425-446.

RISSE-KAPPEN, T. Bringing transnational relations back in: introduction. *In*: RISSE-KAPPEN, T. **Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures and international institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 3-35.

RISSE, T. Transnational actors and world politics. *In*: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (Ed.). **Handbook of international relations**. Thousand Oaks: Sage, 2012. p. 426-452.

_____. **Domestic politics and norm diffusion in international relations: ideas do not float freely**. London: Taylor and Francis, 2017.

SARAJLIĆ, E. The return of the consuls: Islamic networks and foreign policy perspectives in Bosnia and Herzegovina. **Southeast European and Black Sea Studies**, v. 11, n. 2, p. 173-190, 2011.

SILVA, J. G. B. Las organizaciones internacionales y sus recursos de poder: una propuesta analítica. **Estudios Políticos**, n. 54, p. 149-176, 2019.

SILVA, J. P. L. da. Strategies of transnational advocacy networks for Brazilian foreign policy: an introduction. **Encuentro Latinoamericano ELA**, v. 4, n. 1, p. 63-81, 2007.

SLAUGHTER, A.-M. **A new world order**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

SOUZA JÚNIOR, J. M. de. O lugar das organizações internacionais no sistema internacional: ideias, governança e transnacionalismo. **Conjuntura Global**, v. 5, n. 2, p. 253-260, 2016.

STONE, D. Introduction: global knowledge and advocacy networks. **Global Networks**, v. 2, n. 1, p. 1-12, 2002.

_____. Global public policy, transnational policy communities, and their networks. **Policy Studies Journal**, v. 36, n. 1, p. 19-38, 2008.

_____. **Knowledge actors and transnational governance**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

_____. **Making global policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

STRECK, C.; DELLAS, E. Governments and policy networks: chances, risks, and a missing strategy. In: WIJEN, F. *et al.* (Ed.). **A handbook of globalisation and environmental policy**. London: Edward Elgar Publishing, 2012.

THIEL, M.; MASLANIK, J. Transnational actors. In: DENEMARK, R.; MARLIN-BENNETT, R. (Ed.). **The international studies encyclopedia**. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2010.

THOMAS, D. C. **Boomerangs and superpowers: the “Helsinki Network” and human rights in U.S. Foreign Policy**. San Domenico: EUI, 1999. (Working Paper, n. 23).

_____. Boomerangs and superpowers: international norms, transnational networks and US foreign policy. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 15, n. 1, p. 25-44, 2002.

VIGNA, E. Globalização e integração regional: a importância das redes sociais nacionais, regionais, internacionais e transnacionais. **Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea**, n. 5, p. 56-72, 2016.

WITTMAN, H. Feeding the nation while mobilizing the planet? La vía campesina, food sovereignty, and trans/national movements in Brazil. In: SILVA, E. **Transnational activism and national movements in Latin America**. New York: Routledge, 2013. p. 161-185.

WU, C.-Y.; KNOKE, D. Policy network models. In: ARARAL, E. *et al.* (Ed.). **Routledge handbook of public policy**. London: Routledge, 2013. p. 153-163.

