

# A teorização de processos de integração regional pela perspectiva da transferência de políticas públicas

The theorization of regional integration processes from the perspective of public policy transference

**DIOGO IVES** | diogoives@gmail.com

Professor de Relações Internacionais na Unilasalle-RJ e doutorando em Ciência Política no IESP-UERJ.

**Recebimento do artigo** Maio de 2018 | **Aceite** Junho de 2018

**Resumo** O artigo faz uma revisão bibliográfica de pesquisas que investigaram a ocorrência de transferências de políticas públicas entre países através de blocos de integração regional, a fim de avaliar suas convergências. Com base em artigos sobre casos da União Europeia, do MERCOSUL, da UNASUL e da ALBA, verifica-se que há um programa de pesquisa em pleno desenvolvimento, fora e dentro do Brasil, acerca da teorização desses processos, abarcando esquemas de integração tanto supranacionais quanto intergovernamentais. Em ambos os tipos, as pesquisas apontam que há uma tendência marcante por parte dos países-membros em usar as instituições do bloco para disseminar suas políticas públicas aos demais com a finalidade de socializar um modelo de Estado (liberal, desenvolvimentista ou afim). Essa constatação oferece uma nova perspectiva para se avaliar processos de integração regional que leve em consideração a capacidade de um bloco em homogeneizar os Estados dos seus países-membros. **Palavras-Chave** Transferência de política pública; integração regional; modelos de Estado.

**Abstract** This article reviews the findings of some research papers that have investigated the occurrence of public policy transference between countries through regional integration blocs in order to evaluate their convergence. Based on cases from the European Union, MERCOSUR, UNASUR and ALBA, it is verified the existence of a research program that is in full development, outside and within Brazil, about the theorization of these processes, encompassing both supranational and intergovernmental integration schemes. In both types, research shows that there is a marked tendency for member countries to use the institutions of the bloc to disseminate their public policies to others in order to socialize a state model (liberal, developmentalist or related). This provides a new perspective for assessing regional integration processes: one that takes into account the capacity of a bloc to homogenize the states of its member countries. **Keywords** Public policy transference; regional integration; models of state.

## 1. Introdução

A transferência de políticas públicas é um processo no qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias de um ambiente político (passado ou presente) é usado para o desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro ambiente político (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Na área de Relações Internacionais, segundo Gilardi (2010) *apud* Marin (2011), pesquisas sobre transferência de políticas públicas entre países vêm sendo realizadas sobretudo por estudiosos dos fenômenos da globalização e da interdependência, os quais constatam um aumento significativo na similaridade de políticas adotadas por distintos governos ao longo do tempo e do espaço. Dados de Graham, Shipan & Volden (2008) *apud* Faria (2012) mostram que essas pesquisas já resultaram em cerca de 800 artigos divulgados em revistas de Ciência Política nos últimos 50 anos, tendo sido metade deles publicada no pós-Guerra Fria. Na Ciência Política brasileira, entretanto, o tema ainda desperta pouco interesse, apesar de o Brasil ser tanto um importador quanto um exportador de políticas públicas (FARIA, 2012).

Este artigo busca chamar atenção para o tema ao fazer uma breve exposição dos principais estudos sobre transferência internacional de políticas públicas envolvendo blocos de integração regional, os quais constituem um instrumento importante para a inserção de diversos países no mundo desde o século XX. O objetivo fundamental de qualquer bloco é estimular a cooperação entre seus países-membros, de modo que é intuitivo esperar que governos terão mais oportunidades para disseminar ou importar políticas públicas se fizerem parte deles. No entanto, teorias de integração regional ainda se valem pouco da perspectiva da transferência de políticas públicas para analisar como as instituições dos blocos se comportam nessas dinâmicas. Ainda são dominantes nos estudos de integração uma abordagem econômica – como os clássicos modelos de etapas de comércio de Bela Belassa, de área monetária ótima de Robert Mundell e de integração industrial de Raúl Prebisch – e uma abordagem político-institucional – como o funcionalismo de David Mitrany e o neofuncionalismo de Ernest Haas. Formuladas em meados do século XX, até hoje oferecem horizontes práticos a serem perseguidos nas experiências concretas.

Somando às duas abordagens, sem provocar nenhum prejuízo a elas, a perspectiva da transferência de políticas públicas contribui para se entender como programas econômicos – sejam de cunho comercial, monetário ou industrial – são disseminados entre países que participam de um mesmo bloco regional, seja ele supranacional (em que há cessão de parte da soberania dos Estados-membros a instituições do bloco) ou intergovernamental (em que essa cessão de soberania não ocorre). Modelos teóricos que explicitem quais atores sociais participam desses processos, em que circunstâncias costumam ocorrer e quais variáveis intervem para seu êxito permitem análises mais flexíveis a vários blocos do que as teorias normativas das abordagens supracitadas, geralmente difíceis de adaptar a diferentes contextos espaço-temporais. Além disso, investigações nesse campo podem esclarecer se processos de integração regional estimulam que Estados se assemelhem cada vez mais nas suas instituições internas, levando-os a se comportar do mesmo modo para facilitar a cooperação pretendida. Um modelo de Estado é um conjunto particular de instituições políticas, econômicas, sociais, culturais que orientam o comportamento humano. Se guerras e colonizações eram as práticas mais comuns no passado para disseminar modelos de Estado, a institucionalização da transferência de políticas públicas é um vetor importante desse fenômeno nas relações internacionais de hoje.

O esforço específico deste trabalho foi compreender *se e como* pesquisas que tentaram conciliar os temas da transferência de políticas públicas e da integração regional dialogam entre si a ponto de já se poder sugerir que há um programa de pesquisa progressivo sobre o assunto.<sup>1</sup> A seção a seguir apresenta

---

1 Na concepção de Imre Lakatos, um programa de pesquisa é progressivo quando as sucessivas teorias corroboram achados antigos e preveem fatos novos; do contrário, é degenerativo. Apesar da alusão a esse conceito, não foi o propósito deste trabalho aplicar todo o arcabouço conceitual do modelo lakatosiano, que inclui as categorias de núcleo duro, cinturão protetor, heurística positiva e heurística negativa. Para tanto, seria necessária uma análise comparada de programas de pesquisa concorrentes, o que permitiria concluir rigorosamente o caráter progressivo, mas que extrapolaria os limites deste artigo. Ver Lakatos, 1977.

dois artigos seminais desenvolvidos por pesquisadores europeus que, com base na experiência da União Europeia, criaram conceitos para se pensar casos de transferência em blocos supranacionais. Já a seção seguinte discute quatro trabalhos desenvolvidos por pesquisadores e pesquisadoras do Brasil com base nas experiências intergovernamentais de MERCOSUL, ALBA e UNASUL.

## 2. A transferência de políticas públicas em integrações supranacionais

Pela influência que teve em todos os estudos levantados, o ponto de partida do que poderia ser compreendido como um programa de pesquisa sobre a teorização da relação entre transferência de políticas públicas e processos de integração regional é o trabalho de Dolowitz e Marsh (2000). Neste artigo, os dois autores ingleses desenvolveram um modelo teórico sobre transferência de políticas públicas (não restrita ao tema do regionalismo) baseado em sete variáveis:

**Tabela 1 – O modelo Dolowitz-Marsh para transferências de políticas públicas**

VARIÁVEL	CATEGORIAS
O que se transfere	Objetivos da política pública Instrumentos da política pública Programas da política pública <sup>2</sup> Instituições da política pública Ideologias da política pública Valores da política pública Lições negativas da política pública
De onde se transfere	Nível subnacional Nível nacional Nível internacional
Quem participa	Políticos eleitos Partidos políticos Funcionários públicos Grupos de pressão Especialistas de uma política pública Empresas transnacionais <i>Think tanks</i> Consultores Instituições internacionais governamentais e não-governamentais
Por que se transfere	Motivações dos atores (p. ex.: aprendizagem, coerção) Motivações do momento (p. ex.: contexto de crise econômica)
Tipo de processo	Voluntário (p. ex.: vontade de testar novidades) Obrigatório (p. ex.: tratado, condicionalidade, imposição)
Grau de transferência	Cópia (transferência completa de uma política) Emulação (transferência das principais ideias de uma política) Combinação (transferência de uma mistura de políticas) Inspiração (transferência da disposição em mudar uma política)
Constrangimentos	Desinformação (elementos essenciais não são considerados) Incompletude (elementos essenciais deixam de ser transferidos) Impropriedade (elementos essenciais não podem ser transferidos)

Fonte: Elaboração própria com base em Dolowitz e Marsh (2000).

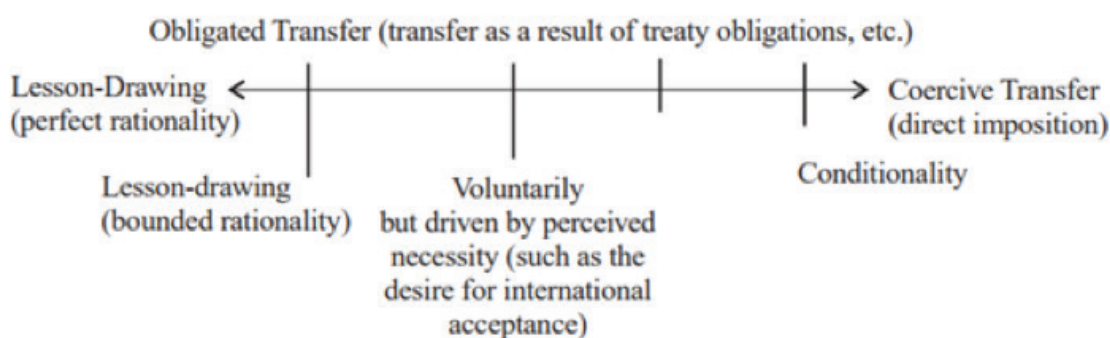
<sup>2</sup> Políticas são definidas como declarações amplas de intenção sobre o caminho que *policy-makers* seguirão, ao passo que programas denotam os cursos de ação efetivos que serão tomados (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Dado o escopo deste artigo, nos deteremos nas considerações que Dolowitz e Marsh fizeram sobre as transferências para o nível nacional oriundas do nível internacional envolvendo o que chamam de instituições governamentais. Os autores consideram que a União Europeia, o Banco Mundial, o FMI, a OCDE, o G-7 e as várias agências da ONU estão atuando cada vez mais na propagação de ideias, instituições e programas pelo mundo. Suas influências sobre *policy-makers* nacionais se dão tanto de forma direta, por meio da concessão de empréstimos condicionados à adoção de determinadas políticas, como indireta, através de informações disseminadas em conferências e relatórios. Ambos rejeitam caracterizações estáticas que afirmem que as políticas de um país sempre serviriam de modelo nessas transferências, enquanto outro país sempre participaria como receptor. O *status* de um país, segundo eles, variaria conforme o caso e o tempo.

Tampouco seria possível determinar se um processo costuma ser mais próximo de um tipo voluntário ou obrigatório na perspectiva do país receptor. Por um lado, a participação do país em um bloco ou em uma organização intergovernamental naturalmente lhe impõe obrigações a serem seguidas. Por outro lado, haja vista que são as autoridades nacionais que decidem ingressar e manter seu país nesses esquemas políticos, há voluntariedade em recepcionar ideias advindas deles. Ademais, por vezes existe espaço para tais autoridades e membros da sociedade civil participarem do desenho das políticas a serem implantadas. Nos casos de empréstimos com condicionalidades, os autores ponderam que o FMI e o Banco Mundial permitem que os governos tenham um espaço de liberdade ao escolherem com quais consultores querem trabalhar durante a transferência de uma política, o que renderia resultados distintos. Por fim, contextos como uma crise econômica, a derrota em uma guerra ou um movimento internacional a favor de determinada política também interferem na qualificação sobre a obrigatoriedade ou a voluntariedade desse tipo de transferência.

Diante da dificuldade de conceituação da variável “tipo de processo”, Dolowitz e Marsh (2000) sugerem que é melhor concebê-la como um *continuum* delimitado por extremos de voluntário e obrigatório, conforme a figura abaixo. Quanto mais à direita, há menos voluntarismo e mais obrigatoriedade do país receptor em aceitar políticas formuladas por instituições internacionais.<sup>3</sup>

**Figura 1 – Tipos de processo de transferência no modelo Dolowitz-Marsh**



Fonte: Dolowitz e Marsh (2000)

Partindo das considerações lançadas por Dolowitz e Marsh, Bulmer e Padgett (2004) deram um segundo passo na teorização sobre o processo de transferência de políticas envolvendo um país e um bloco regional supranacional. O objetivo destes autores foi tornar mais preciso o entendimento sobre o caráter voluntário ou obrigatório desse processo na perspectiva do país envolvido, reduzindo as instân-

<sup>3</sup> *Lesson-drawing* ocorre quando os atores buscam a transferência como meio de dar uma resposta racional a um problema percebido, podendo agir com racionalidade perfeita quando têm plenas informações ou com racionalidade limitada quando têm informações incompletas (neste caso, podendo incorrer nos problemas de constrangimento) (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

cias do *continuum*, além de estabelecer uma relação com a variável “grau de transferência”. Enquanto é possível extrair do modelo Dolowitz-Marsh apenas uma transferência de política no sentido “instituições internacionais → país”, sem haver uma determinação sobre o “tipo de processo” e o “grau de transferência” esperados, Bulmer e Padgett partiram da experiência da União Europeia para fornecer essas relações de determinação e conceituar transferências com sentido duplo, isto é, “institucionais supranacionais ↔ país”, nas quais ambos os lados podem ser doadores e receptores de políticas.

Os autores teorizam que um regionalismo supranacional pode conter três tipos de processo de transferência (ou “governança”, como preferem chamar): hierarquia, negociação e unilateralismo voluntário. Os três tipos são diferenciados por variáveis institucionais e pelos graus de transferência esperados. Quanto a estes últimos, propõem alterações nos quatro graus de transferência possíveis de Dolowitz e Marsh: a emulação ou a cópia, forma mais forte de transferência, seria a recepção de um modelo de política mais ou menos intacto de outra jurisdição, com algumas adaptações inevitáveis ao novo contexto; a síntese seria a combinação de elementos de políticas de duas ou mais jurisdições; a influência, forma de transferência fraca, ocorreria quando um modelo externo serve apenas de inspiração para uma nova política, desenvolvida do zero ou a partir de alterações em normas domésticas existentes; e o aborto aconteceria quando a transferência não ocorre devido à ação de *veto players* na jurisdição receptora.

**Tabela 2 – Adaptações ao modelo Dolowitz-Marsh feitas por Bulmer e Padgett para transferências envolvendo instâncias supranacionais**

VARIÁVEL	CATEGORIAS
Tipo de processo	Hierarquia Negociação Unilateralismo voluntário
Grau de transferência	Cópia / Emulação Síntese Influência Aborto

Fonte: Elaboração própria com base em Bulmer e Padgett (2004)

A hierarquia seria um processo caracterizado pela transferência coercitiva de uma política da instância supranacional para a nacional. Na União Europeia, os casos típicos seriam decisões da Corte Europeia de Justiça (por exemplo, provisões a respeito do pagamento igualitário de salários a homens e mulheres) e da Comissão Europeia (por exemplo, seu poder de impedir a continuidade de subsídios industriais concedidos por um governo nacional), que devem ser internalizadas pelos países e modificam o espaço doméstico. Casos mais leves seriam as diretivas formuladas nas instâncias supranacionais (como regulamentos de serviços de eletricidade e telecomunicação), que podem sofrer adaptações ao serem internalizadas, bem como as condicionalidades financeiras, pelas quais um membro do bloco assume, desde que ingressa, um comprometimento ante regras fiscais e monetárias sob pena de sanções que vão de avisos a multas. O resultado esperado desse processo *top-down*, em que há assimetria de poder, é a cópia / emulação ou a síntese.

Já em processos de negociação, a instância supranacional buscaria criar concordância em torno de regras e normas por consenso ou maioria. Se o processo for por consenso, apontam que o resultado da transferência será mais fraco (tendência a aborto) do que se o processo for por maioria (tendência à cópia / emulação), pois aquele geralmente cria cenários de *deadlock* e insatisfação, enquanto este, se

obedecendo a votações qualificadas, permite maior barganha e aumenta a chance de que mais países fiquem satisfeitos com a discussão. Na prática da União Europeia, os autores salientam que não é incomum que regras e normas do bloco sejam criadas com base em experiências de um ou alguns países apenas. Essa situação criaria uma “dinâmica de líderes e retardatários” (*leaders-laggard dynamic*) entre quem é modelo e quem é receptor. Em temas ambientais, por exemplo, os líderes de políticas transferíveis seriam Alemanha, Países Baixos, Dinamarca, Áustria, Finlândia e Suécia, enquanto os retardatários seriam Espanha, Grécia, Portugal e Irlanda.

Por fim, no terceiro processo, unilateralismo voluntário, os países-membros da integração supranacional teriam liberdade para coordenar políticas nas quais são soberanos com as instâncias supranacionais, enquanto estas empregariam regras leves para incentivar a coordenação, como a elaboração de tratados estipulando objetivos, guias de ação, procedimentos de avaliação quantitativa e fóruns de debate. A baixa institucionalidade desse processo tenderia a resultar em inspiração ou aborto. Os autores exemplificam esse cenário com a cooperação entre polícias e a convergência de políticas migratórias na União Europeia. Tais temas contam com processos de tomada de decisão que são *ad hoc* e que geralmente não produzem mecanismos de obediência.

**Tabela 3 – O modelo Bulmer-Padgett para transferências envolvendo instâncias supranacionais**

Tipo de processo	Variáveis institucionais	Grau de transferência
Hierarquia	Mandato de autoridade Regras densas Sanções / Incentivos	Emulação – Síntese
Negociação	Votação por maioria qualificada Unanimidade	Emulação – Síntese Síntese – Aborto
Unilateralismo voluntário	Tratado incorporando objetivos Guias de ação especializados Metas quantificáveis Densidade de canais de troca	Influência – Aborto

Fonte: Tradução de esquema exposto em Bulmer e Padgett (2004)

### 3. A transferência de políticas públicas em integrações intergovernamentais

Com base no modelo Bulmer-Padgett, Marin (2011) analisou a transferência de políticas públicas no MERCOSUL procurando responder se esse processo era capaz de contribuir para o fortalecimento da integração entre os países do bloco. Mesmo que aquele esquema teórico tenha sido desenvolvido para regionalismos supranacionais, o autor parte do princípio de que os tipos de processo “negociação” e “unilateralismo voluntário” (que traduz como “unilateralismo facilitado” ou “facilitação”; ver figura 2) seriam compatíveis com regionalismos intergovernamentais, excluindo de antemão apenas a possibilidade de “hierarquia”, haja vista a inexistência, por excelência, de uma autoridade com poder superior aos governos nacionais nesta segunda espécie de integração.

Figura 2 – Ilustração do modelo Bulmer-Padgett segundo Marin



Fonte: Marin (2011)

A possibilidade de se compatibilizar estudos sobre União Europeia e MERCOSUL estaria dada, segundo Marin (2011), pela experiência concreta, que frequentemente mostra que um comportamento típico de regionalismo intergovernamental – o protagonismo de Estados em vez de autoridades supranacionais – é comum no bloco europeu no que tange à transferência de políticas públicas. O registro desse fenômeno foi feito em trabalho desenvolvido por Bomberg e Peterson (2002 *apud* MARIN, 2011) a respeito da União Europeia, no qual concluíram que este bloco produz muito mais a “europeização” das políticas nacionais do que a construção de políticas comuns. Segundo Marin (2011):

Esse argumento desmistifica a noção de coesão interna e difusão de valores comunitários que permeia algumas análises sobre a União Europeia, ao mesmo tempo em que aponta para o protagonismo dos estados-membros na construção de soluções adaptadas ao contexto nacional (MARIN, 2011, p. 12).

Ainda conforme o autor, o MERCOSUL teria passado a se orientar por uma ideia de unificação das políticas sociais dos países-membros a partir da segunda metade dos anos 1990 por pressões de centrais sindicais e outros grupos da sociedade civil, dando lugar à criação de espaços de disseminação de políticas, como as Reuniões Especializadas, os Grupos de Trabalho e os Fóruns Consultivos. A fim de verificar a existência de um processo de transferência do tipo “negociação” no MERCOSUL, Marin (2011) fez um estudo de caso com base na Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), criada em 2004 por iniciativa do governo de Lula da Silva com a finalidade de disseminar práticas de agricultura familiar, inclusive reforma agrária, no bloco.<sup>4</sup> Avalia que ocorreu uma transferência de política pública na medida em que Argentina e Uruguai passaram a contar com instituições específicas sobre o tema e a elaborar, pela primeira vez, políticas com base no conceito de agricultura familiar. Além disso,

4 A REAF é dividida em cinco grupos de trabalho, os quais elaboram propostas de resolução que, se aprovadas na plenária da REAF, passam à votação no Grupo Mercado Comum (MARIN, 2011).

o MERCOSUL criou o Programa Regional de Fortalecimento de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar em 2010. Usando os termos do modelo Bulmer-Padgett, afirma:

As transferências se dão de forma vertical, com a constituição de diretrizes regionais inspiradas nas distintas políticas nacionais; e horizontal, com a troca de experiências entre os países-membros. Emulação e inspiração parecem ser as modalidades de transferência mais frequentemente observadas (MARIN, 2011, p. 20).

Marin (2011) conclui concordando com Bulmer e Padgett (2004) que transferências são tão mais fortes (nos termos de “graus de transferência”) quanto mais desenvolvida for a institucionalidade de um bloco regional. No entanto, afirma que os autores europeus deram importância excessiva a uma coesão vertical e acredita ser possível que um esquema de integração intergovernamental melhore sua capacidade de servir como espaço de transferência de política pública sem recorrer a fórmulas supranacionais. O caminho para tanto seria institucionalizar mais o diálogo entre os países para adensar *policy networks* (“canais de troca” no modelo Bulmer-Padgett), isto é, redes de troca típicas de um processo de transferência do tipo “unilateralismo voluntário”, em que a instância internacional serve de facilitadora para transferências entre as partes nacionais, estimulando assim a integração regional. Esse fenômeno também teria ocorrido no caso que aborda:

No caso da REAF, foram instituídas redes de troca de informações entre as diferentes organizações da sociedade civil participantes. Os governos, por sua vez, criaram a Rede de Institutos de Políticas Fundiárias, Reforma Agrária e Acesso à Terra (MARIN, 2011, p. 20).

Assim como Marin (2011) mostra que o Brasil utilizou o MERCOSUL para tentar exportar uma política pública para seus vizinhos, Faria (2012) segue no mesmo sentido ao demonstrar que a Venezuela, durante o governo de Hugo Chávez, valeu-se da ALBA para disseminar políticas sociais que, por sua vez, importou originalmente de Cuba. Criado em 2004 por concepção do governo de Fidel Castro e sustentado com a receita da exportação de petróleo da Venezuela, o bloco teria a dupla função de aumentar a influência desta na América Latina e conformar um regionalismo pós-neoliberal, em oposição à hegemonia dos Estados Unidos e ao receituário econômico do Consenso de Washington. O autor cita como exemplo a recepção de centenas de médicos cubanos pela Venezuela em 2004 – que, pelo esquema Dolowitz-Marsh, seriam instrumentos de uma política pública –, o que possibilitou o fortalecimento das “misiones”, programas públicos de saúde, educação e habitação destinados à população carente. Através da ALBA, iniciativas semelhantes foram levadas a demais países-membros, como Equador, Bolívia e Nicarágua.

Por sua vez, Pereira (2015) afirma que o trabalho de Marin (2011) evidenciou o potencial do MERCOSUL como espaço de disseminação de políticas públicas entre os Estados integrantes, mas aponta que faltou um detalhamento maior a respeito do trajeto de como a elaboração de uma política no nível nacional parte da disseminação de ideias ou políticas nas instituições de uma integração intergovernamental – o que também pode ser dito do trabalho de Faria (2012). Seria um esforço metodológico necessário para “identificar a capacidade dos blocos regionais de cooperar e produzir avanços em temas específicos, apesar das dificuldades enfrentadas pelos governos nacionais para conduzir temas complexos” (PEREIRA, 2015, p. 2).

Pereira (2015) usa como estudo de caso o processo de internalização do Brasil de políticas de harmonização dos registros profissionais de atuantes na área de saúde que foram negociadas no âmbito do Subgrupo de Trabalho (SGT) nº 11 do Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do MERCOSUL.



Em um primeiro momento, uma etapa de negociação entre os países-membros teve como objetivo facilitar a circulação daqueles trabalhadores no bloco. Para tanto, o SGT formulou, por consenso entre os países e em consulta a associações civis, a “Matriz Mínima de Registro dos Profissionais de Saúde do MERCOSUL” para organizar o registro dos profissionais, tendo tido que conciliar fatores complexos como os requisitos de habilitação para os níveis superior, técnico e auxiliar; o sistema de controle do exercício profissional; e o reconhecimento de especialidades de cada país. A “Matriz Mínima” foi aprovada pelo GMC em 2004. Em um segundo momento, uma etapa de internalização ocorreu, no Brasil, através de portaria publicada em 2005, incorporando assim ao contexto nacional um programa proveniente do bloco.

Durante a etapa de negociação, também foi criada, em 2003, no âmbito do Ministério da Saúde, a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, que conta com a Subcomissão do Desenvolvimento e Exercício Profissional no MERCOSUL, a fim de subsidiar as posições do país, inclusive envolvendo a sociedade civil, nas discussões sobre o tema (PAULA, 2009 *apud* PEREIRA, 2015). Posteriormente, em 2012, o SGT criou a “Lista de Especialidades Médicas Comuns no MERCOSUL” e a “Lista de Profissões de Saúde do MERCOSUL”, aprovadas pelo GMC no mesmo ano. Ambas foram internalizadas pelo Brasil também por meio de portarias, publicadas em 2014. Entretanto, o país afirmou soberania sobre o assunto, refletindo as limitações de autoridade do MERCOSUL inerentes a um bloco que não se pretende supranacional:

A Matriz Mínima fornece dados relativos à formação acadêmica e a conduta ética e disciplinar dos profissionais de saúde. O Ministério da Saúde, por meio das portarias, reconhece as profissões de saúde previstas nas Resoluções do GMC. No entanto, persiste a necessidade de observação das leis vigentes no país, o que significa a exigência de revalidação dos diplomas dos profissionais oriundos de outros países do MERCOSUL que desejam atuar no Brasil (PEREIRA, 2015, p. 18).

Por último, Teixeira (2017) oferece um quarto estudo de transferência envolvendo um bloco regional intergovernamental, desta vez, a UNASUL. A autora defende a capacidade que esse processo tem de gerar uma “soberania regional”, isto é, um entendimento compartilhado em um tema entre os países-membros em relação a preferências de países externos e de empresas transnacionais. Na sua definição, a UNASUL, assim como a ALBA, seria um projeto regional pós-neoliberal que busca conter a hegemonia estadunidense e o neoliberalismo a partir uma integração política e social entre os integrantes. Desse modo, concorda implicitamente com Faria (2012) que transferir políticas públicas tem a capacidade de impactar diretamente as relações de poder entre países.

Seu foco de análise recai na etapa de negociação do Conselho de Saúde Sulamericano (CSS) da UNASUL, criado em 2008 com os objetivos de promover políticas comuns, coordenar atividades, dar respostas conjuntas ante emergências, estimular inovações, avançar na harmonização de normas e elaborar posições comuns em fóruns multilaterais. O conselho conta com “redes estruturantes”,<sup>5</sup> formadas por entidades do setor público e da sociedade civil, além de um *think tank* próprio – o Instituto Sulamericano de Governo em Saúde (ISAGS), localizado no Rio de Janeiro –, o que ressalta a importância de *policy networks*, indicada por Marin (2011), para facilitar transferências. Entre as políticas comuns a serem difundidas, há destaque para a promoção de equidade e inclusão social que garanta acesso universal das populações a sistemas de saúde e a medicamentos.

---

5 São elas: Rede dos Institutos Nacionais de Saúde (RINS), Rede de Escolas Técnicas de Saúde da UNASUL (RETS), Rede de Escolas de Saúde Pública da UNASUL (RESP), Rede de Institutos e Instituições Nacionais de Câncer (RINC), Rede de Gestão do Risco de Desastres (RGRD), Rede de Assessorias de Relações Internacionais e de Cooperação Internacional em Saúde (REDSSUR-ORIS).

Ao estimular essas políticas, a UNASUL valorizaria o papel do Estado como provedor e regulador de serviços na dinâmica social, resultando em um reforço da noção de soberania nacional, à revelia do modelo de Estado neoliberal. Uma vez disseminada essa postura entre os países, poderia se chegar a uma “soberania sanitária”, conceito formulado pela autora nos seguintes termos:

A soberania sanitária se expressa em duas dimensões, uma interna e outra externa, que são complementares e se retroalimentam. Na dimensão interna, que se expressa no âmbito do Estado nacional, a soberania sanitária é a capacidade de definir políticas públicas a partir da concepção de que a saúde é um direito humano e de que as necessidades das pessoas devem ser atendidas por sistemas de saúde sustentáveis. Na dimensão externa, que se expressa no âmbito regional e se fortalece a partir da integração entre os países, a soberania sanitária é a capacidade de defender os interesses em saúde de sua população em espaços multilaterais e frente aos interesses transnacionais mercadológicos. A soberania sanitária estabelece um mecanismo regional de resistência à medida que reforça a independência e a autonomia em saúde dos Estados (TEIXEIRA, 2017, p. 179).

A soberania sanitária seria um tipo de “soberania regional”, termo derivado do conceito de “soberania negociada” (*sovereignty bargains*). Enquanto a União Europeia teria uma “soberania compartilhada”, na qual os membros de uma integração “não renunciam à sua soberania, mas tão somente passam a exercê-la de forma compartilhada com os outros países naquelas matérias expressamente previstas nos tratados” (TEIXEIRA, 2017, p. 51), a “soberania negociada” é definida do seguinte modo:

Segundo Mattli (2000, p. 150) “os elementos constitutivos do conceito de soberania negociada são a autonomia, o controle e a legitimidade”. Autonomia é a independência que possui um Estado de definir suas próprias políticas e de executá-las; controle é a habilidade que o Estado possui de produzir um resultado; e legitimidade é o direito que detém um Estado, reconhecido pelos demais, de ditar as regras. [...] Nos modelos de integração intergovernamentalistas pode parecer, a princípio, que, como não há cessão de soberania, não haveria aplicação para o conceito de soberania negociada. Contudo, segundo Mattli (2000), essa primeira impressão está equivocada. Nos processos de integração regional da América Latina, por exemplo, seja nos processos que visam à integração econômica ou nos mais recentes, que objetivam a integração política e estratégica, existe algum nível de negociação sobre a autonomia, o controle ou a legitimidade. A negociação não termina na constituição de uma instituição supranacional com delegação de soberania, mas em acordos ou posicionamentos comuns em fóruns multilaterais, nos quais os países precisam ceder, por exemplo, parte de sua legitimidade em ditar as regras, a fim de consensuar e fortalecer assim a posição do bloco no sistema internacional, seja política ou economicamente (TEIXEIRA, 2017, p. 51-52).

O avanço rumo a uma soberania negociada esbarra, por óbvio, no dissenso entre governos acerca de um tema. Por meio de entrevistas com dezenas de atores envolvidos com o CSS, Teixeira (2017) aponta que três fatores pesam para haver discordâncias e descontinuidades nos trabalhos do órgão: o nível de compromisso político dos países com a UNASUL; as mudanças de autoridades e funcionários nos Ministérios de Saúde; e a ideologia política dos governos. Entretanto, sua pesquisa também revela que consensos foram possíveis quando entraram em ação “coalizões técnicas”, isto é, funcionários espe-

cializados que avançam entendimentos – no tema de acesso a medicamentos, por exemplo – a despeito de divergências ideológicas entre seus governos. Essa conclusão reitera o esperado pelo modelo Dolowitz-Marsh de que o tipo de ator envolvido na transferência impacta na ocorrência do processo.

Em meio a possibilidades de discordância entre os países, Teixeira (2017) sugere que a UNASUL conseguiria fortalecer transferências de políticas públicas, sem perder seu caráter intergovernamental nem alterar sua tomada de decisão por consenso,<sup>6</sup> caso se espelhe na experiência do “Método Aberto de Coordenação” da União Europeia:

O Método Aberto de Coordenação [MAC] engloba quatro elementos centrais. Primeiro são fixadas orientações para o desenvolvimento de áreas específicas de uma política e são determinados objetivos a curto, médio e longo prazo. Na sequência, o bloco estabelece indicadores e 30 referenciais qualitativos e quantitativos para facilitar a comparação entre os países com o objetivo de estabelecer padrões desejáveis. Em seguida os países-membros adotam as orientações da UE para suas políticas nacionais através do estabelecimento de objetivos concretos e medidas apropriadas. Finalmente, o monitoramento e a avaliação são um elemento fundamental do MAC. Através de monitoramento mútuo entre os Estados-membros, os países acompanham o desenvolvimento e o progresso de cada um (Gerlinger e Urban, 2007). O MAC poderia ser um mecanismo estratégico para o processo de integração da Unasul. Mantendo a relação intergovernamental do bloco, o MAC serviria como indutor da convergência das políticas nacionais, com vista à realização de determinados objetivos comuns, especialmente nas áreas sociais, como é o caso da saúde (TEIXEIRA, 2017, p. 29-30).

## 4. Considerações finais

Os seis estudos dialogam entre si a ponto de sugerirem que há um programa de pesquisa progressivo sobre a relação entre integração regional e transferência de políticas públicas. O modelo abrangente sobre transferências proposto por Dolowitz e Marsh (2000) foi refinado por Bullmer e Padgett (2004) no que se referia a integrações supranacionais, e esta versão, por sua vez, foi adaptada por Marin (2011) e Pereira (2015) para integrações intergovernamentais. Já Faria (2012) situou expressamente como uma motivação para a ocorrência de transferências algo que os demais estudos já sinalizavam: governos usam os blocos, tanto supranacionais como intergovernamentais, para disseminar suas políticas e colocarem seus países como lideranças regionais. Teixeira (2017), por fim, acrescentou que transferências também podem ser orientadas para construir soberanias regionais em determinados temas. Embora recente e ainda pequeno, trata-se de um programa de pesquisa com claro espaço para desenvolvimento.

As descobertas já feitas evidenciam que a transferência de políticas públicas por meio de blocos regionais é um instrumento estratégico na disputa internacional entre modelos de Estado. Diferentemente da Guerra Fria, quando havia uma concorrência entre capitalismo e socialismo, no pós-Guerra Fria prevalecem alternativas de gerenciamento do capitalismo que variam em um espectro de bem-estar social a neoliberalismo. Por exemplo, embora não escrevendo a partir da perspectiva das políticas

---

6 Nas suas palavras: “O consenso certamente faz com que o processo de tomada de decisão seja mais lento e, em alguns casos, impeditivo. Porém, parece ser a via possível para se construir, de fato, a integração entre países” (TEIXEIRA, 2017, p. 195).

públicas, Chodor (2015) afirma que, na América Latina do período da “Maré Rosa” – isto é, quando predominaram governos de centro-esquerda na região –, eram três os modelos em disputa: o brasileiro, que valorizava o diálogo do Estado com a sociedade civil, inclusive empresários, e que estaria presente no MERCOSUL e na UNASUL; o venezuelano, que empoderava apenas movimentos sociais para facilitar ações políticas diretas da população e que estaria representado na ALBA; e o neoliberal, que buscava ampliar o espaço do mercado em detrimento do Estado e que serve de inspiração para a Aliança do Pacífico (AP), bloco fundado em 2011 por México, Colômbia, Peru e Chile.

Na atual conjuntura regional de hegemonia de governos neoliberais, fazem falta estudos que analisem a transferência de políticas públicas na AP. Seus quatro membros participaram das negociações do Parceria Trans-Pacífica (TPP, na sigla em inglês), concluídas em 2015 e lideradas pelo governo de Barack Obama. Avaliando o impacto que o acordo terá sobre o setor da saúde dos signatários, Labonté, Schram e Ruckert (2016) afirmam que o poder da indústria farmacêutica transnacional será incrementado por meio de medidas como maior proteção a patentes e obrigatoriedade de Estados permitirem que estrangeiros participem da formulação de regulações técnicas, dispositivos estes que caminham na contramão da soberania regional em saúde defendida por Teixeira (2017). Pesquisas sobre a AP pela perspectiva da transferência de políticas públicas podem revelar em que grau o bloco está disseminando as disposições do TPP entre os países-membros, reiterando a interpretação de Padula e Fiori (2016) de que ambas as iniciativas multilaterais buscam socializar no mundo uma agenda neoliberal que tem origem nos Estados Unidos.

## Referências

- BULMER, Simon; PADGETT, Stephen. Policy transfer in the European Union: an institutionalist perspective. *British Journal of Political Science*, n. 35, 2004, p. 103–126.
- CHODOR, Tom. *Neoliberal hegemony and the pink-tide in Latin America: breaking up with TINA?* Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2014.
- DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, January 2000, pp. 5–24.
- FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. *INTERSEÇÕES*, v. 14 n. 2, p. 335–371, dez 2012.
- LABONTÉ, Ronald; SCHRAM, Ashley; RUCKERT, Arne. The Trans-Pacific Partnership: is it everything we feared for health? *International Journal for Health Policy Management*, 2016, 5(8), p. 487–496.
- LAKATOS, Imre. Falsification and the methodology of scientific research programmes. In: LAKATOS, Imre; MUSGRACE, Alan. *Criticism and the growth of knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- MARIN, Pedro de Lima. MERCOSUL e a disseminação internacional de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 16, n. 58, São Paulo: 2011.
- PADULA, Raphael; FIORI, José Luis. Brasil: geopolítica e “abertura para o Pacífico”. *Revista de Economia Política*, 2016, vol. 36, n. 3, p. 536–556.
- PEREIRA, Alexsandro Eugenio. Transferência e difusão de políticas públicas no MERCOSUL: análise da formação de recursos humanos e do exercício profissional na área de saúde (1996-2014). *Anais do 39º Encontro Anual da ANPOCS*, São Paulo-SP, 2015.
- TEIXEIRA, Mariana Faria. *O Conselho de Saúde da UNASUL e os desafios para a construção de soberania sanitária*. 224f. Tese (Doutorado em Ciências) – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2017.