MERCOSUL E A DISSEMINAÇÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MERCOSUR AND INTERNATIONAL PUBLIC POLICY DISSEMINATION

RESUMO

Este trabalho discute o papel do Mercosul enquanto espaço catalisador de processos de disseminação de políticas públicas entre os países-membros. É adotada uma perspectiva comparada de análise, que leva em conta os trabalhos realizados por teóricos que abordam o fenômeno da disseminação no contexto da União Europeia. São apresentadas tipologias elaboradas por esses autores e que classificam a disseminação de políticas públicas pelo grau de fidelidade à política pública original. Chegou-se à conclusão de que os órgãos temáticos do Mercosul constituem-se como espaços que propiciam a troca de experiências e de ideias, possibilitando processos de disseminação, ainda que nas modalidades mais “fracas”.

PALAVRAS-CHAVE Mercosul, disseminação, difusão, transferência, políticas públicas.

Pedro de Lima Marin pedoromarin@gmail.com

Bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), 2007.

Agente Técnico Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Artigo submetido no dia 01.04.2011 e aprovado em 16.06.2011

ABSTRACT This paper discusses the role of Mercosur as a catalysing agent for policy dissemination among member-states. A comparative perspective was adopted, taking into account the works of scholars who have studied policy dissemination in the European context. A categorization typology, created by such scholars, separates and classifies policy dissemination processes by their fidelity to the original source. It was possible to conclude that Mercosur's many thematic departments can be considered as chambers that allow for the exchange of experiences and ideas, resulting indeed in policy dissemination processes, even if they fall in the “weak” categories.

KEYWORDS Mercosur, dissemination, policy transfer, policy diffusion, public policy.

INTRODUÇÃO

Existe um intenso debate acerca de uma provável crise no processo de integração regional do Mercosul.¹ Como exemplo desse ceticismo, tem-se o posicionamento do candidato do PSDB nas eleições presidenciais de 2010, José Serra, que sinalizou que não teria o Mercosul como prioridade em um eventual governo, chegando a sugerir que o bloco constitui um empecilho à inserção do Brasil no mercado internacional.² Ademais, disputas comerciais recentes entre os dois principais países do bloco, Argentina e Brasil, parecem evidenciar que o projeto de integração econômica encontra-se, na melhor das hipóteses, estagnado.

No entanto, o ritmo dos encontros e reuniões intergovernamentais conduzidas no âmbito do Mercosul não vem diminuindo ao longo dos últimos anos, como se poderia imaginar frente a um cenário de “crise”. Pelo contrário: desde a segunda metade da década de 1990, novos Grupos de Trabalho, Reuniões Especializadas, Reuniões de Altas Autoridades e outras instâncias de debate vem sendo criadas, tendo como foco diversos temas, como saúde, educação, segurança, agricultura familiar, etc., os quais compõem a chamada “agenda social” do bloco. Esses temas não estavam inicialmente contemplados no Tratado de Assunção, marco jurídico fundamental do processo de integração no Cone Sul, posto que a principal preocupação do acordo era a constituição de uma união alfandegária.

Mudanças no contexto político-ideológico do continente sul-americano ajudam a explicar a “guinada” para a temática social no interior do bloco. O Tratado de Assunção foi firmado em uma época marcada pelo chamado Consenso de Washington, durante a qual os governos da região buscavam a inserção no mercado internacional por meio da eliminação de barreiras comerciais e da liberalização dos fluxos de investimento.

Entretanto, a partir dos anos 2000, o panorama político-ideológico no continente sofreu importantes transformações. Novos governos, oriundos de partidos progressistas, diminuíram a ênfase nas políticas de liberalização comercial em prol da promoção da intervenção estatal em áreas estratégicas para o desenvolvimento das capacidades econômicas internas, dando ensejo a uma espécie de “neodesenvolvimentismo” (SARAIVA e RUIZ, 2009). Paralelamente a esse processo, a política externa desses países também se transformou:³ termos como “integração comercial” e “liberalização” passaram a conviver, na agenda dos diplomatas sul-americanos, com expressões como “cooperação sul-sul” e “solidariedade internacional”.

O novo Mercosul se propõe, portanto, como um espaço de articulação político-econômica de amplo espectro, com o objetivo de construção de canais de cooperação entre os países sul-americanos. Dessa forma, para se falar de crise no Mercosul, é preciso analisar não apenas o andamento do processo de integração econômica, mas também compreender de que forma a cooperação e a solidariedade operam nos temas referentes à agenda social da organização.

Há indícios de que o Mercosul se constitui como uma importante plataforma para a disseminação de políticas públicas entre os países-membros. Em áreas tão distintas como saúde, educação e agricultura, o Mercosul vem sendo responsável não apenas pela construção de novas políticas de forma transnacional, mas também pela difusão, entre os países do bloco, de experiências bem-sucedidas ou inovadoras em termos de política pública. A própria sociedade civil vem criando espaços de diálogo transnacionais para acompanhar e influenciar o processo de intercâmbio de políticas públicas no interior do bloco, dos quais constituem exemplos organizações como a Coprofam.⁴

Esse trabalho pretende contribuir para o apro-

fundamento da análise acerca dos processos de disseminação de políticas públicas no âmbito do Mercosul. Para tanto, inicialmente faremos um recorrido da literatura existente a respeito da disseminação de políticas públicas no âmbito de blocos de integração regional, buscando estabelecer paralelos com a experiência da União Europeia. Posteriormente, debateremos sobre as peculiaridades desse processo no Mercosul, levando em conta as diferenças conceituais e de implementação existentes entre os dois blocos. Por fim, nos debruçaremos sobre o exemplo concreto da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, buscando extrair lições para futuros estudos sobre disseminação.

DISSEMINAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS

A literatura acerca dos processos de disseminação de políticas públicas é tão vasta e antiga quanto os registros da ocorrência de processos de disseminação em si. A preocupação de estudiosos originários das mais diversas áreas do conhecimento e que se dedicaram ao tema é entender como ideias, inovações e práticas “viajam” de uma localidade ou época para outra.

Os primeiros estudos acerca da difusão de inovações, conduzidos por autores como Jack Walkers e Robert L. Crain, datam da década de 1960 e analisam o fenômeno a partir de uma perspectiva sociológica, vinculando-o ao processo de aceitação de uma ideia ou prática originada em um determinado grupo social por outro.⁵ Mais recentemente, Everett Rogers seguiu aprimorando o conceito de difusão, destacando a dimensão comunicativa e de transmissão de informações (FARAH, 2008).

No campo da teoria de Relações Internacionais, vinculado à Ciência Política, uma pujante

literatura sobre difusão transnacional de políticas públicas foi desenvolvida por estudiosos do fenômeno da globalização e da interdependência. Esses autores constataram empiricamente o fenômeno conhecido como *convergência*, ou seja, um significativo aumento na similaridade das políticas públicas adotadas pelos países ao longo do tempo (GILARDI, 2010). Tendo identificado esse fenômeno, dedicaram-se à compreensão dos mecanismos que levam à convergência. Assim, a difusão foi entendida como o processo que conduz a um padrão de adoção de políticas semelhantes por cada vez mais países, sendo definida da seguinte forma:

A difusão internacional de políticas ocorre quando uma decisão de política pública de um governo em um determinado país está sistematicamente condicionada por escolhas de política feitas anteriormente em outro país.⁶ (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2006, p. 787).

A principal contribuição desse tipo de abordagem é evidenciar a existência de complexas relações de poder e interdependência entre os atores participantes do processo de disseminação, elemento que frequentemente é negligenciado pela escola de Administração Pública em seus estudos sobre tal fenômeno. A preocupação dos internacionalistas com a convergência será retomada adiante, quando formos tratar de estabelecer comparações entre a disseminação no âmbito do Mercosul e da União Europeia.

Não obstante as expressivas contribuições de outras áreas do saber, foi no campo de estudos de políticas públicas que o estudo da disseminação de políticas públicas adquiriu contornos mais definidos. Richard Rose, um dos mais influentes autores a tratar do tema, utiliza o conceito de *'lesson drawing'* para referir-se ao “método segundo o qual se aprende a partir do passado ou de experiências externas à organização, enfatizando o pa-

pel dos funcionários públicos e do programa enquanto tal no processo de aprendizagem” (ROSE, 1993, p. 6 *apud* EVANS, 2006).

A ênfase do autor na análise nos programas enquanto fonte de “lições” positivas e negativas (“o que não se deve fazer”) para o desenho e implementação de novas políticas constitui uma perspectiva original para a análise da disseminação de políticas públicas. Para o autor, a “lição” é produto de uma “conclusão orientada à ação derivada de um programa ou de programas em operação em algum outro lugar, seja outra cidade, estado, país ou do próprio passado da organização.” (ROSE, 1991, p. 7). Fica claro, portanto, que a disseminação não ocorre necessariamente entre entes de mesmo nível federativo: municípios frequentemente recorrerão a “lições” tiradas da experiência de outros municípios, no mesmo ou em outro país. Entretanto, estes poderão também se debruçar sobre a experiência de outros governos estaduais ou federais.

Talvez as referências teóricas mais importantes acerca dos processos de disseminação de políticas públicas sejam os artigos escritos por David Marsh e David P. Dolowitz, autores ingleses que desenvolveram o conceito de *policy transfer*, ou ‘transferência de políticas públicas’. A importância dessas publicações se deve, provavelmente, ao caráter abrangente do marco conceitual estabelecido por eles, que abarca formas de disseminação voluntárias e coercitivas, a possibilidade de transferência de lições negativas e positivas e a transferência de políticas públicas “completas” ou transferência limitada a instrumentos e programas (RADAELLI, 1997). Dialogando com o trabalho de Rose, Dolowitz e Marsh definem *policy transfer* da seguinte forma:

Transferência de políticas públicas, emulação e lesson drawing referem-se todos a um processo segundo o qual conhecimento acerca de políticas públicas, arranjos administrativos, instituições, etc., em um

tempo ou lugar é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e instituições em outro tempo ou lugar. (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 344).

Um avanço importante, do ponto de vista teórico, é a compreensão de que o *policy transfer* não é um processo do tipo “tudo ou nada” (DOLOWITZ; MARSH, 2000). O conteúdo da transferência varia de caso a caso. Uma política pública pode ser transferida em sua integralidade, ou o polo receptor pode escolher importar ideias vagas acerca de objetivos e metas. Ou ainda combinar instrumentos e programas externos com aqueles já existentes em sua jurisdição. Para ajudar a explicar essa graduação, os autores desenvolveram uma tipologia que classifica a transferência de acordo com o grau em que a integralidade da política original é mantida pelo polo receptor (ver Tabela 1).

O grau de transferência está relacionado com outras variáveis importantes do processo de transferência, como os atores que participam do processo. Dolowitz e Marsh (2000) identificam nove categorias principais de atores que participam do *policy transfer*: políticos eleitos, partidos políticos, burocratas / servidores públicos, grupos de pressão, empreendedores públicos⁷ e especialistas, corporações transnacionais, *think tanks*, organizações transnacionais governamentais e não governamentais e consultores. Diferentes atores recorrerão a diferentes graus de *policy transfer*: organizações internacionais de financiamento, como o FMI, são conhecidas por promover transferências do tipo “cópia” ou “emulação”, tendo por objetivo a disseminação das chamadas ‘*best practices*’, conjuntos de instrumentos que são tidos como “a melhor forma” de resolver um determinado problema, mas que frequentemente não produzem os resultados esperados ao serem transplantados para novos contextos (FARAH, 2008). Funcionários públicos, por outro lado, es-

Tabela 1 – **Classificação da transferência de acordo com o grau de fidelidade à política original**

TIPO DE TRANSFERÊNCIA	GRAU DE TRANSFERÊNCIA
CÓPIA	Transferência direta e completa da política pública
EMULAÇÃO	Transferência das ideias por trás de uma política ou programa
COMBINAÇÃO	Mistura de diferentes políticas ou instrumentos de políticas
INSPIRAÇÃO	Políticas de outra jurisdição podem inspirar mudanças na política atual, mas o resultado final guarda poucas semelhanças com a fonte de inspiração.

tão frequentemente imersos no dia-a-dia da política pública, reconhecendo as especificidades do contexto local. Tenderão, portanto, a recorrer a transferências do tipo “combinação” ou “inspiração”.

Desde já, é fundamental deixar claro que, do ponto de vista do autor, inexiste uma escala normativa acerca de qual grau de transferência é mais significativo ou relevante enquanto fenômeno a ser estudado. A literatura sobre o *policy transfer* não raro parece atribuir mais valor às transferências de tipo “cópia” e “emulação”, o que se deve em parte à concepção de que a melhoria da gestão pública se dará pela adoção indiscriminada de *best practices*, em detrimento da construção de práticas inovadoras oriundas do contexto local. Farah (2008), entre outros autores, se contrapõem a essa concepção. Os autores que se dedicaram à análise da transferência de políticas na União Europeia se mostram especialmente preocupados em valorizar as formas mais “puras” de transferência. Falar-se-á mais adiante sobre algumas hipóteses que se dispõem a explicar esse fenômeno.

À medida que os atores responsáveis pela elaboração de políticas públicas recorrem cada vez

mais à experiência de outras unidades administrativas ou sistemas políticos em busca de inspiração e informações para a elaboração de suas políticas, o fenômeno de *policy transfer*, em todas as suas gradações, ganha cada vez mais relevância teórica. Duas são as principais forças que contribuem para a intensificação do ritmo de ocorrência das transferências. Por um lado, o avanço da globalização faz com que a interdependência entre os países se torne mais complexa e com que instituições e corporações transnacionais ganhem mais força, condicionando as agendas de políticas públicas nacionais.⁸ Por outro, o avanço nas telecomunicações torna o intercâmbio de ideias e conhecimentos muito mais fácil. (DOLOWITZ; MARSH, 2000)

Este trabalho fará uso do conceito de *policy transfer* para o esforço de compreensão do processo de disseminação de políticas públicas no âmbito do Mercosul. Duas são as razões principais para sua adoção: a primeira é a já mencionada abrangência do conceito, que permite dar conta das mais diversas formas de transferências de políticas públicas que são observadas no interior do bloco. A segunda diz respeito ao fato de que a literatura acerca da disseminação de políticas pú-

blicas na União Europeia, que servirá de inspiração para a análise do Mercosul, faz uso constante do termo. Contribuições de outros autores à tipologia de Dolowitz e Marsh (2000) e suas insuficiências para a explicação do fenômeno em pauta serão apontadas em seus devidos momentos.

POLICY TRANSFER NA UNIÃO EUROPEIA

Diversos autores, a maioria oriundos do Reino Unido, dedicaram-se a analisar o fenômeno da integração europeia à luz do conceito de *policy transfer*. Isso porque o bloco europeu constitui um laboratório fascinante para a análise de processos de transferência, com sua multiplicidade de arranjos institucionais abarcando os mais diversos temas.

Para esse trabalho, cujo objetivo é fornecer elementos iniciais para o estudo do fenômeno da disseminação de políticas no Mercosul, o contato com a literatura europeia tem menos a intenção de estabelecer parâmetros comparativos e mais a de conhecer as preocupações dos autores que tratam do assunto e buscar referências preliminares para o debate, sempre levando em conta as diferenças de caráter histórico, cultural e político entre ambos os blocos. O objetivo é identificar marcos conceituais ou modelos analíticos que possam ser adaptados para a análise do fenômeno *policy transfer* no Mercosul.

Bomberg e Peterson (2000) apontam uma questão de extrema relevância e que pode servir como ponto de partida para o debate: “O *policy transfer* representa uma espécie de *force majeure* (força maior) para a aceleração ou fortalecimento da europeização⁹ de uma forma significativamente diferente de outras metodologias de construção de políticas?” (BOMBERG; PETERSON, 2000, p. 2). Em outras palavras: a transferência de políticas públicas está diretamente relacionada com o

fortalecimento do processo de integração?

Trata-se de uma pergunta fundamental, especialmente se transplantada ao contexto regional de crise no processo de integração sul-americano, onde poderia ser reformulada da seguinte forma: “A transferência de políticas públicas pode contribuir para o fortalecimento do processo de integração no Mercosul?”.

Não é uma pergunta de fácil resposta. Mesmo os europeus, que possuem um maior acúmulo no estudo dessa questão, têm dificuldades para chegar a um consenso. Os trabalhos de Bomberg e Peterson trazem mais perguntas do que respostas, mas também conclusões instigantes e quicá surpreendentes:

Comparada a outras organizações internacionais, a UE tem tido como resultado um volume significativo de convergência de políticas. Mas a UE tem produzido muito mais Europeização das políticas nacionais do que políticas comuns. (BOMBERG; PETERSON, 2002, p. 32).

A conclusão dos autores revela que, ao contrário do que se possa imaginar à primeira vista, a UE é muito menos uma plataforma para a construção de políticas supranacionais implementadas à revelia dos estados-membros do que um espaço para a construção coletiva de diretrizes gerais de políticas a serem internalizadas por cada país. Em outras palavras, um dos motivos pelos quais o *policy transfer* vem ganhando espaço no âmbito da UE é justamente o fracasso dos métodos tradicionais de formulação de políticas conjuntas (BOMBERG; PETERSON, 2002).

Esse argumento desmistifica a noção de coesão interna e difusão de valores comunitários que permeia algumas análises sobre a UE, ao mesmo tempo que aponta para o protagonismo dos estados-membros na construção de soluções adaptadas ao contexto nacional. Mesmo em áreas em que a autoridade supranacional é considerada

forte, como no caso da Política Agrícola Comum, há um vasto campo para a acomodação de objetivos e instrumentos nacionais (BOMBERG; PETERSON, 2002).

Caso utilizemos a tipologia de Dolowitz e Marsh (2000), a transferência de políticas definidas no âmbito da UE para os estados-membros é essencialmente do tipo “emulação” ou “combinação”. Paralelamente a esse processo de transferência do tipo *top-down*, os países frequentemente trocam informações e experiências, dando ensejo a transferências entre os estados-membros, que aqui chamaremos de “transferência lateral”.

Bulmer e Padgett (2004) argumentam que “o

potencial para a transferência de políticas na UE é devido a seu caráter de múltiplos níveis e à possibilidade de que a política se mova para cima ou para baixo entre os níveis supranacional, nacional e subnacional” (BULMER e PADGETT, 2004, p. 103). Os autores buscaram relacionar, a partir da premissa institucionalista,¹⁰ as diversas estruturas de governança existentes no interior do bloco com o grau de transferência que ocorrerá com maior frequência. Também isolaram variáveis institucionais que podem influenciar no grau de transferência ocorrido. O resultado do trabalho dos autores pode ser encontrado em forma resumida na Tabela 2:

Tabela 2 – **Modo de governança e resultados em termos de grau de *policy transfer*** (BULMER; PADGETT, 2004, p. 107).¹¹

MODO DE GOVERNANÇA		PROVÁVEIS RESULTADOS EM TERMOS DE <i>POLICY TRANSFER</i>
HIERARQUIA		Cópia – Emulação – Combinação
NEGOCIAÇÃO	DO TIPO SOLUÇÃO DE PROBLEMAS	Cópia – Emulação – Combinação
	DO TIPO BARGANHA	Combinação – Influência – Abortiva
FACILITAÇÃO		Influência – Abortiva

São identificados três grandes grupos de formas de governança que coexistem no interior da UE: hierarquia, negociação e facilitação (ou unilateralismo facilitado).

A forma hierárquica diz respeito aos campos em que as instituições supranacionais europeias possuem a autoridade formal sobre o tema em pauta, sobrepondo-se às instituições nacionais. Um exemplo de governança hierárquica é o sistema da Corte Europeia de Justiça, cujos julga-

mentos podem alterar profundamente as políticas domésticas.¹² Sistemas de governança hierárquica no âmbito da UE são caracterizados por um alto grau de institucionalização,¹³ dispondo as instituições supranacionais de diversos mecanismos, como o uso de sanções e incentivos, previstos pelos tratados e pela legislação supranacional, ou ainda a imposição de condicionantes para o financiamento de políticas. A transferência, nesse caso, ocorre de cima para baixo, garantida pela

capacidade coercitiva das instituições supranacionais. Graças a essa capacidade, haverá pouco espaço para a “domesticação” da política por parte do Estado receptor. Por esse motivo, esse tipo de governança produzirá transferências de política com alto grau de fidedignidade aos modelos originários, variando, na tipologia elaborada por Dolowitz e Marsh, entre a “cópia” e a “combinação”.

A governança pela negociação é aquela em que normas e regras são produzidas de comum acordo entre os estados-membros e adotadas pela UE. Na prática, os países buscarão moldar a política europeia de acordo com seus interesses, sendo que a política “final” terá características herdadas dos países que participaram do processo de negociação. Um exemplo de governança por negociação no âmbito da UE é o desenvolvimento da política ambiental do bloco, no qual Alemanha, Holanda e Dinamarca lideraram o processo, disponibilizando seus modelos nacionais para servirem de base para a política ambiental comunitária. Nessa forma de governança, a transferência ocorre de baixo para cima, “assumindo a forma de um *upload* para o nível europeu de modelos ou ideias tomados de um ou mais dos estados-membros” (BULMER; PADGETT, 2004, p. 109).

Com relação ao grau de transferência produzido pela governança pela negociação, este está condicionado pelo tipo de negociação realizada. Negociações do tipo “barganha”, em que os atores têm como único objetivo a maximização de seu interesse próprio, marcadas pela competição entre as preferências nacionais e pela resistência a soluções “estrangeiras”, frequentemente terminarão em impasse ou em soluções do tipo “mínimo denominador comum”, conduzindo a formas mais “fracas” de transferência. Por outro lado, negociações do tipo “solução de problemas”, cuja característica mais marcante é a capacidade de moldar as preferências dos estados-membros mediante a possibilidade de ganhos mútuos, tendem

a produzir resultados mais abrangentes, levando a graus maiores de transferência.

Por fim, a facilitação, ou unilateralismo facilitado, se refere às áreas em que a autoridade responsável pela construção das políticas é nacional, atuando a UE apenas como facilitadora na interação entre os *policy makers* dos diversos países. Não há a obrigatoriedade de os países adotarem um modelo específico europeu de política, mas a UE pode estabelecer incentivos para a troca de informações entre os países, mediante a promoção de encontros, construção de quadros comparativos de desempenho entre os países, estabelecimento de *benchmarks*, entre outros. A Estratégia Europeia de Emprego constitui um exemplo desse tipo de governança, no qual os países são encorajados a comparar políticas de promoção do emprego e trocar experiências. Outro exemplo é o debate a respeito da unificação das regras de propriedade intelectual.

À governança por facilitação, os autores associam as formas mais fracas de transferência, com uma incidência relativamente alta de transferência abortiva, na qual a política de outro país serve de inspiração para mudanças no curso da política atual, mas logo é deixada de lado como modelo.

Os autores parecem especialmente descrentes do potencial para *policy transfer* da governança por facilitação. Suas pesquisas concluíram que “apenas os setores de política OMC¹⁴ mais institucionalizados, como a Estratégia Europeia de Emprego, mostraram potencial significativo para a difusão de políticas públicas e assimilação cognitiva de novas práticas”, (BULMER; PADGETT, 2004, p. 125). Isso ocorre porque as áreas de política pública em que o mecanismo OMC é adotado são justamente aquelas mais sensíveis politicamente e, portanto, mais sujeitas a divergências e ao entrenchamento de atores domésticos em torno de suas políticas nacionais.

Por outro lado, uma das variáveis institucionais relacionadas pelos autores ao grau dos processos

de transferência é a densidade das chamadas *policy networks*, “redes de atores públicos e privados que possuem interesse em um setor específico de políticas públicas e que efetivamente influenciam os resultados da política” (PETERSON, 1996, p. 10 *apud* GEORGE, 1997). Os autores não aprofundam a análise acerca dessas redes, indicando apenas que seu adensamento pode contribuir para o aprofundamento dos processos de transferência. O baixo potencial para transferência observado em formas de governança por facilitação pode ser, dessa forma, contrabalanceado com o fortalecimento das redes de intercâmbio de informações entre os *stakeholders*.

RUMO À CONSTRUÇÃO DE UM MODELO PARA ANÁLISE DO POLICY TRANSFER EM BLOCOS REGIONAIS

Tendo por base o caminho acima percorrido, este trabalho pode avançar para uma proposta um pouco mais ambiciosa: esboçar a construção de um modelo para a análise do processo de transferência no interior de blocos regionais que possa ser aplicado ao Mercosul.

As formas de governança identificadas por Bulmer e Padgett oferecem um excelente ponto de partida para esse esforço, pois permitem indicar arranjos institucionais específicos no interior do bloco e relacioná-los com uma determinada “direção” em que o processo de transferência ocorrerá. O resultado desse cruzamento está ilustrado na Figura 1:

Figura 1 – Formas de governança e direcionamento do processo de *policy transfer*

Em formas de governança hierárquicas, onde a instância supranacional é o lócus de formulação da política e a esfera que detém os meios necessários para garantir sua execução pelos estados-membros, a transferência se dará de cima para baixo, de forma coercitiva. Quando a governança se dá por negociação, a construção da política pública será produto da acomodação dos interesses dos estados-membros e se dará com base na experiência de um ou mais Estados, sendo então transferida de baixo para cima para a instância supranacional. Por fim, na facilitação, as instituições supranacionais participam como mediadoras do processo de intercâmbio de informações entre os estados membros. A transferência é lateral e se dá entre os estados-membros, de forma voluntária.

Com relação ao grau de transferência ocorrido, vamos retomar por ora as conclusões de Bulmer e Padgett (2004) dispostas na Tabela 2: quanto mais institucionalizada a forma de governança, mais “forte” será o resultado em termos de *policy transfer*. A governança hierárquica produzirá “cópia” ou “emulação”; a governança por negociação produzirá resultados variados, de acordo com os incentivos à cooperação inerentes à modalidade de negociação adotada; e a governança por facilitação geralmente produzirá transferência do tipo “inspiração”, com alta incidência de transferências abortivas.

Esse modelo permite um primeiro passo no sentido de compreender a dinâmica dos processos de transferência no interior de uma organização internacional do tipo bloco regional. No entanto, não leva em conta um importante fator: a institucionalização do diálogo entre os países leva à formação de uma *policy network*. Conforme argumentado anteriormente, o adensamento dessas redes pode contribuir para a intensificação do processo de transferência de políticas públicas.

A contribuição das *policy networks* para a disseminação de políticas públicas não ocorre apenas

na governança por facilitação. Teoriza-se que a existência de uma rede ativa de *stakeholders* possa contribuir para facilitar processos de negociação e atuar de forma transnacional na construção de políticas, influenciando nos processos de transferência nos diversos níveis de governança. Por esse motivo, as *policy networks* constituem-se como um elemento de fundamental importância para a presente análise.

UM BREVE HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

Um ponto importante ao debatermos o processo de transferência de políticas públicas no Mercosul com base no modelo construído até o momento é não incorrer no chamado ‘complexo de inferioridade’ que muitas vezes assola as análises que têm por ponto de partida o referencial europeu. Isso porque a proposta de construção do Mercosul vem seguindo um caminho distinto daquele desenhado pelos integracionistas europeus.

Enquanto a Europa dedicou-se logo de início à promoção da convergência de políticas públicas e à construção de instituições com autoridade supranacional nas mais diversas áreas, acarretando a cessão de parte da soberania dos Estados-membros, a proposta do Mercosul não passou, inicialmente, por essa mesma construção. A expressão “interpresidencialismo” (CAETANO, 2007), utilizada por analistas do processo de integração no cone-sul, retrata as principais características do modelo de integração adotado: baixo nível de desenvolvimento das instituições supranacionais, predominância de aspectos políticos nas decisões estratégicas, personalização do processo de integração nas figuras presidenciais. Ressalta-se também o caráter estritamente “comercial” do bloco em seu momento inicial.

Foi apenas a partir da segunda metade da década de 1990, com as pressões de centrais sindicais e outros grupos da sociedade civil organizada,

que se originou a proposta de um “Mercosul Social”, que trataria de promover a unificação das políticas sociais no interior do bloco. É com o objetivo de atender a essa demanda que surgem os diversos espaços de disseminação de políticas, como as Reuniões Especializadas, Grupos de Trabalho e Fóruns Consultivos, dos quais falaremos mais adiante.

A proposta de unificação de políticas públicas é ambiciosa. Draibe (2007) é clara ao apontar a contradição existente entre uma estratégia política “maximalista” de unificação de políticas públicas e uma estratégia institucional “minimalista” de não fortalecimento da autoridade supranacional das instituições comunitárias.

De fato, cabe aqui um duplo questionamento acerca dos rumos institucionais do Mercosul: será uma boa estratégia a unificação das políticas sociais, reduzindo o estado-membro a um agente implementador de políticas definidas em âmbito supranacional? A própria experiência europeia vem mostrando limites a propostas semelhantes de uniformização indiscriminada de políticas públicas em todas as áreas de intervenção estatal.

Por outro lado, como capacitar as instituições do bloco para que promovam a melhoria das políticas públicas nos países-membros, replicando experiências bem-sucedidas e promovendo a integração de políticas onde esta seja necessária? Como promover o “ajustamento para cima” da qualidade das políticas públicas, proposto por DRAIBE (2007, p. 180)? O conceito de *policy transfer* pode trazer aportes nesse sentido.

MERCOSUL E POLICY TRANSFER

Levando em conta os aspectos levantados acima e com base no modelo construído anteriormente, inicialmente buscaremos identificar os sistemas de governança existentes no interior do Mercosul. Para tanto, partiremos da análise dos principais órgãos constituintes do bloco visando a

identificar as formas de governança mais institucionalizadas. Conforme disposto no Protocolo de Ouro Preto (1994), que complementa o Tratado de Assunção, estabelecendo as bases institucionais do Mercosul, três são os órgãos com capacidade decisória:

O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do Mercosul, responsável pela condução política do processo de integração e pela tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum. Exerce ainda a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul. É composto pelos ministros das Relações Exteriores e pelos ministros da Economia, ou seus equivalentes, dos Estados partes.

O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercosul. Tem entre suas atribuições tomar as medidas necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum e criar, modificar ou extinguir órgãos tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivos. É integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos governos, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais.

À Comissão de Comércio do Mercosul compete zelar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países. Será integrada por quatro membros titulares e quatro membros alternos por Estado parte e será coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores.

A forma como se organizam as instâncias deci-

sórias do Mercosul permite concluir que seu grau de institucionalização não permite caracterizá-las como formas de governança hierárquica. Não há uma autoridade transnacional que formule e ordene a implementação de políticas, mas sim uma lógica de negociação entre os países envolvidos, condicionada por regras abrangentes estabelecidas nos tratados internacionais que constituem o marco legal do bloco e pela forma de organização institucional adotada pelos membros. As políticas acordadas são produtos da acomodação dos interesses dos estados-membros, sendo transferidas a nível supranacional para posterior internalização pelos mesmos, em um exemplo claro da lógica de governança pela negociação.

Se os mais importantes órgãos do Mercosul exercem governança negociada, podemos concluir pela inexistência de governança hierárquica no interior do bloco. Resta verificar a existência de espaços de governança por facilitação.

Constituem esses espaços os diversos Grupos de Trabalho, Reuniões Especializadas e Reuniões de Altas Autoridades, além de Grupos Ad Hoc e Grupos de Alto Nível que debatem temas relacionados a políticas públicas, como o Grupo de Alto Nível Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego. Existem atualmente em andamento 15 Reuniões Especializadas, 15 Subgrupos de Trabalho e 16 Reuniões de Altas Autoridades que abordam as mais diversas áreas de políticas públicas, como cultura, gênero e prevenção ao uso de drogas. Um breve exame do organograma do Mercosul¹⁵ permitirá ao leitor compreender a riqueza e complexidade desse universo.

Cada uma das instâncias supracitadas deve reportar-se a um órgão decisório. Subgrupos de Trabalho, Reuniões Especializadas e Grupos Ad Hoc respondem ao GMC, enquanto que Reuniões de Altas Autoridades e Grupos de Alto Nível relacionam-se diretamente ao CMC. É papel desses grupos apresentar propostas de resoluções para diretrizes comuns de política, que serão então de-

batidas e deliberados pelo GMC e CMC. É importante ressaltar que essas resoluções não possuem força impositiva imediata, devendo ser aprovadas pelas instâncias superiores do bloco.

No entanto, a importância dessas Reuniões e Grupos de Trabalho é maior do que aparenta, dado que não se tratam de simples instâncias de elaboração de propostas. É nesses espaços que podemos observar a governança por facilitação em ação: aqui vemos as instâncias supranacionais atuando como mediadoras na participação dos estados-membros no processo de transferência lateral de políticas públicas. Informações são trocadas, comparações são estabelecidas e ideias viajam de um país para outro, dando ensejo ao estabelecimento e aprofundamento de *policy network*.

Nesse contexto, a discussão acerca do potencial de transferência de políticas em sistemas de governança por facilitação torna-se vital para o entendimento da relevância do processo de *policy transfer* no âmbito do Mercosul. Se por um lado BULMER e PADGETT (2004) parecem intuir que esse tipo de governança não é favorável à transferência de políticas, por outro se pode argumentar que esses autores dão uma importância excessiva aos graus de coesão nos processos de transferência, uma vez que a preocupação com a promoção da convergência se coloca de forma mais acentuada no contexto europeu, tendo em vista os valores que nortearam, historicamente, a formação da UE.

EXPERIÊNCIAS CONCRETAS: A REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR

A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) foi criada pela Resolução 11/2004 do GMC, a partir de uma proposta do governo brasileiro criada no ensejo dos resultados satisfatórios

obtidos com políticas como o Programa Nacional de Agricultura Familiar e a criação de assentamentos da reforma agrária.¹⁶ Os objetivos fundamentais da REAF são: “Fortalecer as políticas públicas para a agricultura familiar no Mercosul e promover e facilitar o comércio da produção de base familiar, a partir dos princípios da solidariedade e da complementaridade, visando à redução das assimetrias e o desenvolvimento da região.” (REAF, 2011).

A REAF está subdividida em cinco Grupos de Trabalho temáticos, quais sejam: Acesso à Terra e Reforma Agrária, Facilitação de Comércio, Gênero, Seguro Agrícola e Gestão de Risco e Juventude Rural. Os Grupos de Trabalho se reúnem a cada seis meses e encaminham propostas de resolução que, se aprovadas pela Sessão Plenária da REAF, são encaminhadas ao GMC para se transformarem em resoluções. Um aspecto bastante inovador da REAF é a participação de representantes da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo. Essa participação é garantida por recursos oriundos de um fundo especialmente constituído para esse fim e administrado pela Secretaria Técnica do Mercosul.

Participam das reuniões dos Grupos de Trabalho: técnicos dos institutos nacionais e subnacionais responsáveis pela implementação de políticas públicas voltadas para a Agricultura Familiar nos diversos países, representantes dos Ministérios de Relações Exteriores e membros da sociedade civil organizada. Nessas reuniões, há intercâmbios intensos de conhecimentos entre os atores envolvidos, resultando inclusive em agendas de encontros e visitas internacionais “paralelas” ao trabalho desenvolvido nos Grupos de Trabalho.

Os resultados da REAF, após cerca de seis anos de funcionamento, ilustram a riqueza e o potencial de transferência de políticas públicas de espaços como este. A própria incorporação da temática da “agricultura familiar” por países como Argentina e Uruguai pode ser compreendida

como um processo de transferência. O conceito de uma política pública voltada para a “agricultura familiar” é produto de um acúmulo de experiências e de uma construção histórica marcadamente brasileira. A Argentina e Uruguai, embora possuíssem iniciativas de apoio a pequenos proprietários, não faziam o mesmo recorte: no início da REAF, “agricultura familiar” não era um conceito que orientava a formulação de políticas públicas nesses países.

Alguns resultados da REAF que apresentam fortes indícios de “transferência”:

- A criação de critérios regionais para a definição de Agricultura Familiar no âmbito do Mercosul, que deu origem à criação, em 2007, da Subsecretaria de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar na Argentina, e da Direção Geral de Desenvolvimento Rural, no Uruguai. Cabe ressaltar a importância da referência brasileira no campo das políticas públicas voltadas à promoção da agricultura familiar, que serviu de inspiração direta para essas iniciativas nos países vizinhos. Na tipologia estabelecida, essa experiência possui os contornos de um caso de Emulação.
- A implementação, a partir de 2006, de um projeto piloto de Seguro de Cobertura de Risco Climático para a Agricultura Familiar do Paraguai, com base nas experiências dos países-membros com programas de seguro agrícola para pequenos produtores.
- A realização de estudos, por parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil, sobre o tema “estrangeirização da propriedade da terra”, ou seja, a concentração de cada vez mais propriedades rurais em mãos estrangeiras. Trata-se de um tema de grande relevância na agenda argentina e paraguaia, e que foi incorporada e desenvolvida pelos técnicos bra-

sileiros participantes da REAF, inspirados pela experiência dos outros países-membros.

- Criação, em 2010, de um Programa Regional de Fortalecimento de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar do Mercosul, produto de uma combinação de experiências dos vários países participantes com o tema.

Com base apenas nos exemplos apresentados, é possível identificar diversos mecanismos de transferência operando simultaneamente. 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. Conforme já argumentado, formas de transferências mais “fracas” não são necessariamente piores que formas mais fortes; há, outrossim, uma possível vantagem na adoção dessa forma de transferência, pois frequentemente ela resulta em políticas públicas em maior sintonia com o contexto local. Possibilitam também a superação de eventuais gargalos políticos e resistências internas à imposição de determinados modelos de política.

Além disso, é crucial o papel das *policy networks* para o aumento do potencial de transferência nesses espaços, noção essa que foi pouco explorada pelos autores em sua análise. 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 (REAF, 2011). As *policy networks* contribuem para o nivelamento de informações entre os participantes e para que as redes de intercâmbio permaneçam vivas nos intervalos entre as reuniões dos Grupos de Trabalho.

Talvez a mais significativa medida para garantir o fortalecimento dessas redes seja criar mecanismos para viabilizar a participação de representantes da sociedade civil (organizações não governamentais, acadêmicos, especialistas) nas discussões e aumentar a transparência dessas instâncias. O fundo que permite a participação da sociedade civil nos debates desde a criação da REAF, em 2004, vem contribuindo de forma expressiva para a qualidade das discussões.

Outras formas de fortalecimento dessas instâncias podem incluir a adoção de mecanismos de incentivo à inovação, como o estabelecimento de quadros comparativos entre os países ou premiações inspiradas em experiências como o Prêmio Gestão Pública e Cidadania,¹⁷ promovido pela Fundação Getúlio Vargas.

Conclui-se pela necessidade de novos estudos acerca do potencial de transferência nas instâncias de governança do tipo facilitada e de formas de fortalecimento desse potencial. Um caminho para esse tipo de estudo seria o levantamento de dados junto às Reuniões e Grupos de Trabalho visando a identificar iniciativas de transferência já ocorridas e analisá-las a partir do marco conceitual do *policy transfer*. Espera-se que esse trabalho incentive pesquisas desse tipo.

CONCLUSÕES

Para concluir, voltemos agora à reflexão proposta por Bomberg e Peterson e adaptada ao nosso contexto: “A transferência de políticas públicas pode contribuir para o fortalecimento do processo de integração no Mercosul?”.

À estagnação do processo de integração comercial sucedeu a incorporação de um discurso que coloca a cooperação e solidariedade internacional como as forças motrizes do processo de integração. Esses temas se materializaram na institucio-

nalidade do bloco mediante a criação de diversas instâncias de debate em torno de temas da chamada “agenda social”.

No entanto, o baixo grau de autoridade conferido às instituições supranacionais do bloco limita a possibilidade de implementação efetiva de propostas de políticas públicas criadas no âmbito dessas instâncias de debate. A classe política responsável pela condução dos assuntos do bloco conhece essas limitações, mas reconhece o valor do intercâmbio de ideias para a construção de uma identidade regional. Há, portanto, uma espécie de “aposta inconsciente” na disseminação de políticas públicas enquanto instrumento de fortalecimento do bloco.

Diz-se “aposta inconsciente” porque toda a discussão acerca de cooperação internacional no interior do bloco margeia o tema da transferência de políticas públicas, mas não trata dele diretamente. Para que essa aposta possa render frutos, é preciso reconhecer o papel das instâncias do Mercosul enquanto espaços de promoção da disseminação de políticas públicas e dotá-las de instrumentos que possam fortalecer esses processos, como o estabelecimento de estímulos à inovação e ao adensamento das *policy networks* envolvidas.

NOTAS

¹ Para uma discussão mais aprofundada acerca da crise do Mercosul e suas razões, ver CAMARGO (2006).

² Ver: VALOR. ‘Serra vê Mercosul como barreira’. Acesso em: 20/04/2010.

³ SARAIVA e RUIZ (2009) discutem a evolução da percepção dos atores políticos internos a respeito do Mercosul no Brasil, na Argentina e na Venezuela.

⁴ Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado. Website: [HTTP://www.coprofam.org](http://www.coprofam.org).

⁵ Para uma discussão mais aprofundada acerca da evolução da literatura sobre difusão ver FARAH (2008).

⁶ Tradução livre do autor deste e dos demais trechos de textos originais em inglês citados.

⁷ Do inglês, “*policy entrepreneurs*”.

⁸ Aqui, o processo, descrito por Dolowitz e Marsh (2000), autores pertencentes à escola de estudos sobre políticas públicas, dialoga com a teoria da interdependência das relações internacionais e sua aborda-

gem do processo de difusão de políticas descrita anteriormente.

⁹ VINK (2003) define Europeização de forma breve e sucinta: “Europeização pode ser entendida como as mudanças domésticas causadas pelo processo de integração europeu”.

¹⁰ A premissa institucionalista é que “as instituições importam, moldando as preferências dos atores e estruturando tanto o processo de construção da política quanto seu conteúdo.” (BULMER; PADGETT, 2004, p. 105)

¹¹ Para descrever os diversos graus de transferência, Bulmer e Padgett (2004) adaptaram a tipologia desenvolvida por Dolowitz e Marsh (2000), utilizando termos distintos, mas que descrevem os mesmos fenômenos. Para facilitar o entendimento, utilizarei aqui a mesma tipologia descrita pelos últimos.

¹² Talvez o maior exemplo de política definida de forma hierárquica é a política monetária, estabelecida pelo Banco Central Europeu, que controla a taxa básica de juros na zona do Euro.

¹³ O grau de institucionalização, nesse caso, é compreendido em termos de três dimensões inter-relacionadas: as regras (formais e informais) que impõem limites às ações dos atores; as instituições transnacionais que produzem, executam e interpretam as regras da UE; e a chamada sociedade transnacional, que mede o grau em que os atores não governamentais são atraídos a focarem sua atuação no nível transnacional (SWEET; SANDHOLTZ 1998, p. 9 *apud* BULMER; PADGETT, 2004).

¹⁴ Open Method of Coordination, ou Método Aberto de Coordenação. Refere-se a um método adotado em algumas instâncias da União Europeia para a promoção da convergência de políticas em áreas de política pública cuja autoridade reside nas instâncias nacionais, e não na UE. Baseia-se, essencialmente, na identificação e definição comum de objetivos, definição de instrumentos de aferição comuns (estatísticas, indicadores, linhas diretrizes) e no ‘benchmarking’, ou seja, na comparação dos desempenhos dos estados-membros para a troca de boas práticas.

¹⁵ Disponível na Página Brasileira do Mercosul: <http://www.mercosul.gov.br/organograma>. Acesso em: 01/04/2011.

¹⁶ Para um breve histórico das atividades da REAF, ver: <http://www.reafmercosul.org/reaf/sobre/historico>.

¹⁷ Programa criado pela Fundação Getúlio Vargas em 1995 com o objetivo de identificar, analisar, premiar e disseminar experiências inovadoras dos níveis subnacionais de governo no Brasil. Para mais informações, ver: <http://www.fgv.br/inovando/>.

REFERÊNCIAS

BULMER, Simon; PADGETT, Stephen. Policy transfer in the European Union: an institutionalism perspective. *British Journal of Political Science*, v. 35, p. 103-126, 2004.

CAETANO, Gerardo. Mercosul: quo vadis? *Revista Diplomacia, Estratégia e Política*. Projeto Raúl Prebisch, v. 5, 2007.

CAMARGO, Sonia de. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal? Lua Nova, São Paulo, n. 68, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452006000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01/04/2011.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies* v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 1, January, p. 5-24, 2000.

DRAIBE, Sônia Miriam. Coesão social e integração regional: a agenda social do Mercosul e os grandes desafios das políticas sociais integradas. *Cadernos de Saúde Pública*, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, v. 23, Sup. 2, 2007

EVANS, Mark. At the interface between theory and practice – Policy transfer and lesson drawing. Review of “Learning from comparative Public Policy: a practical guide”, by Richard Rose. *Public Administration*, v. 84, n. 2, p. 479-515, 2006. Disponível em: <http://www3.interscience.wiley.com/journal/118609446/abstract?CRETRY=1&SRETRY=0>. Acesso em: 31/03/2011.

FARAH, Marta F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Revista Organizações e Sociedade*, v. 15, n. 45. abr./jun., 2008.

GEORGE, Stephen. Policy networks and the European Union. European Union Studies Association (EUSA). 5th Biennial Conference. 1997.

GILARDI, Fabrizio. Transnational diffusion: norms, ideas, and policies. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (Eds.). *Handbook of International Relations*, SAGE Publications. March, 2010. Disponível em: http://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/gilardi_handbook_IR_v2.pdf. Acesso em: 13/06/2011.

MÉTODO aberto de negociação. EUROPA-Glossário. Disponível em: http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_pt.htm. Acesso em: 29/06/2010.

PÁGINA brasileira do Mercosul. Organograma. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/organograma>. Acesso em: 01/04/2011.

PROTOCOLO adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul – Protocolo de Ouro Preto, 16 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>. Acesso em: 01/04/2011

RADAELLI. Claudio M. Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance*, v. 13, Issue 1, p. 25-43, 2000.

REAF. Consolidação da REAF. Disponível em: <http://www.reafmercosul.org/reaf/sobre/consolidacaoreaf>. Acesso em: 10/06/2011.

REAF. Histórico da REAF. Disponível em: <http://www.reafmercosul.org/reaf/sobre/historico>. Acesso em: 10/06/2011.

ROSE, Richard. What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1, Lesson-drawing across nations (Jan.-Mar., 1991), p. 3-30. Cambridge University Press. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4007336>. Acesso em: 31/03/2011.

SARAIVA, Miriam Gomes; BRICENO RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 1, jun. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 31/03/2011.

SIMMONS, Beth; DOBBIN, Frank; GARRETT, Geoffrey. Introduction: The international diffusion of liberalism. *International Organization*, v. 60, n. 4, Cambridge University Press, 2006.

VALOR Econômico Online. Serra vê Mercosul como barreira. Disponível em: <http://www.valoronline.com.br/?impresso/politica/99/6221167/serra-ve-mercosul-como---barreira-&scrollX=0&scrollY=0&tamFonte=>. Acesso em: 20/04/2010.

VINK, Maarten. What is europeization and other questions on a new research agenda. *European Political Science*, v. 3, n. 1 (Autumn 2003), p. 63-74, 2003.