

DOSSIÊ

DEMANDA E OFERTA DE BENS PÚBLICOS REGIONAIS: POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSNACIONAIS NA AMÉRICA DO SUL?

DEMAND AND SUPPLY OF REGIONAL PUBLIC GOODS: TRANSNATIONAL PUBLIC POLICIES IN SOUTH AMERICA?

CLARISSA FRANZOI DRI

Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Políticos da Universidade de Bordeaux.
Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina.
clarissa.dri@ufsc.br

Resumo

A partir dos anos 2010, os estudos sobre o regionalismo latino-americano têm mencionado formatos pós-liberais e um retorno ao diálogo setorial e à cooperação. Fazem referência também ao papel do Brasil e ao tipo de liderança regional que pode ser desempenhado. No entanto, pesquisas sobre os contornos concretos dessa cooperação social ou política ainda são escassas. Analisar a construção de políticas públicas compartilhadas e bens públicos regionais na América do Sul é essencial para uma definição de região a partir da América do Sul e para a compreensão do lugar do Brasil. Essa introdução pretende problematizar esses conceitos e apresentar os setores trabalhados nos estudos de caso que compõem este número especial.

Palavras-chave: Bens públicos, regionalismo, política externa brasileira.

Abstract

From 2010 on, studies on Latin American regionalism have been mentioning post-liberal arrangements and a return to sectorial dialogue and cooperation. They also refer to Brazil's role and the types of leadership possibly implemented. Nevertheless, research on the concrete forms of this social or political cooperation is still rare. Analyzing the construction of shared policies and regional public goods in South America is essential to building a definition of region from a South American perspective and to understand the place of Brazil in this process. This introduction intends to discuss these concepts and to present the cooperation sectors that are analyzed in this special number.

Key-words: Public goods, regionalism, Brazilian foreign policy.

Introdução

A partir dos anos 2010, os estudos sobre o regionalismo latino-americano têm mencionado formatos pós-liberais e um retorno ao diálogo setorial e à cooperação. Após esforços pela integração comercial nos anos 1990, a chegada ao poder dos governos de esquerda trouxe à pauta do regionalismo temas sociais e políticos (Serbin, Martínez e Ramazini, 2012, Riggiozzi e Tussie 2012, Sanahuja, 2009). Os órgãos existentes passam por um processo de valorização, como é o caso do sistema de solução de controvérsias (Perotti, 2009 e Arnold e Rittberger, 2013) e da Comissão Parlamentar que se torna parlamento (Dri, 2014). Novas instituições são criadas, como a Unasul em 2008 e a CELAC em 2010. Assiste-se, assim, a um processo de alargamento do regionalismo que não inclui necessariamente processos de adesão aos antigos blocos, mas é marcado pela participação dos Estados em novos ou diferentes blocos e pela escolha dos melhores fóruns para diálogo a cada momento (Wehner, Notle, Weiffen, 2013, Gardini, 2015, Dabène, 2016). Essa pluralidade de órgãos regionais favorece os debates setoriais, visto que cada instituição é compreendida como a mais adequada para se tratar certos temas em diferentes períodos. A cooperação em temas específicos passa a ser uma característica importante dessa nova fase do regionalismo, em uma espécie de retorno às primeiras aproximações temáticas dos anos 1980 em torno das dívidas externas e da inserção econômica internacional (Seitenfus, 1989, Mallmann, 2008).

Muitos estudos fazem referência também ao papel do Brasil e ao tipo de liderança regional que pode ser desempenhado. Por um lado, desde meados dos anos 2000, o Brasil tenta organizar a governança regional e criar consensos não coercitivos em temas de interesse comum (Saraiva, 2012, Burges, 2008). Por outro lado, a coesão buscada pelo Brasil parece acercar-se do mínimo necessário para que a região possa ser considerada propulsora da inserção internacional do país (Vigevani e Ramazini, 2011). Nesse sentido, a liderança regional brasileira seria incompleta e passiva, de modo que ficam salientes as diferenças com as ações proativas e propositivas do Brasil no sistema internacional (Malamud, 2011, Caballero, 2011). No entanto, não apenas determinantes domésticos nacionais e internacionais, mas também as reações dos vizinhos influenciam a política brasileira para a região. Ao mesmo tempo em que reconhecem a liderança brasileira, os Estados latino-americanos entendem-na enquadrada pelas instituições regionais (Wehner, 2014).

Nesse panorama, pesquisas sobre os contornos concretos das políticas regionais ainda são pouco numerosas, sobretudo no Brasil¹. Essa relativa escassez deve-se, parcialmente, à dificuldade de acesso a documentos e atores-chave de cada setor. 25 anos depois de sua fundação, o Mercosul mantém sua tradicional lógica de seletividade nas informações que são tornadas públicas. A criação do Parlamento do Mercosul impactou de modo positivo nessa tradição, pois desde as primeiras reuniões plenárias em 2007 a taquigrafia integral dos debates é disponibilizada na página oficial, além de todos os projetos de norma – não apenas as propostas aprovadas. As audiências públicas, com participação de uma pluralidade de atores, também são taquigrafadas. Os órgãos executivos diplomáticos, no entanto, não parecem dispostos a alterar sua forma de trabalho com o objetivo de aumentar a transparência. Ademais, o formato em rede das reuniões no âmbito do bloco dificulta por vezes a identificação dos atores que acompanham os processos, uma vez que cada ministério ou secretaria envia seus próprios representantes para os encontros setoriais e esses funcionários podem mudar a cada reunião. Em menor medida, essas dificuldades repetem-se na Unasul e na CELAC.

Com base nessas premissas, este número especial pretende analisar a construção de políticas públicas compartilhadas e bens públicos regionais na América do Sul. Quais são os temas principais da cooperação setorial? Como um tema torna-se regional em detrimento de outros? Quais são as arenas e os atores centrais no debate? Como as propostas regionais relacionam-se com as instituições domésticas? Quais são as modalidades de participação da sociedade civil? Quais são as dificuldades de implementação das políticas regionais? Qual é a influência da participação brasileira nas discussões? Os artigos a seguir são orientados por essas questões e buscam contribuir para um diagnóstico informado empiricamente sobre o estado do regionalismo sul-americano. Esse diagnóstico é essencial para uma definição de região a partir da América do Sul e para a compreensão do lugar do Brasil no continente e, como consequência, no mundo. Essa introdução busca problematizar esses conceitos e apresentar os setores trabalhados nos estudos de caso que compõem este dossiê.

¹ Para estudos compreensivos dessas políticas, ver Perrotta e Vazquez, 2010 e Bianculli e Hoffmann, 2016.

Demanda em ascensão, oferta reduzida

Analisar o regionalismo a partir da construção dos bens públicos significa pressupô-lo como processo aberto, sem metas rígidas previamente programadas. Ao invés de avaliar os alcances regionais pelo resultado das instituições ou dos objetivos econômicos governamentais, o enfoque nas políticas públicas considera o lugar das ideias, das identidades e a agenda de organizações sociais ou infra-estatais (Botto, 2011). Nesse sentido, os textos que seguem apontam uma diversidade de temas que escapam à discussão estatal e reúnem atores transnacionais na organização das demandas, na crítica à atuação regional e na formulação de propostas de ação. O grau de permeabilidade de agências governamentais e regionais a cada um desses temas é variável e sobretudo não estático, apontando para o potencial de criação de oportunidades de entrada nas agendas oficiais e de surgimento de mecanismos de transferência e reprodução das propostas.

Esse número especial reúne estudos de caso sobre cooperação internacional na América do Sul nos setores de energia, saúde, meio-ambiente, direitos humanos, gênero e cultura, desenvolvidos entre 2013 e 2015 no âmbito das atividades do Oirã – Grupo de Pesquisa e Extensão em Cooperação Regional UFSC/CNPq². Os artigos são de autoria de graduandos e mestrands, em relações internacionais e áreas afins, com supervisão de pesquisa e texto desta autora. A maior parte das pesquisas foi conduzida em nível de iniciação científica, com análise documental e pesquisa de campo no formato de entrevistas qualitativas estruturadas (Blanchet e Gotman, 2007).

Os artigos classificam-se em três grandes grupos. No primeiro grupo, estão os casos de cooperação estruturados regionalmente. Mesmo que o formato e a profundidade dessa arquitetura regional variem de caso para caso, o traço em comum é a tentativa de resposta regional a uma questão transnacional. Nesse grupo, estão a cooperação em energia e saúde, incluindo a gestão no combate às drogas no seio da OEA. No segundo grupo, estão as demandas por cooperação regional da parte de governos nacionais ou municipais e sociedade civil, confrontadas à quase ausência de resposta regional institucionalizada. Aqui se incluem os casos de gestão de resíduos sólidos, luta pelos direitos da mulher e produção

² Durante esses anos, as atividades de pesquisa e extensão do grupo foram financiadas pelo CNPq, Secretaria de Cultura da UFSC e Pró-Reitoria de Extensão da UFSC, aos quais agradecemos o apoio.

audiovisual. No terceiro grupo, estão demandas semelhantes relacionadas à justiça de transição e garantia de direitos. No caso do resgate da memória e da verdade referentes aos períodos ditatoriais na América do Sul, alguns Estados e organizações civis, como associações de familiares e grupos profissionais, argumentam que o diálogo regional e a troca de informações entre os governos reforçariam os processos internos. Tem-se, assim, uma oferta relativa de cooperação no primeiro grupo, e demandas sociais fortemente colocadas no segundo e terceiro grupos.

Metodologicamente, os estudos buscaram superar a dificuldade de obtenção de dados por meio de um detalhamento das ações em cada setor. Esse aprofundamento consistiu, na primeira fase, em um mapeamento exaustivo e completo de todas as normas aprovadas em cada um dos blocos com participação brasileira (Mercosul, Unasul e CELAC)³. A construção dessa base de dados coletiva permitiu um panorama inicial sobre o status da cooperação regional em cada setor. Na segunda fase, cada um dos autores analisou as atas das reuniões pertinentes ao setor, identificando temas principais de deliberação e atores recorrentes nos encontros. Na terceira fase, devido à escassez de recursos financeiros para pesquisa de campo no âmbito da graduação, o contato com os atores foi realizado, em geral, via telefone ou correio eletrônico. Buscou-se entender os bastidores das negociações, o processo de definição das agendas, as razões do posicionamento de cada delegação e as relações entre o setor, os governos nacionais e os órgãos diplomáticos oficiais⁴.

A partir dos dados apresentados nos artigos que seguem, os principais resultados indicam a demanda em cooperação regional sobrepondo-se à oferta. Nos setores estudados, em geral a sociedade mostra-se mais aberta do que os governos à formulação e à implementação de políticas sociais. A própria existência de arenas de diálogo em cada um dos temas demonstra essa abertura. O potencial dessa deliberação não pode ser negligenciado, pois as ideias e experiências são constitutivos importantes da formação dos gestores públicos e são responsáveis, muitas vezes, pelo processo de importação-exportação de políticas. No entanto, verifica-se a limitação do alcance governamental de quase todas as propostas. Na maioria dos setores estudados, a cooperação acontece com auxílio dos Estados, no âmbito dos órgãos regionais, até um certo ponto. A partir deste momento, prefeituras, associações

³ Agradeço a Tiago Mocellin Pittas, bolsista PIBIC/CNPq, pelo auxílio nesta fase da pesquisa.

⁴ Na fase final da organização dos resultados, agradeço a Laís Palma, bolsista PIBIC/CNPq, pelo auxílio na revisão e formatação dos manuscritos.

de diretores de cinema, organizações de direitos humanos e inclusive órgãos vinculados aos blocos regionais, por exemplo, mantêm a demanda e formulam novas propostas, mas elas são tratadas marginalmente pelos governos nacionais.

Essa limitação está relacionada, por um lado, ao apego histórico e institucionalizado ao princípio da soberania, reanimado acriticamente pelos corpos diplomáticos, o que torna o regionalismo latino-americano uma espécie de recurso simbólico a ser utilizado pelos governos nacionais em negociações internacionais. Embora essa característica seja forte no Brasil, ela é compartilhada pelos Estados vizinhos de economia média, que poderiam exercer maior pressão em temas de seu interesse. Por outro lado, há uma deficiência de orçamento, quadros e instituições para a condução da cooperação. A precariedade da administração pública na América do Sul restringe uma série de políticas, inclusive a concretização do diálogo transnacional. O detalhamento dos casos permite entender como esses processos acontecem em cada um dos temas. Mais investigações são necessárias para o aprofundamento do conhecimento sobre setores de cooperação que não foram abordados nesse dossiê, como migrações, agricultura familiar, cooperativismo, minorias étnicas e educação. Outros atores pertinentes também merecem aprofundamento em futuras pesquisas, sobretudo organizações da sociedade civil e assessorias internacionais de ministérios, prefeituras e estados federados.

Referências

- ARNOLD, Christian e RITTBERGER, Berthold. (2013), “The Legalization of Dispute Resolution in Mercosur”. *Journal of Politics in Latin America*, vol. 5, no. 3, pp. 97-132.
- BIANCULLI, Andrea e HOFFMANN, Andrea (eds). (2016), *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America: a space for social citizenship?* London, Palgrave Macmillan.
- BLANCHET, Alain e GOTMAN, Anne. (2007), *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*. 2. ed, Paris, Armand Collin.
- BOTTO, Mercedes. (2011), ¿Qué nos enseñan los 20 años del Mercosur? *Nueva sociedad*, no. 232.

- BURGES, Sean. (2008), “Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War”. *International Relations*, vol. 22, no. 1, pp. 65-84.
- CABALLERO SANTOS, Sergio. (2011), “Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, no. 2, pp. 158-172.
- DABENE, Olivier. (2016), “The contingency of agenda setting in the Union of South American Nations (UNASUR)”. In *Crisis and Institutional Change in Regional Integration*, editado por SAURUGGER and TERPAN, London, Routledge, pp. 117-135.
- DRI, Clarissa. (2014), *La construction du Parlement du Mercosur: démocratie et régionalisme en Amérique latine*. Luxembourg, Larcier.
- GARDINI, Gian Luca. (2015), “Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 58, no. 1, pp. 210-229.
- MALAMUD, Andrés. (2011), “A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”. *Latin American Politics and Society*, vol. 53, no. 3, pp. 1-24.
- MALLMANN, Maria Izabel. (2008), *Os ganhos da década perdida: democracia e diplomacia regional na América Latina*. Porto Alegre, EDIPUCRS.
- PEROTTI, Alejandro. (2009), “El principio de primacía del derecho del Mercosur en las tres primeras opiniones consultivas del Tribunal Permanente de Revisión”, In *Derecho Internacional, Derecho Comunitario y Derechos Humanos*, editado por ULATE, San José de Costa Rica, Isolma, pp. 391-316.
- PERROTTA, Daniela, VAZQUEZ, Mariana. (2010), “El Mercosur de las políticas públicas regionales: las agendas en desarrollo social y educación”. Documento de trabajo no. 10, Montevideo, CEFIR.
- RIGGIROZZI, Pía e TUSSIE, Diana. (2012), “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America”. In *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the case of Latin America*, editado por RIGGIROZZI and TUSSIE, London, Springer, pp. 17-40.
- SANAHUJA, José Antonio. (2009), “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’: Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, no. 7, pp. 12-54.
- SARAIVA, Miriam. (2012), “Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil”. *Revista CIDOB d’afers internacionals*, no. 97-98, pp. 87-100.

SEITENFUS, Ricardo. (1989), “A cooperação argentino-brasileira: significados e perspectivas”. *Lua Nova*, no. 18, pp. 107-126.

SERBIN, Andrés, MARTÍNEZ, Laneydi e RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. (2012), “El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos”. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, no. 9, pp. 7-18.

VUGEVANI, Tullo e RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. (2011), “The Impact of Domestic Politics and International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration”. *Latin American Politics and Society*, vol. 53, no. 1, pp. 125-155.

WEHNER, Leslie, NOLTE, Detlef e WEIFFEN, Brigitte. (2013), “The Regional Governance Architecture in Latin America: Between institutional elasticity and segmentation”. 7º Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Bogotá, September 25-27, 2013.

WEHNER, Leslie. (2014), “Role Expectations as Foreign Policy: South American Secondary Powers' Expectations of Brazil as a Regional Power”. *Foreign Policy Analysis*, vol. 11, no. 4, pp. 435-455.