

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

VICTORIA SILVA OLIVEIRA

TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DAS
POLÍTICAS DE INSERÇÃO ECÔNOMICA DE GÊNERO NO MERCOSUL

CURITIBA

2019

VICTORIA SILVA OLIVEIRA

TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DAS
POLÍTICAS DE INSERÇÃO ECÔNOMICA DE GÊNERO NO MERCOSUL

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Ciências
Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas,
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Huascar Fialho Pessali

CURITIBA

2019

TERMO DE APROVAÇÃO

VICTORIA SILVA OLIVEIRA

TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DAS POLÍTICAS DE INSERÇÃO ECÔNOMICA DE GÊNERO NO MERCOSUL

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Huascar Fialho Pessali
Orientador – Departamento de Economia - UFPR

Prof. Alexsandro Eugenio Pereira
Departamento de Ciência Política - UFPR

Prof. Denise Maria Maia
Departamento de Economia – UFPR

Curitiba, 27 de novembro de 2019.

Este trabalho é dedicado às crianças adultas que, quando pequenas, sonharam em se tornar cientistas. - Autor desconhecido.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pela oportunidade de ter estudado nessa Universidade.

Aos meus pais, Carlos e Jaci, que além de me proporcionarem sustento para vivenciar essa experiência, foram meu alicerce para que eu pudesse concluir essa etapa com saúde e serenidade.

À minha família, que mesmo de longe sempre apoiou minhas escolhas.

Ao meu namorado, Mattheus Marzola, pelo incentivo imensurável.

Aos meus amigos que ingressaram comigo na graduação e cujo apoio emocional foi fundamental durante todos esses quatro anos, especialmente, Andressa Oliveira, Ana Carolina Tedesco, Débora Nunez, Mariana Catharin e Gabriela Zangiski.

Ao meu orientador, Huascar Fialho Pessali, que me acompanhou nesse trabalho de forma muito prestativa e cuja orientação proporcionou aprendizados essenciais para elaboração de pesquisas futuras.

Por fim, agradeço também a todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste estudo.

RESUMO

A transferência e a difusão de políticas públicas representam um campo diversificado e de caráter multidisciplinar. No presente estudo propõe-se a apresentação e discussão de como se dá esse processo no Mercosul, tendo como ênfase a política gênero e, mais especificamente, as políticas de inserção econômica feminina. Logo, o objetivo principal é identificar políticas da temática em questão e inferir sobre como elas são difundidas e incorporadas pelos Estados membros do bloco econômico. Analisando as normativas propostas, por meio de atas e anexos das reuniões do Mercosul, foi possível identificar não só os principais órgãos atuantes em promover maior participação econômica feminina no bloco, Comissão de gênero da REAF e RMAAM, como também o *status* atual de incorporação dessas normativas por parte dos Estados membros. Os resultados alcançados mostram essencialmente que apesar das propostas na área serem recorrentes, o decurso de incorporação das normativas se torna dependente de um processo de harmonização lento e burocrático que enfraquece o processo de transferência e o grau de integralidade que a política é mantida.

Palavras-chave: difusão; transferência de políticas públicas; Mercosul; inserção econômica.

ABSTRACT

The transfer and diffusion of public policies represent a diverse and multidisciplinary field. This study proposes the presentation and discussion of how this process takes place in Mercosur, with emphasis on gender policy and, more specifically, the policies of female economic insertion. Therefore, the main objective is to identify policies of the theme in question and infer about how they are disseminated and incorporated by the member states of the economic bloc. By analyzing the proposed regulations, through minutes and annexes of the Mercosur meetings, it was possible to identify not only the main bodies active in promoting greater female economic participation in the bloc, REAF Gender Commission and RMAAM, but also the current status of incorporation of these by the member states. The results achieved show essentially that although the proposals in the area are recurrent, the course of incorporation of the rules becomes dependent on a slow and bureaucratic harmonization process that weakens the transfer process and the degree of completeness that the policy is maintained.

Key-words: diffusion; transfer of public policies; Mercosur; economic insertion.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - DE <i>LESSON-DRAWING</i> PARA TRANSFERÊNCIA COERCIVA	21
FIGURA 2 - RAMIFICAÇÕES DA TRANSFERÊNCIA COERCIVA.....	22
FIGURA 3 - UM QUADRO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS.....	23
FIGURA 4 - ORGANOGRAMA DO MERCOSUL	26
FIGURA 5 - SISTEMA DE VIGÊNCIA DO MERCOSUL	27
FIGURA 6 - SELO DA MULHER RURAL.....	35
FIGURA 7 - ORGANOGRAMA DA RMAAM E COMISSÃO DE GÊNERO DA REAF	36
FIGURA 8 - DIAGRAMA DE VENN DAS INTERNALIZAÇÕES DAS NORMATIVAS NA ÁREA DE INSERÇÃO ECONÔMICA DE GÊNERO	39
FIGURA 9 - TEMAS DAS NORMATIVAS EM PROCESSO DE INCORPORAÇÃO .	41
FIGURA 10 - NÚMERO DE NORMATIVAS DE INSERÇÃO ECONÔMICA DE GÊNERO PROPOSTAS AO LONGO DOS ANOS.....	41
FIGURA 11 - TEMAS DAS NORMATIVAS PROPOSTAS NO MERCOSUL NA ÁREA DE INSERÇÃO ECONÔMICA DE GÊNERO	42

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - CONVERGÊNCIA DE POLÍTICAS E CONCEITOS RELACIONADOS	21
QUADRO 2 - ACORDOS DE APROXIMAÇÃO ENTRE BRASIL E ARGENTINA ANTES DA CRIAÇÃO DO MERCOSUL	25
QUADRO 3 - CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS ENVOLVENDO A PAUTA DE GÊNERO NO MERCOSUL AO LONGO DO TEMPO	33
QUADRO 4: NORMATIVAS DE INSERÇÃO ECONÔMICA DE GÊNERO ATUALMENTE INCORPORADAS PELOS PAÍSES DO MERCOSUL	40

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - PARTICIPAÇÃO E OPORTUNIDADES ECONÔMICAS NA ARGENTINA AO LONGO DO TEMPO	30
TABELA 2 - PARTICIPAÇÃO E OPORTUNIDADES ECONÔMICAS NO BRASIL AO LONGO DO TEMPO	30
TABELA 3 - PARTICIPAÇÃO E OPORTUNIDADES ECONÔMICAS NO PARAGUAI AO LONGO DO TEMPO	30
TABELA 4 - PARTICIPAÇÃO E OPORTUNIDADES ECONÔMICAS NO URUGUAI AO LONGO DO TEMPO	31
TABELA 5 - OCUPAÇÃO DE HOMENS E MULHERES EM ÓRGÃOS DECISÓRIOS DO MERCOSUL EM 2019	32
TABELA 6 - NORMATIVAS DE INSERÇÃO ECONÔMICA DE GÊNERO PROPOSTAS NO MERCOSUL DE 2000 A 2019	39

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
1.1. OBJETIVOS.....	18
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	19
2.1. TRANSFERÊNCIA, DIFUSÃO E CONVERGÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
2.2. TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO MERCOSUL..	24
2.3. PARTICIPAÇÃO ECONÔMICA FEMININA NOS PAÍSES DO MERCOSUL	28
2.4. A PERSPECTIVA DE GÊNERO NO MERCOSUL	32
3. METODOLOGIA.....	37
4. RESULTADOS	38
5. CONCLUSÕES FINAIS.....	43
REFERÊNCIAS.....	45

1. INTRODUÇÃO

A transferência de políticas públicas não é um fenômeno novo. Porém, é inegável que a globalização e o rápido crescimento de diferentes meios de comunicação favorecem a troca de ideias e conhecimentos. Segundo Pereira (2015) os avanços tecnológicos propiciaram, aos *policy-makers*, o acesso às experiências de outros cenários políticos, de forma a facilitar as comunicações entre decisores político.

Autores pioneiros no assunto, como Dolowitz e Marsh (2000), salientam que a adoção de políticas é frequentemente inspirada por experiências de outros lugares, ou seja, instituições, políticas públicas, ideias e valores são transplantadas de outro lugar, buscando reduzir custos e incertezas, tomando como modelos as sociedades tidas como exitosas e seus exemplos de sucesso (VIDIGAL, 2017).

Nesse contexto, Stone (2004) aponta o estudo das principais abordagens do tema - difusão, transferência e convergência -, como fundamentais para delinear as diversas atividades que podem ocorrer entre Estados, organizações internacionais e agentes não estatais. Além disso, dada a complexidade do assunto, autores como Dolowitz e Marsh (2000) desenvolveram uma tipologia que classifica a transferência de acordo com o grau em que a integralidade da política original é mantida pelo polo receptor.

Desde março de 1991, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) tem se estabelecido por meio de seus mecanismos intergovernamentais e pelo processo de tomada de decisão fundado no consenso. Dessa forma, parece haver potencial no Mercosul para a disseminação de políticas públicas entre os Estados membros. Deste ponto deriva o objetivo deste trabalho: verificar se o Mercosul tem funcionado como disseminador entre seus Estados membros de políticas específicas, as que dão especial ênfase à participação econômica feminina.

A temática envolvendo a participação de gênero no Mercosul vem sendo favorecida ao longo dos últimos anos. O primeiro órgão a tratar do assunto no bloco mercosulino foi o Foro Consultivo Econômico e Social, criado em 1994. De lá para cá outros órgãos foram criados com intuito de promover avanços institucionais em relação a maior participação feminina no bloco. Destacam-se em sua atuação a Comissão de gênero da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) e a Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM), pois representam hoje os principais órgãos a promover resoluções, decisões ou recomendações na pauta de

gênero. Dessa forma, o desafio do trabalho está em identificar o *status* atual dessas normativas de estímulo à participação feminina na economia, bem como em inferir sobre o processo de internalização das mesmas em cada país.

O trabalho está estruturado em mais quatro seções além desta introdução. A primeira, de cunho mais conceitual, apresenta uma revisão bibliográfica acerca do tema, apontando e definindo os principais conceitos sobre a transferência de políticas públicas para verificar, posteriormente, a aplicabilidade de tais abordagem no Mercosul. Na seção seguinte, a metodologia aqui utilizada é apresentada, bem como seu uso e sua finalidade nessa pesquisa. Já na terceira seção são mostradas as principais discussões e análises sugeridas, seguidas, por fim, das considerações finais sobre o estudo.

1.1. OBJETIVOS

- Objetivo Geral

O objetivo geral desse trabalho é identificar possíveis transferências de políticas públicas de estímulo à participação econômica feminina no Mercosul a partir da análise de documentos oficiais do bloco

- Objetivos Específicos

- Apresentar a principal literatura a respeito da transferência e da difusão de políticas públicas;
- Identificar no Mercosul, de modo amplo, a transferência e a difusão de políticas públicas;
- Analisar a evolução das políticas de gênero no Mercosul;
- Identificar as resoluções referentes à participação econômica de gênero no Mercosul, identificando as resoluções pertinentes;
- Identificar o *status* e o processo de internalização das políticas de participação econômica de gênero no Mercosul;
- Diagnosticar a presença ou não do processo de transferência e difusão de políticas públicas no tema.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. TRANSFERÊNCIA, DIFUSÃO E CONVERGÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A transferência e difusão de políticas públicas é um campo diversificado e de caráter multidisciplinar. Por conseguinte, é comum associar que este fenômeno se fortaleça com o processo da globalização de forma a tornar-se cada vez mais visível. Organizações internacionais como a União Europeia (UE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) acabam utilizando-se desses processos para intermediar ou impor políticas similares em variados países.

Para Evans e Davies (2002), a análise de transferência de políticas não constitui uma teoria explicativa, mas pode ser vista como um modelo analógico no sentido de que se refere à sugestão de semelhanças substantivas entre entidades.

Os processos de disseminação de políticas internacionais estão ocorrendo, portanto de forma cada vez mais visível. Todavia, seu estudo na América Latina, incluindo o Brasil, é um campo em construção. Oliveira e Faria (2017), Marin (2011) e Grisa e Nierdele (2018) são alguns exemplos de autores que já estudam esse fenômeno no contexto latino.

Stone (2004) evidencia a importância de identificar dentro desse campo as definições individuais dos processos de “difusão”, “transferência” e “convergência”. Para Dolowitz e Marsh (2000) todas essas abordagens tem uma preocupação em comum com o:

conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político (passado ou presente) que é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 5).

Segundo Stone (2004), em termos de escala, a difusão pode ser entendida como a adoção de políticas por um grupo de países ou governos. Independentemente de o processo poder ser analisado de diversas maneiras, sua definição é dada simplesmente como uma política que se difunde. A proximidade geográfica entre países, por exemplo, muitas vezes possibilita a ocorrência desse fenômeno.

Logo, a difusão sugere que a política se difunde paulatinamente ao longo de um período de tempo, espalhando, dispersando e disseminando ideias a partir de uma

fonte comum ou ponto de origem. Para Knill (2005), na difusão, almeja-se explicar o padrão de adoção da política analisando um grande número de casos e, por isso, ela representa um espectro de análise mais ampla.

Por sua vez, a convergência constitui um fenômeno amplamente estabelecido como uma semelhança crescente entre ações e instituições ao longo do tempo. Essa semelhança pode ser aplicada a políticas, instituições políticas, constituições, preferências políticas, resultados de políticas, e assim por diante (PLÜMPER; SCHNEIDER, 2009).

Apesar do seu difuso campo de estudo, Knill (2005) pontua a existência de uma compreensão bastante limitada do fenômeno de convergência como um todo. De forma geral, para o autor, a convergência pode ser entendida como um resultado de um processo de mudança de política ao longo do tempo em direção a algum ponto comum, independentemente dos processos causais.

Já a transferência de política oferece uma visão focada em como as nações olham para além de suas fronteiras para resolver problemas e/ou reduzir a insatisfação com suas políticas (VIDIGAL, 2017). Para Dolowitz e Marsh (2000) não há uma regra universal para ocorrência desse fenômeno, isto é, os países podem ser tanto receptores quanto fornecedores de modelos ao mesmo tempo.

Portanto, nota-se que diferentemente da difusão, o processo de transferência de políticas públicas se relaciona essencialmente com a ideia de intencionalidade explícita de um grupo restrito de atores. Ou seja, enquanto tal processo trata de interações mais delimitadas envolvendo algumas unidades políticas, a difusão de políticas públicas é vista como um processo mais abrangente que engloba vários estados e eventualmente continentes distintos sem que necessariamente haja um difusor e um receptor explicitamente intencionados à tal. (OLIVEIRA; FARIA, 2017).

Normalmente a ideia de convergência é equiparada a noções relacionadas à transferência e à difusão, mas cabe ressaltar algumas diferenças entre esses termos. A transferência e a difusão são relacionadas a padrões de processo, padrões esses que são enfatizados pelos estudos da convergência. Em outras palavras, a transferência e difusão refletem processos que, sob certo contexto, podem resultar em convergência de políticas. Isso não implica que a observação empírica de convergência seja necessariamente um resultado de um desses dois processos (DREZNER, 2001 *apud* KNILL, 2005).

Para exemplificar, o Quadro 1 representa uma síntese das principais diferenças entre cada uma das noções desse campo de estudo.

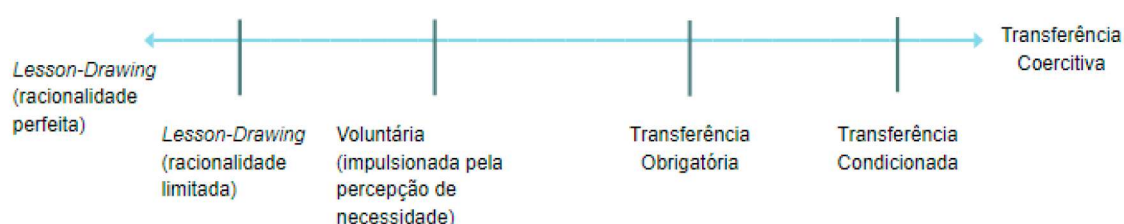
QUADRO 1 - CONVERGÊNCIA DE POLÍTICAS E CONCEITOS RELACIONADOS

	<i>Convergência de Políticas</i>	<i>Transferência de Políticas</i>	<i>Difusão de Políticas</i>
<i>Foco analítico</i>	Efeitos	Processo	Processo
<i>Foco empírico</i>	Características da política	Características da política	Características da política
<i>Variável dependente</i>	Mudança de similaridade	Processo de transferência	Padrão de adoção

FONTE: Adaptado de Knill (2005).

Autores como Dolowitz e Marsh (2000) também foram responsáveis por pontuar no fenômeno de transferência de políticas públicas não só a existência de diferentes graus como diferentes tipos de transferência em si. Primeiramente, para conceituar os distintos tipos de transferência os autores fizeram uso de um *continuum* que representa uma sequência em que os elementos adjacentes não são perceptivamente dessemelhantes uns dos outros, embora os extremos sejam bastante distintos.

FIGURA 1 - DE *LESSON-DRAWING* PARA TRANSFERÊNCIA COERCITIVA



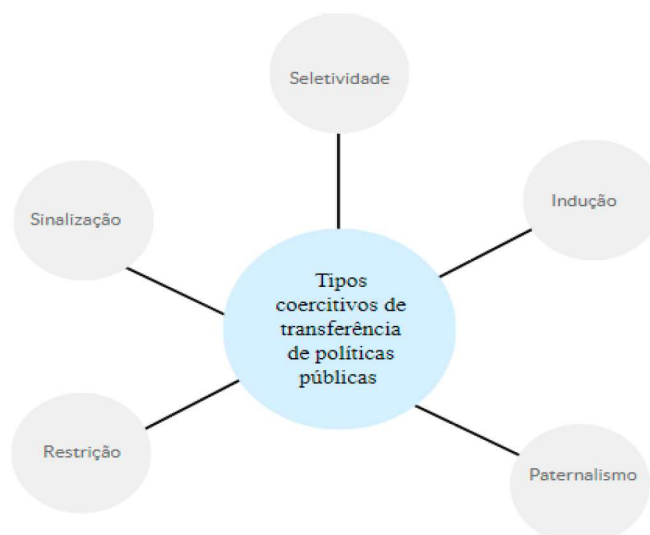
FONTE: Adaptado de Dolowitz e Marsh (2000).

Destarte, a Figura 1 apresenta o *continuum* onde em um extremo há o processo de *Lesson-Drawing* (onde a atenção é direcionada aos microprocessos envolvidos no movimento de ideias e políticas em todos os limites geográficos) e no outro extremo há o processo de transferência coercitiva (forçada). Assim, é possível notar as sutilezas envolvidas na transferência como se a mesma permanecesse voluntária ou

se transformasse em um processo coercitivo ao longo do tempo, ou mesmo variado entre múltiplas unidades políticas dentro do mesmo sistema político.

Stone (2004) ressalta que a transferência coercitiva pode dividir-se em outros cinco processos como esquematiza a Figura 2:

FIGURA 2 - RAMIFICAÇÕES DA TRANSFERÊNCIA COERCIVA



FONTE: Elaborado pela autora (2019).

Desse modo, a indução seria uma forma de os governos promulgarem políticas que de outra forma não teriam iniciado; a seletividade seria um modo de auxílio dado apenas aos países que já apresentam um bom ambiente político; o paternalismo se estabeleceria onde os doadores tentam obter ajuda para o fornecimento de seus bens e serviços; a restrição seria uma busca de proteção contra a reversão da política que pode ocorrer com um novo governo; e por último a sinalização seria a ajuda usada como um dispositivo para sinalizar o comportamento de uma "boa" política pelo país destinatário (STONE, 2004).

O fenômeno de transferência de políticas públicas vai se mostrando muito mais complexo que sua inicial definição. A Figura 3 abaixo, além de contribuir para sintetizar o processo de transferência de políticas públicas, possibilita aos pesquisadores do tema a avaliar o aspecto 'valor agregado' do conceito.

FIGURA 3 - UM QUADRO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS

Por que transferir? Continuum			Quem está envolvido na transferência?	O que é transferido?	De onde	Graus de Transferência	Restrições na Transferência	Como demonstrar a transferência de políticas	Como a transferência leva à falha de política		
Quer	Deve										
Voluntária	Misturas	Coerciva			Passado	Dentro de uma nação	Transnacional				
Lesson Drawing (Racionalidade de Perfeita)	Lesson Drawing (Racionalidade limitada)	Imposição Direta	Oficiais eleitos	Políticas (Objetivos) (conteúdo) (instrumentos)	Interno	Governos estaduais	Organizações internacionais	Cópia	Complexidade de Políticas (Jornal) (Revista) (TV)	Mídia	Transferência Uniforme
	Pressões Internacionais		Burocratas Servidores Civis	Programas	Global	Governos da cidade	Regional Estado Local Governos	Emulação	Políticas passadas	Relatórios	Transferência Incompleta
	(Imagem) (Consenso) (Percepções) Externalidades	Grupos de pressão Partidos políticos	Instituições Ideologias			Autoridades locais		Misturas Inspiração	Estrutural Institucional Viabilidade	(Comissionado) (não comissionado)	Transferência Imprópria
	(Empréstimos) (Condições anexadas à atividade de negócios)								(Ideologia) (proximidade cultural) (tecnologia) (econômico) (burocrático) Linguagem	Conferências Reuniões / Visitas	
	Obrigações	Empreendedores em políticas	Valores culturais Consultores <i>Think Tanks</i> Transnacional Corporações Supranacionais Instituições	Lições Negativas			Relações Passadas			Afirmações (escrito) (verbal)	

FONTE: Adaptado de Dolowitz e Marsh (2000).

Pela Figura 3, é possível observar os quatro tipos de graus de transferência conceituados pelos autores, suas respectivas definições são dadas como:

cópia, que envolve transferência direta e completa; emulação, que envolve a transferência das ideias por trás da política ou programa; combinações, que envolvem misturas de várias políticas diferentes; e inspiração, onde a política em outra jurisdição pode inspirar uma mudança de política mas o resultado final não se baseia no original (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 13, tradução nossa)¹.

Por fim, diante desse breve panorama acerca de literatura de *policy transfer*, é possível identificar como esse processo pode ser facilitado ou dificultado dentro das mais diversas organizações. Dentre essas organizações, que podem ir desde sindicatos até blocos econômicos, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) será o foco

¹ "copying, which involves direct and complete transfer; emulation, which involves transfer of the ideas behind the policy or program; combinations, which involve mixtures of several different policies; and inspiration, where policy in another jurisdiction may inspire a policy change, but where the final outcome does not actually draw upon the original".

do estudo. Desse modo, almeja-se verificar qual a sua influência em seus Estados membros no que concerne a adoção de modelos de políticas.

2.2. TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO MERCOSUL

A Cepal (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) foi criada no ano de 1948 com o objetivo inicial de elaborar o planejamento para o desenvolvimento da América Latina como um todo. Ao tratar da Cepal inevitavelmente deve-se pontuar sua principal contribuição metodológica: o modelo histórico-estruturalista. De forma geral, este modelo prevê que para estudar a América Latina é preciso levar em conta sua história particular, coisa que o método hipotético dedutivo seria incapaz de fazer.

Foi então a Cepal a responsável por elaborar um sistema analítico original, que constituiu um poderoso instrumento de entendimento do processo de transformação das economias latino-americanas (BIELSCHOWSKY, 1988). Apesar de sua importância indiscutível, a Cepal não conseguiu obter êxitos notórios no sentido de integração regional.

O fim da Guerra Fria inicia um novo ciclo no sistema internacional como um todo. O mundo tornou-se ligado em escala global e os Estados, ainda que desempenhando um papel de centralidade, aparecem, agora, munidos de instrumentos alternativos de cooperação (SILVA, 2009).

O seguimento final de integração do Mercosul foi, por exemplo, um resultado direto não somente da convergência entre seus quatro países membros, mas de uma anterior evolução das relações bilaterais entre Brasil e Argentina que já vinha se desenrolando (SILVA; COSTA, 2013).

Com o processo de redemocratização, as relações entre Brasil e Argentina tornaram-se cada vez mais estreitas. Segundo Vaz (2002), para o Brasil naquele momento, mesmo com a preservação de uma visão universalista quanto a sua política exterior, houve uma considerável ampliação na prioridade das relações com a América Latina, que passaram a encontrar finalmente sentido de funcionalidade no plano econômico.

O Quadro 2 resume os principais marcos desse processo de aproximação entre os dois países:

QUADRO 2 - ACORDOS DE APROXIMAÇÃO ENTRE BRASIL E ARGENTINA ANTES DA CRIAÇÃO DO MERCOSUL

<i>Ano</i>	<i>Acordo</i>	<i>Objetivo</i>
1960	Associação Latino-Americana de Livre Comércio ²	Tentativa de integração comercial da América Latina.
1979	Acordo Itaipu-Corpus ³	Acordo para o uso do rio Paraná.
1980	Acordo Nuclear	Cooperação para o desenvolvimento e a aplicação de usos pacíficos da energia nuclear.
1985	Declaração de Iguazu	Possibilitou acelerar o processo de integração bilateral.
1986	Ata para a Integração Brasil-Argentina	Criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE).
1988	Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento	Construiu um espaço econômico de forma a possibilitar uma área de livre comércio.
1990	Ata de Buenos Aires	Objetivou a criação de um Mercado Comum e não mais uma Zona de Livre Comércio.

FONTE: Elaborado pela autora (2019).

Por fim, no ano de 1991 o Tratado de Assunção consolida esse processo de integração com a criação do Mercosul. Em 1995, o Paraguai e o Uruguai foram inclusos. Logo, desde de março de 1991, o Mercosul tem se estabelecido por meio de seus mecanismos intergovernamentais e pelo processo de tomada de decisão fundado no consenso.

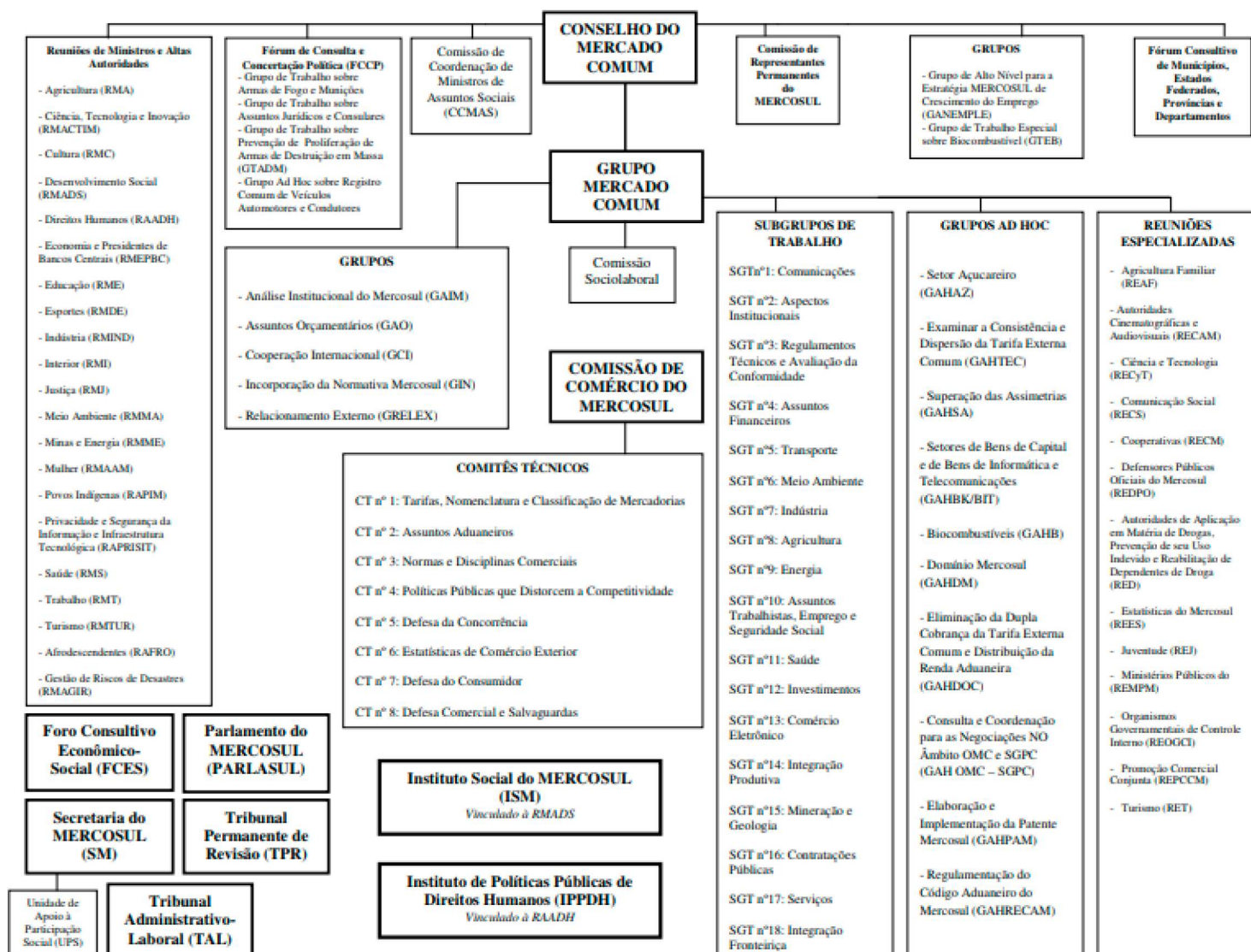
Frequentemente, comparações com outros blocos regionais, como a União Europeia, são feitas na tentativa, dentre outras, de entender melhor a organização mercosulina (MEDEIROS; MEUNIER; COCKLES, 2015). Enquanto no bloco europeu ocorreu a implementação de instituições com caráter supranacional, tal fato não ocorreu no Mercosul. Essa situação contribuiu para que o bloco fosse frequentemente apontado como inferior ao bloco europeu. Para entender melhor esta problemática, pode-se fazer uma análise da estrutura institucional do Mercosul.

De forma geral, as instituições do Mercosul podem ser agrupadas em dois grandes conjuntos: o grupo das instituições com poder decisório (Conselho Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio do Mercosul) e o grupo das diversas instituições consultivas, arbitrais e de assessoria técnica-administrativa (SILVA; COSTA, 2013). A Figura 4 apresenta a atual estrutura dessas relações.

² Os países participantes da Associação Latino-Americana de Livre Comércio foram: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai.

³ O Acordo Itaipu-Corpus além do Brasil e Argentina, contou com a participação do Paraguai.

FIGURA 4 - ORGANOGRAMA DO MERCOSUL



FONTE: Mercosul (2017).

O baixo grau de autoridade conferido às instituições supranacionais no Mercosul torna menos potentes suas decisões. Entretanto, deve-se ter em mente que o Mercosul tem uma experiência ainda muito curta se comparada com a União Europeia. Ou seja, não se trata apenas da análise da dicotomia entre instituições supranacionais e intergovernamentais, mas da qualidade das instituições e de como elas dão respostas aos desafios do processo de integração (CEPIK, 2008).

O sistema de internalização e vigência de normativas, por exemplo, é bastante complexo. O Tratado de Assunção prevê que as normativas devem ser incorporadas conforme a constitucionalidade estabelecida por cada Estado no que tange à recepção de Tratados Internacionais, sendo que alguns exigem atos complementares internos (CULPI, 2017).

A Figura 5 apresenta de forma sintetizada a tramitação das normativas desde sua incorporação por parte dos Estados até sua vigência no Mercosul:

FIGURA 5 - SISTEMA DE VIGÊNCIA DO MERCOSUL



FONTE: Adaptado de Ventura et al. (2012).

A fase de internalização nos países é, em grande maioria, a etapa mais demorada. A razão para isso está principalmente nos diferentes mecanismos constitucionais dos países e nos demorados ajustes necessários por eles para incorporar as novas mudanças. Dessa forma, seria razoável presumir que a transferência e a difusão de políticas públicas eventualmente ali ocorridas sejam pouco frequentes não muito robustas. Há, no entanto, diversas evidências da ocorrência de tais processos no bloco como mostram Pereira et al. (2018). Um dos exemplos de experiência concreta desse fenômeno no Mercosul foi possibilitado no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF).

A REAF se consolidou em razão do Mercosul, logo após sua criação em 1991, estar muito mais voltado para o agronegócio o que acarretou em um enfraquecimento e empobrecimento dos pequenos agricultores. A COPROFAM (*Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur*) levou ao Mercosul uma carta solicitando que fosse aberto um processo de fortalecimento da agricultura familiar,

explicando que havia uma assimetria entre os produtores do Mercosul. Posteriormente, em 2004, houve então a criação da REAF.

Essa reunião destaca-se hoje essencialmente dois motivos: primeiro, por ser o único órgão da América Latina que trabalha com a sociedade civil e segundo por possuir seis comissões (gênero, agricultura familiar, comercio, juventude, acesso à terra e mudanças climáticas) bastante ativas. É importante realçar que esses seis grupos detêm separadamente um ponto focal, pessoa que representa o governo ou organização da agricultura familiar de cada país nas Comissões Temáticas da REAF, e um representante da sociedade civil.

Criada em 2005 e uma das mais antigas, a Comissão de Equidade de Gênero se destaca. Por meio dela, muitos foram os avanços nos países do Mercosul em políticas e ações voltadas para as mulheres rurais, tais como a criação de espaços nos governos, como diretorias, ministérios ou similares e recomendações para a autonomia das mulheres rurais e enfrentamento a violência de gênero no meio rural; atividades conjuntas com a Reunião de Ministras e Altas Autoridades das Mulheres do Mercosul (RMAAM), como as Diretrizes para políticas de igualdade de gênero no Mercosul; e, ainda, a atualidade e inovação de suas propostas. Por exemplo, o Terceiro Programa de Gênero da REAF: *“Empoderamiento de las Mujeres Rurales: hacia el fortalecimiento en los espacios de toma de decisión de las organizaciones y en las políticas para la agricultura familiar del Mercosur. ampliado en el marco del Decenio de la Agricultura Familiar”*, elaborado em 2018 e aprovado pelo GCI (Grupo de Cooperação Internacional) do Mercosul, já previa ações de capacitação e fortalecimento das mulheres nos espaços de comercialização de livre comércio, antes mesmo da assinatura do Acordo de Livre Comércio Mercosul-União Europeia e também já mencionava o Decênio da Agricultura Familiar que teve seu lançamento global em maio de 2019.

2.3. PARTICIPAÇÃO ECONÔMICA FEMININA NOS PAÍSES DO MERCOSUL

Para entender a necessidade de uma participação efetiva dos órgãos na questão de gênero no Mercosul é preciso verificar a situação em que cada um de seus Estados membros se encontra em relação ao assunto. O enfoque na temática de

gênero será dado a partir do estudo de índices relacionados à participação econômica das mulheres nestes países separadamente.

O método escolhido para analisar tal variável foi o *Global Gender Gap Report* (GGGR). O GGGR foi apresentado em 2006 no Fórum Econômico Mundial, constituindo um marco não só para a captura da magnitude das disparidades de gênero, mas também para o acompanhando seu progresso ao longo do tempo. Naquele ano, a captura de análise era de 115 países; em 2018 esse número passou para 145.

De forma geral, o relatório apresenta informações e dados que foram compilados e coletadas pelo Fórum Econômico Mundial. A ideia central é delinear o progresso dos países em direção à paridade de gênero em uma escala de 0 (disparidade) para 1 (paridade) em quatro dimensões temáticas: Participação e Oportunidade Econômica, Educação, Saúde e Sobrevivência, e Empoderamento Político. Com isso pretende fornecer rankings de países para comparações efetivas entre e dentro das regiões e grupos de renda (GGGR, 2018).

Na variável de estudo, Participação e Oportunidade Econômica, os principais dados utilizados para montar os resultados foram: a diferença entre mulheres e homens na participação da força de trabalho, a diferença de remuneração salarial, a diferença entre o avanço de mulheres e homens (capturado através de uma proporção de mulheres para homens entre legisladores, altos funcionários e gerentes, e a proporção de mulheres para homens entre trabalhadores técnicos e profissionais), o número de profissionais técnicos do sexo feminino e a renda feminina ganha estimada sobre o valor masculino (GGGR, 2018).

Com base nesses critérios, as Tabelas 1 a 4 apresentam a pontuação que os países do Mercosul ocupam no quesito Participação e Oportunidade Econômica e qual a sua posição no ranking total da variável em análise. Nelas, os números de profissionais técnicos do sexo feminino não entraram para o cálculo da pontuação total. As Tabelas retratam resultados de um período que abrange a criação do GGGR, 2006, até o último relatório publicado, 2018.

TABELA 1 - PARTICIPAÇÃO E OPORTUNIDADES ECONÔMICAS NA ARGENTINA AO LONGO DO TEMPO

	<i>Participação na força de trabalho</i>	<i>Equidade de salário</i>	<i>Renda ganha por ano</i>	<i>Ocupação de cargos elevados</i>	<i>Ranking Total</i>	<i>Pontuação Total</i>
2006	0.70	0.51	0.37	0.33	82	0.55
2007	0.74	0.57	0.53	0.33	75	0.61
2008	0.75	0.55	0.54	0.30	80	0.60
2009	0.70	0.57	0.56	0.30	89	0.60
2010	0.71	0.59	0.51	0.30	87	0.60
2011	0.71	0.61	0.52	0.30	84	0.61
2012	0.71	0.62	0.49	0.30	92	0.60
2013	0.67	0.58	0.49	0.30	101	0.58
2014	0.67	0.55	-	0.45	96	0.63
2015	0.67	0.51	-	0.45	105	0.61
2016	0.68	0.51	-	0.42	101	0.61
2017	0.69	0.52	0.48	0.44	111	0.59
2018	0.69	0.52	0.50	0.44	114	0.59

FONTE: Elaborado pela autora com base nos relatórios da *Global Gender Gap* (2019).

TABELA 2 - PARTICIPAÇÃO E OPORTUNIDADES ECONÔMICAS NO BRASIL AO LONGO DO TEMPO

	<i>Participação na força de trabalho</i>	<i>Equidade de salário</i>	<i>Renda ganha por ano</i>	<i>Ocupação de cargos elevados</i>	<i>Ranking Total</i>	<i>Pontuação Total</i>
2006	0.71	0.51	0.43	0.59	63	0.60
2007	0.73	0.57	0.57	0.52	62	0.64
2008	0.74	0.58	0.58	0.52	59	0.65
2009	0.75	0.52	0.56	0.54	75	0.63
2010	0.75	0.50	0.60	0.56	66	0.64
2011	0.75	0.51	0.61	0.56	68	0.64
2012	0.75	0.52	0.61	0.56	73	0.64
2013	0.76	0.54	0.61	0.56	74	0.65
2014	0.76	0.51	0.59	0.59	81	0.64
2015	0.76	0.48	0.59	0.60	89	0.64
2016	0.74	0.49	0.57	0.59	91	0.64
2017	0.74	0.51	0.57	0.65	83	0.65
2018	0.74	0.48	0.57	0.66	92	0.64

FONTE: Elaborado pela autora com base nos relatórios da *Global Gender Gap* (2019).

TABELA 3 - PARTICIPAÇÃO E OPORTUNIDADES ECONÔMICAS NO PARAGUAI AO LONGO DO TEMPO

	<i>Participação na força de trabalho</i>	<i>Equidade de salário</i>	<i>Renda ganha por ano</i>	<i>Ocupação de cargos elevados</i>	<i>Ranking Total</i>	<i>Pontuação Total</i>
2006	0.77	0.52	0.33	0.30	80	0.55
2007	0.79	0.58	0.41	0.30	83	0.59
2008	0.80	0.54	0.34	0.30	111	0.48
2009	0.86	0.53	0.60	0.53	58	0.66
2010	0.67	0.53	0.64	0.52	71	0.63
2011	0.67	0.57	0.61	0.52	69	0.64
2012	0.67	0.59	0.62	0.52	71	0.65
2013	0.68	0.57	0.63	0.47	83	0.63
2014	0.66	0.55	0.58	0.63	85	0.64
2015	0.67	0.55	0.52	0.51	102	0.61

2016	0.69	0.55	0.59	0.63	82	0.65
2017	0.74	0.51	0.57	0.65	90	0.65
2018	0.69	0.53	0.54	0.53	98	0.62

FONTE: Elaborado pela autora com base nos relatórios da *Global Gender Gap* (2019).

TABELA 4 - PARTICIPAÇÃO E OPORTUNIDADES ECONÔMICAS NO URUGUAI AO LONGO DO TEMPO

	<i>Participação na força de trabalho</i>	<i>Equidade de salário</i>	<i>Renda ganha por ano</i>	<i>Ocupação de cargos elevados</i>	<i>Ranking Total</i>	<i>Pontuação Total</i>
2006	0.72	0.48	0.53	0.54	60	0.61
2007	0.77	0.51	0.55	0.54	66	0.63
2008	0.78	0.47	0.56	0.65	65	0.64
2009	0.76	0.50	0.57	0.68	62	0.65
2010	0.77	0.52	0.54	0.68	62	0.65
2011	0.77	0.53	0.56	0.68	60	0.66
2012	0.77	0.51	0.57	0.68	66	0.66
2013	0.78	0.51	0.57	0.82	58	0.68
2014	0.78	0.53	0.57	0.78	59	0.68
2015	0.79	0.55	0.56	0.45	91	0.63
2016	0.79	0.55	0.56	0.44	90	0.64
2017	0.74	0.51	0.57	0.65	91	0.64
2018	0.82	0.55	0.57	0.52	77	0.66

FONTE: Elaborado pela autora com base nos relatórios da *Global Gender Gap* (2019).

Das temáticas abordadas pela GGGR, em todos relatórios analisados (2006-2018) é possível identificar que a Participação e Oportunidade Econômica é o segundo tema que apresenta, em todos os anos, os piores resultados por parte dos países no geral.

Pela Tabela 1, nota-se que a Argentina passou por uma queda contínua e consistente: passou da 82ª colocação, em 2006, para 114ª no ano do último relatório. Dentre os quatro países, a Argentina é a que apresenta as piores pontuações no sentido da paridade de gênero no campo econômico. De acordo com dados do relatório ao longo dos anos, o elemento que mais contribui para a deterioração da medida de participação econômica das mulheres é a sua baixa proporção entre mulheres e homens em cargos elevados.

Da mesma forma que a Argentina, o Brasil obteve uma queda significativa em suas posições no ranking, principalmente a partir de 2014. Pela Tabela 2, é possível inferir que até o ano de 2010 o principal desafio do país estava relacionado a proporção desigual entre homens e mulheres em cargos elevados. A partir desse ano, a variável de maior desigualdade passou a ser a salarial. Cabe ressaltar que mesmo a questão salarial permanecendo com índices cada vez mais desiguais, a questão da

proporção entre homens e mulheres em cargos elevados teve uma relevante melhora ao longo dos anos.

No Paraguai, os índices de maior desigualdade de gênero estão relacionados a questão salarial e também a ocupação em cargos elevados, apesar desse tópico ter vivenciado uma melhora ao longo dos últimos anos. Por fim, o Uruguai é dos quatro países o mais bem colocado no quesito participação e oportunidades econômicas para as mulheres. Assim como o Brasil, a partir de 2014 o país apresentou uma deterioração significativa em seus resultados e o seu principal desafio permanece sendo, desde 2006, a questão das diferenças salariais.

Os dados mostram que, com exceção de algumas semelhanças, os países têm situações e desafios distintos a serem trabalhados a respeito da equidade de gênero no campo econômico. Conseqüentemente, fica explícito o desafio adicional que órgãos do Mercosul tem em elaborar e disseminar políticas públicas que tenham efeitos na economia desses países.

Nota-se que essas questões não se limitam somente aos países e também constituem desafios dentro do próprio bloco econômico. A questão da ocupação feminina em cargos elevados, por exemplo, apresenta disparidades visíveis no que se refere aos próprios órgãos de poder decisório no Mercosul (Conselho Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio do Mercosul). Isso é visto na Tabela 5.

TABELA 5 - OCUPAÇÃO DE HOMENS E MULHERES EM ÓRGÃOS DECISÓRIOS DO MERCOSUL EM 2019

	<i>Mulheres</i>	<i>Homens</i>	<i>Total de autoridades</i>
<i>GMC</i>	3	11	14
<i>CMC</i>	1	9	10
<i>CCM</i>	5	7	12

FONTE: Elaborado pela autora com base em dados do Mercosur (2019).

2.4. A PERSPECTIVA DE GÊNERO NO MERCOSUL

A temática envolvendo a participação de gênero no Mercosul foi favorecida, dentre outras coisas, tanto pela evolução do assunto em esferas acadêmicas, como pelo interesse das agências de apoio financeiro para a realização de estudos

específicos, especialmente os europeus, que passaram a priorizar sua cooperação para projetos multinacionais. O Quadro 3 indica a criação dos principais órgãos ao longo do tempo que passaram a tratar da questão de gênero no Mercosul:

QUADRO 3 - CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS ENVOLVENDO A PAUTA DE GÊNERO NO MERCOSUL AO LONGO DO TEMPO

<i>Ano da criação</i>	<i>Nome do órgão responsável</i>
1994	Foro Consultivo Econômico e Social
1995	Foro das Mulheres do Mercosul
1998	Reunião Especializada da Mulher do Mercosul
2004	Comissão de gênero da REAF
2011	Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher

FONTE: Elaborado pela autora com base em normativas do Mercosur (2019).

O Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul (FCES) do ano de 1994 foi criado com o intuito de ser um órgão de caráter consultivo a tratar dos setores econômicos e sociais. A ampliação de sua atuação foi consolidada com a criação, em 1995, do Foro das Mulheres do Mercosul. A princípio o órgão não conseguiu instituir um papel dinâmico e a partir de 1998 com a criação da Reunião Especializada da Mulher (REM), passou a exercer uma relação principalmente de assessoramento para este.

A REM, órgão dependente do GMC, constitui um marco para o bloco pois foi a partir de sua criação que se reconheceu a necessidade da integração da dimensão de gênero no conjunto de políticas e na estrutura institucional do bloco (MERCOSUR, 2019). Esse foro teria como principais objetivos “analisar a situação da mulher, tendo em conta a legislação vigente nos Estados Partes do Mercosul no que se refere ao conceito de igualdade de oportunidades, a fim de contribuir ao desenvolvimento social, econômico e cultural das comunidades dos Estados Partes do Mercosul” (RESOLUÇÃO Nº 20/98).

Nos anos 2000, a Resolução GMC Nº 84/00 estabeleceu a incorporação de gênero em todo o âmbito do Mercosul. Por conseguinte, o GMC tendo em vista a Recomendação Nº 3/00 já proposta pela REM, instruiu diante do seu poder decisório no bloco, variados foros do Mercosul dentro de seus respectivos mandatos a incorporar a perspectiva de gênero em suas principais pautas (RESOLUÇÃO Nº 84/00).

Criada em 2004, a REAF trata de questões relativas à facilitação de comércio, financiamento, seguro agrícola, igualdade de gênero e juventude, elabora propostas

de políticas públicas para o setor, sempre com a participação de representantes de organizações sociais (MARTINS, 2014). Sua comissão de gênero, criada em 2005, é um dos programas mais ativos e está hoje em seu terceiro programa de gênero.

A Comissão de gênero da REAF trabalha com estudos sobre a situação das mulheres rurais em cada país do Mercosul e elabora programas de gênero com temas variados. Segundo Mascarenhas (2019) a comissão tem trabalhado desde 2012 com a formação de informação. Isto é, fazer mudança nos sentidos estatísticos para visibilizar a participação das mulheres rurais na economia dos países. Um resultado interessante possibilitado pela comissão foi identificar que no ramo da olericultura no Brasil, mais de 80% da produção é feita por mulheres (Informação verbal)⁴.

Os programas de gênero da comissão da REAF foram iniciados em 2015 e geralmente contam com o apoio da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura). A última campanha realizada em 2018 buscou histórias femininas nos Estados membros do Mercosul e seus Estados associados⁵ na área de saberes gastronômicos (principalmente feito com plantas não tradicionais) e empreendimentos rurais. A ideia era disseminar e premiar as melhores iniciativas inscritas. Durante essa última campanha, foi sugerida a criação no Brasil de um selo rural feminino, como consta na Figura 6, de modo a valorizar e reconhecer os produtos feitos por mulheres. A ideia se disseminou rápido pelas mulheres rurais empreendedoras e logo outros países do Mercosul se interessaram para buscar implantar o selo.

Em 2019, além do Brasil, o Uruguai foi o segundo país do bloco a lançar o selo da mulher rural, com uma novidade: trata-se, neste caso de uma marca comercial das mulheres rurais. Cabe ressaltar que, os novos selos da Agricultura Familiar, incluindo o da mulher rural, já foram atualizados e tem o QR Code (MOLINA, 2019).

⁴ MASCARENHAS, G.A. **Papel da REAF na participação de gênero no Mercosul**. Curitiba, 2019. Entrevista.

⁵ Os Estados associados do Mercosul são: Bolívia (em processo de adesão), Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname.

FIGURA 6 - SELO DA MULHER RURAL



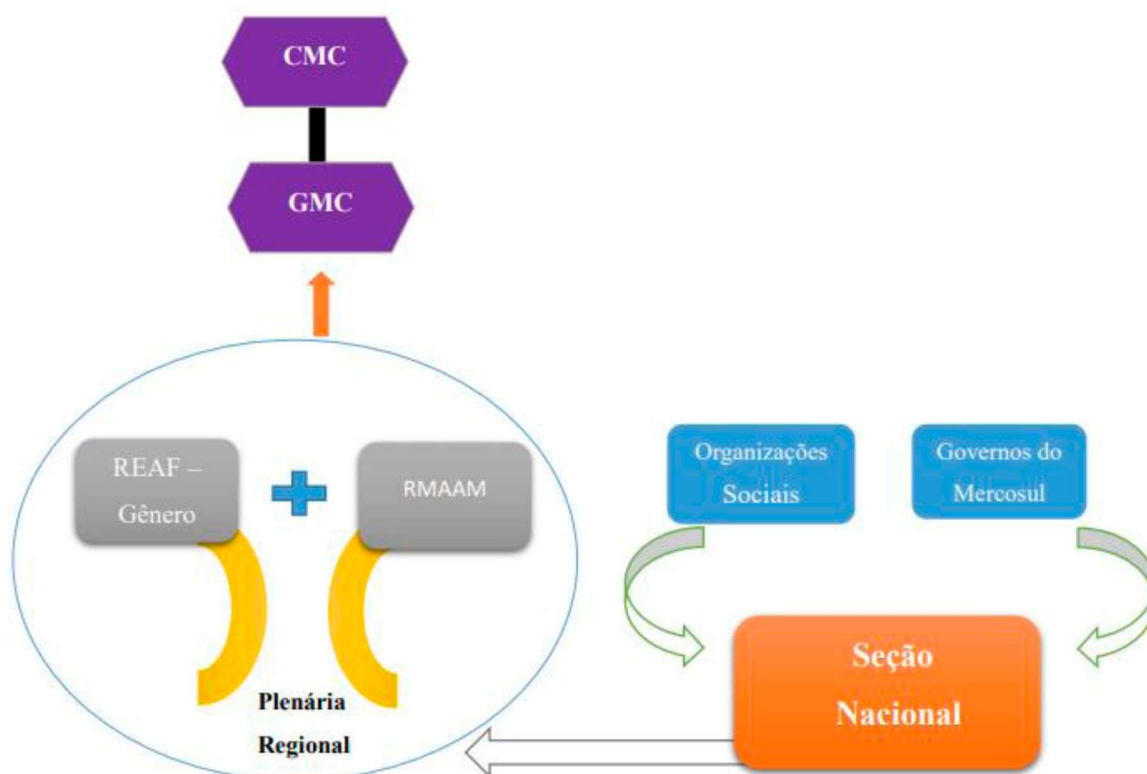
FONTE: Marília Fidélis (2018).

Tendo em visto os seus mais diversos avanços institucionais, a REM solicitou a elevação de seu *status* para Reunião de Ministras e Altas Autoridades do Mercosul (RMAAM). De acordo com a Decisão N° 24/11 do CMC, a RMAAM se consolidou como a instância de diálogo entre as máximas autoridades de gênero dentro da estrutura institucional do MERCOSUL, a qual substituiu a anterior, REM.

Desde então, a RMAAM tem a função de "assessorar e propor ao Conselho do Mercado Comum medidas políticas e ações em matéria de gênero" (DECISÃO N° 24/11). Segundo Mercosur (2019), a RMAAM se organiza em torno de dois grupos de trabalho: Mesa Técnica "Violência baseada em Gênero" e Mesa Técnica "Gênero, Trabalho e Integração Econômica".

A Figura 7 apresenta um organograma da estrutura do Mercosul e de como a RMAAM e a Comissão de Gênero da REAF nela se inserem.

FIGURA 7 - ORGANOGRAMA DA RMAAM E COMISSÃO DE GÊNERO DA REAF



FONTE: Elaborado pela autora (2019).

As duas instituições são responsáveis por lançar as bases para a promoção de ações de cooperação na região e fazer recomendações aos Estados partes que compartilhem boas práticas, experiências e legislação. Além de, identificar critérios comuns para o desenvolvimento de atividades, em temas relacionados à agenda regional de gênero. Nesse sentido, pode-se afirmar que a norma MERCOSUL e as iniciativas de cooperação horizontal no setor de gênero formam um círculo virtuoso, no qual ambas se reforçam mutuamente (MERCOSUR, 2019).

Além das próprias instituições do Mercosul, acordos comerciais com outras instituições ou países tem sido fundamental para consolidar a pauta de gênero. Mascarenhas (2019) pontua que em março de 2018, em negociações sobre livre comércio entre Mercosul e Canadá, este último foi enfático ao possibilitar o andamento do acordo somente se a inclusão feminina estivesse garantida, bem como a necessidade de constante avaliação de como esses acordos impactariam o público feminino (Informação verbal)⁶.

⁶ MASCARENHAS, G.A. **Papel da REAF na participação de gênero no Mercosul**. Curitiba, 2019. Entrevista.

Outro acordo comercial importante, aconteceu em outubro de 2018 entre o Chile e o Mercosul, ambos os países já tinham desde 1996 com o Decreto Nº 2075/96 um Acordo de Complementação Econômica, mas foi somente agora que o bloco e o país chileno efetuaram um acordo de livre comércio. O atual acordo, engloba a pauta da luta pela desigualdade de gênero, questão essa considerada fundamental pelos chilenos durante as negociações (MRE, 2018).

Por fim, no ano de 2019 as negociações entre Mercosul e União Europeia estão avançando no sentido de um acordo de livre comércio. No ano de 2018, o Parlamento Europeu aprovou uma medida proposta pelo Comitê de comércio internacional juntamente com o Comitê de direitos das mulheres e equidade de gênero sobre a necessidade de igualdade entre homens e mulheres nos acordos comerciais da UE. Essa cláusula inclusive já foi enviada ao Mercosul. A Proposta A8-0023/2018 visa a maior participação e fortalecimento das mulheres nos tratados de comércio internacional (PARLAMENTO EUROPEU, 2018).

Esses acontecimentos retratam a relevância que o tema de equidade de gênero vem ganhando nos últimos anos. No Mercosul, por exemplo, em relação a acordos comerciais entre 1994 e 2016 nenhum acordo feito envolvia a cláusula de gênero.

3. METODOLOGIA

O presente estudo terá um caráter essencialmente qualitativo, com aparato de uma metodologia analítica e documental. Para cumprir com os seus objetivos, essa pesquisa será dividida em etapas. No que consiste à realização das duas primeiras etapas do trabalho – revisão bibliográfica e levantamento de dados – serão utilizados diferentes tipos de pesquisa.

A revisão bibliográfica contará com o aparato, essencialmente, do método histórico, que consiste em “investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje” (LAKATOS; MARCONI, 2013, p. 107). Para isso, foram selecionados autores referência no estudo de transferência e difusão de políticas públicas como Stone (2004) e Dolowitz e Marsh (2000). A segunda parte consistiu em relacionar a literatura da transferência e difusão de políticas públicas no âmbito do Mercosul. Para esta parte utilizou-se, principalmente das normativas presentes na página Mercosul internacional.

Dando ênfase no bloco econômico Mercosul, o tema das políticas de gênero foi escolhido como enfoque do estudo. A análise da evolução da questão de gênero no Mercosul se deu principalmente com a pesquisa nas atas dos principais órgãos a tratar do tema, como a Comissão de gênero da REAF e a RMAAM, além das informações gentilmente fornecidas por entrevista pela Geise Mascarenhas atual ponto focal na Comissão de gênero da REAF desde 2015.

Por meio dos relatórios de 2006 a 2018 do *Global Gender Gap Report* foi possível inferir sobre os indicadores ao longo dos anos dos países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) em relação ao tema de gênero e mais especificamente a questão da participação econômica das mulheres. Entender esses indicadores é fundamental para não só identificar os principais desafios de cada país individualmente como para entender em quais áreas as políticas propostas por órgãos do Mercosul devem atuar de forma mais incisiva.

Os resultados do trabalho visam identificar nas atas do Mercosul, resoluções, decisões ou recomendações desde a criação do bloco cujo objetivo seja promover uma maior participação econômica das mulheres no bloco. Separadas essas normativas será possível apresentar o *status* atual delas, isto é, se estão vigentes, não vigentes, em processo de incorporação ou se não precisam ser incorporadas. Além disso, irá se apresentar o atual processo de internalizações dessas resoluções pelos quatro países em perspectiva comparada.

Dessa maneira, pelas normativas mercosulinas, acredita-se ser possível alcançar os objetivos do estudo, além os principais conteúdos transferidos, e reconhecer os graus implicados nos processos de transferência e difusão de políticas públicas.

4. RESULTADOS

A Tabela 6 apresenta os números de normativas de políticas de inserção econômica de gênero de 2000 a 2019. As normativas são oriundas essencialmente de foros mercosulinos como a RMAAM e a Comissão de gênero da REAF.

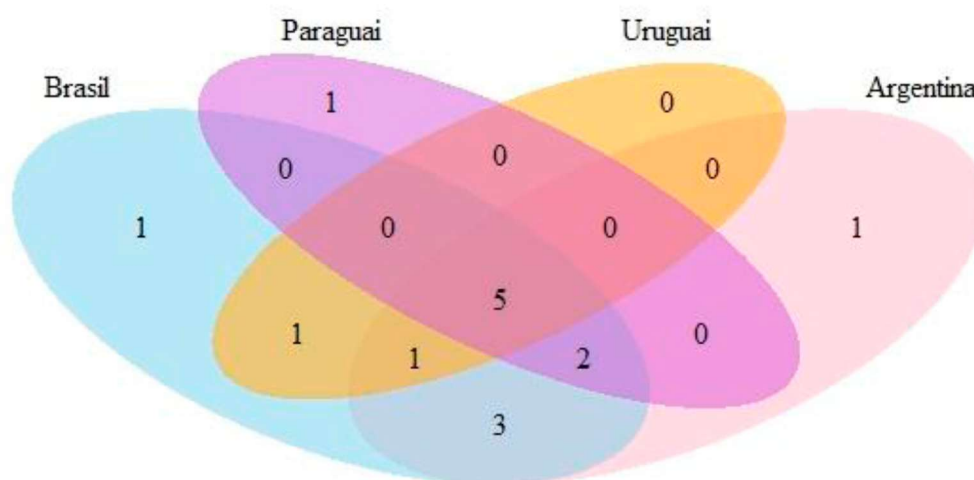
TABELA 6 - NORMATIVAS DE INSERÇÃO ECONÔMICA DE GÊNERO PROPOSTAS NO MERCOSUL DE 2000 A 2019

<i>Status</i>	<i>BRA</i>	<i>ARG</i>	<i>PAR</i>	<i>URU</i>	<i>TOTAL DE NORMATIVAS</i>
<i>Incorporada</i>	6	4	2	3	15
<i>Revogada</i>	0	0	0	0	0
<i>Em processo de incorporação</i>	6	7	4	4	21

FONTE: Elaborado pela autora com base nas normativas do Mercosur (2019).

Pela Tabela 6, nota-se que o período em questão apresentou um total de trinta e seis normativas propostas. Vê-se que Brasil e Argentina incorporaram quase a mesma quantidade de resoluções, enquanto o Paraguai e Uruguai incorporaram um pouco menos. A Figura 8 apresenta um Diagrama de Venn cujo objetivo aqui empregado é de avaliar não só números referentes às internalizações especificamente, mas também permitir observar a similaridade desse processo entre os países.

FIGURA 8 - DIAGRAMA DE VENN DAS INTERNALIZAÇÕES DAS NORMATIVAS NA ÁREA DE INSERÇÃO ECONÔMICA DE GENÊRO



FONTE: Elaborado pela autora (2019).

Pelo diagrama é possível observar que cinco normativas estão atualmente incorporadas por todos os quatro países e estão vigentes. No mais, é possível ainda observar a relação entre dois ou três países simultaneamente. Por exemplo, a relação entre Argentina e Brasil em conjunto possui três resoluções que já foram incorporadas por ambos. Conquanto, não se pode dizer que há alguma relação entre os países que se destaque em detrimento das outras.

O Quadro 4 explicita detalhadamente o caráter dessas normativas incorporadas:

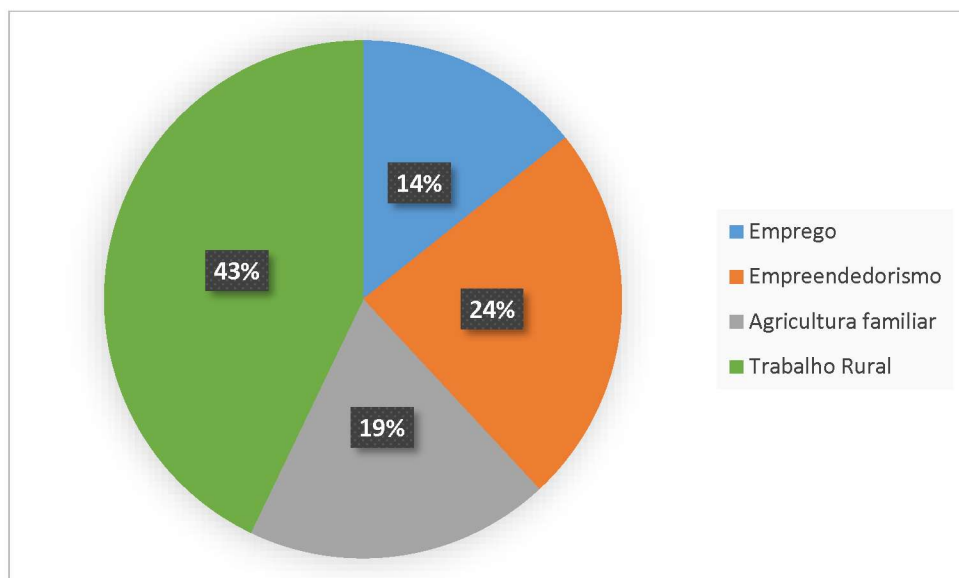
QUADRO 4: NORMATIVAS DE INSERÇÃO ECONÔMICA DE GÊNERO ATUALMENTE INCORPORADAS PELOS PAÍSES DO MERCOSUL

<i>Normativa</i>	<i>Tema</i>	<i>Incorporação nos países</i>
Nº 19/07	Emprego	Incorporada por Brasil e Argentina
Nº 06/08	Agricultura familiar	Incorporada por Brasil e Argentina
Nº 02/10	Economia Social	Incorporada por Brasil, Argentina e Uruguai
Nº 03/10	Empreendedorismo	Incorporada por Brasil e Uruguai
Nº 12/11	Trabalho doméstico remunerado	Incorporada por Brasil, Argentina e Paraguai
Nº 02/12	Trabalho rural	Incorporada por todos países
Nº 06/12	Trabalho doméstico remunerado	Incorporada por todos países
Nº 07/12	Trabalho rural	Incorporada por todos países
Nº 14/12	Economia Social	Incorporada apenas pelo Paraguai
Nº 02/13	Trabalho rural	Incorporada por todos países
Nº 13/14	Emprego	Incorporada apenas pela Argentina
Nº 09/15	Empreendedorismo	Incorporada por Brasil e Argentina
Nº 06/17	Trabalho doméstico remunerado	Incorporada apenas pelo Brasil
Nº 02/18	Agricultura familiar	Incorporada por todos países
Nº 03/19	Trabalho rural	Incorporada por Brasil, Argentina e Paraguai

FONTE: Elaborado pela autora (2019).

Em relação ao restante das normativas, ainda em processo de incorporação, as temáticas se dividem da seguinte forma:

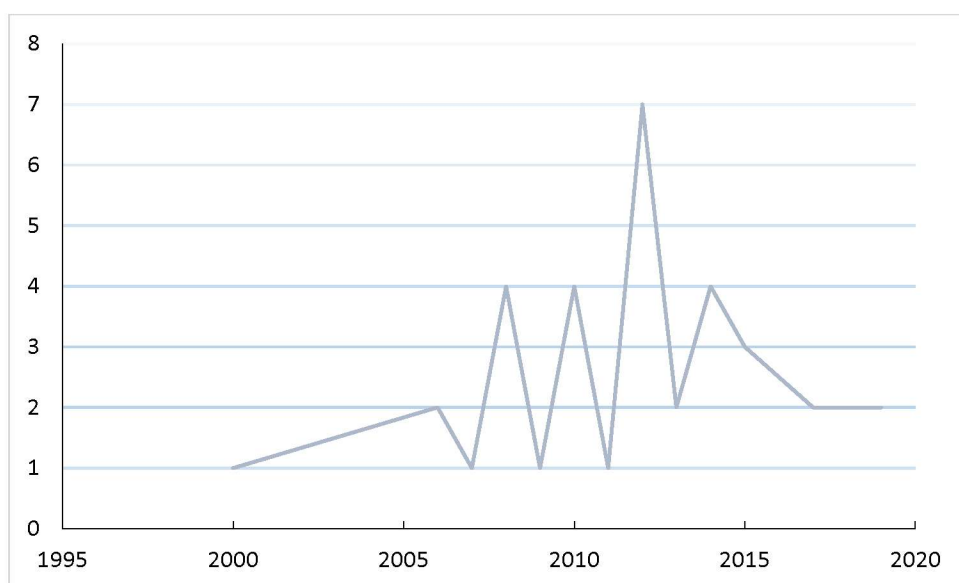
FIGURA 9 - TEMAS DAS NORMATIVAS EM PROCESSO DE INCORPORAÇÃO



FONTE: Elaborado pela autora (2019).

Para um bloco econômico cuja a discussão de gênero nunca chegou a ser prioridade, há uma quantidade significativa de normativas presentes na área de inserção econômica. O estudo permitiu constatar que desde 2000 não houve nenhum ano em que nenhuma resolução, recomendação ou decisão tenham sido propostas ou tomadas. A Figura 10 torna visível esse panorama ao longo dos anos:

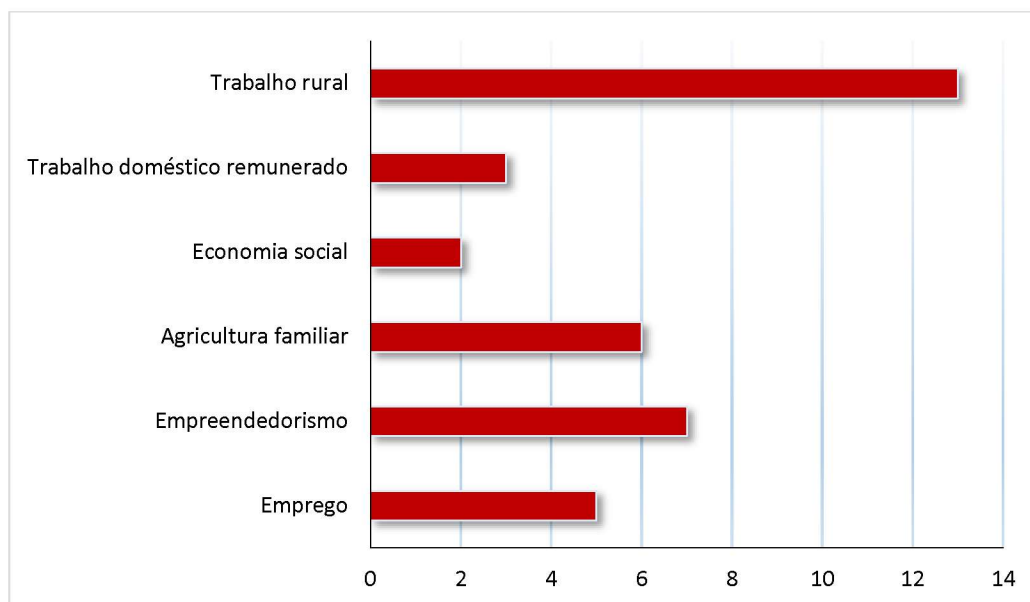
FIGURA 10 - NÚMERO DE NORMATIVAS DE INSERÇÃO ECONÔMICA DE GÊNERO PROPOSTAS AO LONGO DOS ANOS



FONTE: Elaborado pela autora (2019).

Por fim, além da quantidade de resoluções, é fundamental entender a natureza de todas essas normativas. A Figura 11 abaixo explicita os temas tratados dentro das trinta e seis normativas na área de inserção econômica:

FIGURA 11 - TEMAS DAS NORMATIVAS PROPOSTAS NO MERCOSUL NA ÁREA DE INSERÇÃO ECONÔMICA DE GÊNERO



FONTE: Elaborado pela autora (2019).

Ao longo dos anos, a temática do trabalho rural foi a mais abordada nas normativas. A Recomendação Nº 02/13 foi a primeira a tratar do assunto e de forma geral, as normativas que a seguiram também enfatizavam os mesmos pontos propostos por ela: instrumentar, nas políticas trabalhistas, estratégias destinadas a sensibilizar em matéria de gênero as instituições nacionais responsáveis pela inspeção e fiscalização do trabalho assalariado e detectar situações de discriminação direta ou indireta que possam ser revertidas por políticas trabalhistas. Essa preocupação com o trabalho rural surgiu com a Comissão de gênero da REAF que identificou nos Estados membros do Mercosul uma situação de vulnerabilidade das mulheres rurais a respeito do conhecimento de seus direitos trabalhistas.

Em relação ao trabalho doméstico remunerado há vários enfoques. As principais preocupações das normativas estão em não só reconhecer que o setor do trabalho doméstico remunerado constitui um coletivo laboral historicamente relegado, bem como propor que os países do bloco impulsionem a formalização dessas trabalhadoras domésticas remuneradas. Afinal, é inegável a sua importância tanto para as tarefas do cuidado do lar e das pessoas que nele habitam bem como para o

desenvolvimento econômico dos próprios Estados. As Recomendações N° 06/12 e 06/17 são exemplos de normativas que tratam do assunto.

As políticas públicas orientadas ao fortalecimento da Economia Social e Solidária se enquadram na busca de novos modelos de desenvolvimento para os países da região. Logo, o objetivo dessas políticas também está em garantir às mulheres uma melhor inclusão social e econômica. As políticas relacionadas à agricultura familiar caminham em sentido semelhante, visando melhorar as condições das mulheres rurais para que os países do bloco econômico possam obter crescimento econômico e social na região.

A temática do empreendedorismo é uma iniciativa principalmente da RMAAM. A promoção de mulheres empreendedoras visa, dentre outras coisas, gerar redes e instrumentos de promoção de produtos e serviços produzidos por mulheres com base em uma ação coordenada e sistemática nos mercados e nas regiões. Por fim, a estratégia de crescimento do emprego tem caráter mais genérico e apenas citam em suas normativas a necessidade de articular políticas públicas de empregabilidade que atendam as questões de gênero.

Como apresentado, os relatórios do *Global Gender Gap* mostram que os principais desafios de gênero na área econômica para Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai estão concentrados principalmente nas desigualdades entre mulheres e homens em cargos elevados e as disparidades salariais. Apesar de serem questões complexas que vão além da alçada do bloco econômico, conforme analisado nas normativas propostas no Mercosul, nenhuma resolução, recomendação ou decisão atuou de forma direta nessas questões, além de que, nenhuma delas sequer foi citada nas trinta e seis normativas identificadas ao longo dos anos. A Tabela 5 mostrou, inclusive, enormes desigualdades entre homens e mulheres em órgãos decisórios do bloco.

5. CONCLUSÕES FINAIS

A partir da análise realizada neste trabalho, foi possível identificar os principais pontos presentes na literatura de *policy transfer*. A forma empírica escolhida para aplicar essas definições teóricas se deu pelo estudo do potencial do Mercosul para a transferência e a difusão de políticas públicas entre os seus Estados membros.

Desse modo, traçou-se um percurso que foi desde a identificação dos foros regionais específicos do bloco econômico até o âmbito nacional onde ocorre a internalização das normas. O enfoque da pesquisa teve como ênfase as políticas de gênero e, mais especificamente, as que visam inserção econômica. Nesse sentido, ficou claro que as normativas dessa temática proveem essencialmente de dois foros: RMAAM e Comissão de Gênero da REAF. Em razão desses foros não serem dotados de poder decisório, o processo de incorporação das normas se torna dependente de um processo de harmonização lento e burocrático.

Ao comparar o *status* de incorporação das normativas dessa temática entre os Estados do Mercosul, não se observou nenhuma semelhança relevante entre os países nas internalizações de normas nesse tema. Ainda que consideravelmente alto o número de resoluções incorporadas em relação ao total de normativas propostas, o número de resoluções em processo de incorporação ainda é maior.

Dessa forma, aplicando os estudos da bibliografia de *policy transfer*, é propício apontar, com base nos resultados, que no tema de inserção econômica de gênero o grau de transferência de políticas públicas do bloco para com seus Estados é mais semelhante ao tipo previamente definido como inspiração. Isto é, a presença de uma esfera onde a política em uma jurisdição pode inspirar uma mudança de política em outra jurisdição e o resultado final não irá necessariamente se basear na proposta original.

No entanto, cabe ressaltar que para pesquisas futuras esse grau de transferência poderá ser analisado em cada normativa individualmente comprovando o processo de *policy transfer* entre esses Estados, mediada pelo Mercosul. Logo, não necessariamente o grau de inspiração será hegemônico.

Portanto, é possível reafirmar o papel promissor que o Mercosul vem desempenhando até os dias atuais, mesmo diante de alguns desafios a enfrentar, principalmente pelas classes políticas dos seus Estados membros. Entender os mecanismos inerentes de internalização das normas estabelecidas no bloco pelos países membros é fundamental para destacar não só a complexidade dos estudos de transferência de políticas públicas como para definir o grau em que a integralidade da política é mantida pelos países membros.

REFERÊNCIAS

ASSUNÇÃO. **Decisão Nº 19/07, de 28 de junho de 2007**. Diretrizes regionais para a Estratégia de Crescimento do Emprego no MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum (CMC) - XXXIII - Ordinária.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5. Ed. Rio de Janeiro: **Contraponto**, 2004. 480 p. Bibliografia: p.463-480.

BRASÍLIA. **Resolução Nº 84/00, de 07 de dezembro de 2000**. Incorporação da perspectiva de gênero no âmbito do Mercosul. Grupo Mercado Comum (GMC) - XL - Ordinária.

BRASÍLIA. **Decreto Nº 2075/96, de 19 de novembro de 2000**. Acordo de Complementação Econômica, entre Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile, de 30 de setembro de 1996.

BUENOS AIRES. **Resolução Nº 20/98, de 27 de julho de 1998**. Reunião Especializada da Mulher. Grupo Mercado Comum (GMC) - XXX - Ordinária.

CULPI, Ludmila Andrzejewski. **Mercosul e políticas migratórias: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016)**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2017.

CEPIK, Marco. América do Sul: Economia e Política da Integração Regional. **Porto Alegre: UFRGS**, 2008. p. 157, v. 1.

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, p. 5-24, Jan. 2000.

EVANS, Mark; DAVIES, Jonathan. Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective. **Public Administration**. v.77, p.361 – 385, 2002.

FIDÉLIS, Marília. Portaria prevê criação de selo para Mulheres Rurais. **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/portaria-prevê-criação-de-selo-para-mulheres-rurais>>. Acesso em junho de 2019.

GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo. Difusão, convergência e tradução nas políticas de compras públicas da agricultura familiar no âmbito da REAF Mercosul. **Mundos**

Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública. v. 3. p. 9-30. 2018.

KNILL, Christoph. Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, Approaches and explanatory factors. **Journal of European Public Policy, Speacial Issue**, v. 12, n. 5, p. 764-774, Out. 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARIN, Pedro de Lima. Mercosul e a disseminação internacional de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 58, jan. 2011.

MARTINS, José Renato Vieira. Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. *In*: NETO, Walter Antônio Desiderá. (Org) O Brasil e novas dimensões da integração regional. Rio de Janeiro: Ipea, 2014: 101-144.

MASCARENHAS, Geise Assis. **Papel da REAF na participação de gênero no Mercosul.** Curitiba, 2019. Entrevista.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; MEUNIER, Isabel; COCKLES, Mariana. **Processos de Difusão Política e Legitimidade no Mercosul: Mimetismo Institucional e Mecanismos de Internalização de Normas Comunitárias.** **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 537-570, Ago. 2015.

MERCOSUR. Normativa y Documentos Oficiales. **Normativa.** Disponível em:< <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>>. Acesso em junho de 2019.

MENDOZA. **Recomendação nº 06/12, de 29 de junho de 2012.** Conselho do Mercado Comum – XLIII – Ordinária.

MENDOZA. **Recomendação nº 07/12, de 29 de junho de 2012.** Conselho do Mercado Comum – XLIII – Ordinária.

MENDOZA. **Recomendação nº 06/17, de 20 de julho de 2017.** Conselho do Mercado Comum – L – Ordinária.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). Acordo de Livre Comércio Brasil-Chile. **Home.** Disponível em:< <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19769-acordo-de-livre-comercio-brasil-chile>>. Acesso em junho de 2019.

MERCOSUL. Organograma. **Sobre.** Disponível em:< <http://www.mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma-MSUL.pdf>>. 2017. Acesso em maio de 2019.

MERCOSUR, Unidad Técnica de Cooperación Internacional del. La Cooperación Intra-MERCOSUR (2005-2015): **Análisis de Siete Sectores.** 2019.

MOLINA, Hernan Porras. El sello murú identificará el esfuerzo y trabajo de las mujeres rurales. **Entorno inteligente**. Disponível em: < <https://www.entornointeligente.com/el-sello-mur-identificar-el-esfuerzo-y-trabajo-de-las-mujeres-rurales/>>. Acesso em novembro de 2019.

MONTEVIDÉU. **Decisão nº 24/11, de 18 de dezembro de 2011**. Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher. Conselho do Mercado Comum.

MONTEVIDÉU. **Recomendação nº 02/13, de 11 de julho de 2013**. Mulheres e trabalho rural assalariado. Conselho do Mercado Comum – XLV – Ordinária.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Policy transfer, diffusion, and circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. **Novos estudos**. São Paulo, v. 36, n. 1, p. 13-32, mar. 2017.

PARLAMENTO EUROPEU (PLENÁRIO). Relatório sobre a igualdade de género nos acordos de comércio da UE. **Comité**. Disponível em: < http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0023_PT.html#title1>. Acesso em junho de 2019.

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**, Caxambú-MG, 2015.

PEREIRA, Alexsandro Eugenio; BERNARDO, Glaucia Julião; CULPI, Ludmila Andrzejewski; PESSALI, Huáscar Fialho. A governança facilitada no Mercosul: transferência de políticas e integração nas áreas de educação, migração e saúde. **Rev. Adm. Pública [online]**, vol.52, n.2, pp.285-302, 2018.

PLÜMPER, Thomas; SCHNEIDER, Christina. The Analysis Of Policy Convergence, Or: How to Chase a Black Cat in a Dark Room. **Journal of European Public Policy**, v. 16, n. 7, p. 990-1011, out. 2009.

SILVA, Karine de Souza. Integração Regional e Exclusão Social na América Latina. 2ª. ed. Juruá: **Curitiba**, 2009. p. 174.

SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da (Org.). Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e Unasul. 1. ed. **Florianópolis: Funjab/UFSC**, 2013. 306p.

STONE, Diane. Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalisation’ of Policy, **Journal of European Public Policy**, v. 11, n. 3, p. 545-566, jun. 2004.

VAZ, Alcides Costa. Cooperação, integração e processo negociador: A construção do Mercosul. **Brasília, DF: IBRI**, 2002. p.289- 306.

VENTURA, Deisy; ONUKI, Janina; MEDEIROS, Marcelo. Internalização das normas do MERCOSUL. **Série Pensando o Direito**, vol. 4, 2012. Brasília: Ministério da Justiça.

VIDIGAL, Ana Carolina. **Transplante institucional: um estudo dos conselhos municipais de assistência social nos municípios de Londrina, Rolândia e Tamarana – pr.** Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2017.

WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Gender Gap Report 2006, World Economic Forum (WEF), **Cologne/Geneva, Switzerland**, 2006.

_____. The Global Gender Gap Report 2007, World Economic Forum (WEF), **Cologne/Geneva, Switzerland**, 2007.

_____. The Global Gender Gap Report 2008, World Economic Forum (WEF), **Cologne/Geneva, Switzerland**, 2008.

_____. The Global Gender Gap Report 2009, World Economic Forum (WEF), **Cologne/Geneva, Switzerland**, 2009.

_____. The Global Gender Gap Report 2010, World Economic Forum (WEF), **Cologne/Geneva, Switzerland**, 2010.

_____. The Global Gender Gap Report 2011, World Economic Forum (WEF), **Cologne/Geneva, Switzerland**, 2011.

_____. The Global Gender Gap Report 2012, World Economic Forum (WEF), **Cologne/Geneva, Switzerland**, 2012.

_____. The Global Gender Gap Report 2013, World Economic Forum (WEF), **Cologne/Geneva, Switzerland**, 2013.

_____. The Global Gender Gap Report 2014, World Economic Forum (WEF), **Cologne/Geneva, Switzerland**, 2014.

_____. The Global Gender Gap Report 2015, World Economic Forum (WEF), **Cologne/Geneva, Switzerland**, 2015.

_____. The Global Gender Gap Report 2016, World Economic Forum (WEF), **Cologne/Geneva, Switzerland**, 2016.

_____. The Global Gender Gap Report 2017, World Economic Forum (WEF), **Cologne/Geneva, Switzerland**, 2017.

_____. The Global Gender Gap Report 2018, World Economic Forum (WEF), **Cologne/Geneva, Switzerland**, 2018.