



Secretaria do MERCOSUL
UNIDADE TÉCNICA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL



A COOPERAÇÃO INTRA-MERCOSUL (2005-2015): ANÁLISE DE SETE SETORES

RESUMO EXECUTIVO

Montevideu, 12 de dezembro de 2018.

CONTEÚDO DO ESTUDO

Introdução

CAPITULO 1. A COOPERAÇÃO SUL-SUL NOS ESPAÇOS REGIONAIS

- A Cooperação Sul-Sul e os mecanismos de integração e regionalização.
- A Cooperação Sul-Sul nos Espaços Regionais da América Latina e do Caribe.
- Cooperação Sul-Sul Regional: delimitação conceitual e principais características.
- Evolução e tendências da CSS Regional na América Latina e no Caribe.
- Desafios e perspectivas da CSS Regional.

CAPITULO 2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO MERCOSUL

- A cooperação internacional no MERCOSUL.
- Política de cooperação internacional do MERCOSUL.
- Estratégia de Cooperação Internacional do MERCOSUL 2018-2021.

CAPITULO 3. A COOPERAÇÃO INTRA-MERCOSUL: ANÁLISE DE SETE SETORES

- Delimitação conceitual da Cooperação Sul-Sul MERCOSUL.
- Processo de identificação das fontes e os setores para a realização do estudo.
- Metodologia para o relevamento e sistematização da informação.

- Principais limitações do estudo.
- Iniciativas de cooperação intra-MERCOSUL: análise geral dos sete setores.
- Análise das iniciativas de cooperação intra-MERCOSUL por setor:
 - Agricultura Familiar*
 - Ciência e tecnologia*
 - Educação*
 - Gênero*
 - Integração produtiva*
 - Meio Ambiente*
 - Saúde*

CAPITULO 4. CONTRIBUIÇÕES DA COOPERAÇÃO INTRA-MERCOSUL AO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

- Contribuições e capacidades instaladas da cooperação intra-MERCOSUL ao processo de integração regional.
- Contribuições ao processo de integração e capacidades instaladas por setor:
 - Agricultura Familiar*
 - Ciência e tecnologia*
 - Educação*
 - Gênero*
 - Integração produtiva*
 - Meio Ambiente*
 - Saúde*

Considerações finais

Quadros de ações por setor

Apresentação

O estudo se enquadra na instrução dada pelo Grupo de Cooperação Internacional (GCI) à Unidade Técnica de Cooperação Internacional (UTCI), que funciona no âmbito da Secretaria do MERCOSUL e teve como objetivo **identificar e caracterizar as diferentes formas de cooperação técnica horizontal** que aconteceram entre os Estados Partes, entre os anos de **2005 e 2015**, no âmbito de **sete setores** de trabalho do MERCOSUL (agricultura familiar, ciência e tecnologia, gênero, educação, integração produtiva, meio ambiente e saúde), bem como as capacidades instaladas, produto desta cooperação, e suas contribuições à integração regional. Nesse sentido, o trabalho constitui uma **primeira aproximação** ao estudo da cooperação intra-MERCOSUL, marcando uma **proeza** na visualização e comunicação desta modalidade de cooperação.

Para sua elaboração realizou-se uma **análise descritiva**, com base em uma abordagem metodológica de caráter qualitativa documental, baseada em diferentes fontes do MERCOSUL como Atas, documentos de trabalho, documentos de projetos, normativa, dentre outros. As contribuições e capacidades instaladas, produto da cooperação que está resumida no Capítulo 4, foram validadas pelos Coordenadores Nacionais dos órgãos do MERCOSUL aos que se refere o estudo.

O trabalho começa, no **Capítulo 1**, realizando uma apresentação e breve descrição das dinâmicas atuais (evolução e tendências) da Cooperação Sul-Sul (CSS) e sua vinculação com os processos de concertação política e integração regional, com especial ênfase naqueles que acontecem na região da América Latina e do Caribe (ALC). Este primeiro capítulo serve de sustento teórico para o desenvolvimento do trabalho e permite compreender algumas das principais características e elementos

constitutivos da Cooperação Sul-Sul Regional (CSSR), a partir de uma visão de diferentes agências nacionais de cooperação e organismos regionais.

A seguir, o **Capítulo 2** realiza uma revisão da cooperação internacional do MERCOSUL, desde o começo do processo até o momento, e se analisam as principais características e elementos da cooperação internacional do MERCOSUL, sob a luz das conceitualizações e traços definitórios consensualizados no espaço ibero-americano para a modalidade de CSSR. Nesse contexto, apresentam-se, em primeiro lugar, a **Política de Cooperação Internacional do MERCOSUL** (objetivos, princípios, modalidades, prioridades, etc.), atual marco jurídico orientador das ações de cooperação internacional do bloco desde no ano de 2014 e, a seguir, a **Estratégia de Cooperação Internacional do MERCOSUL para o período 2018-2021**, que funciona como roteiro das ações a serem empreendidas.

O **Capítulo 3** apresenta os resultados do estudo, por meio da **análise (quantitativa e qualitativa) das 610 iniciativas de cooperação intra-MERCOSUL** identificadas durante o levantamento documental. Nesse sentido, começa-se delimitando conceitualmente a CSS do MERCOSUL (CSSM), apresenta-se a metodologia utilizada para o levantamento da informação e a seleção das fontes e dos setores a serem analisados, realizam-se precisões conceituais com respeito às variáveis resumidas e assinalam-se as principais limitações do estudo. A seguir, apresenta-se a análise das iniciativas, conforme dois critérios: a) **análise geral** (quantitativa e qualitativa) do total de iniciativas, considerando diferentes variáveis como origem, tipologia, fontes de financiamento, atores participantes, dentre outros, e b) **análise setorial** (quantitativa e qualitativa de

cada setor), fazendo referência aos principais traços institucionais e características que a cooperação horizontal adota em cada um dos sete setores analisados, considerando a diversidade de situações e elementos que se apresentam em cada um deles.

Finalmente, o **Capítulo 4**, se centra na análise das contribuições que as iniciativas de cooperação horizontal ofereceram à

construção e aprofundamento do processo de integração regional, tanto em nível geral como setorial.

Sob a luz dos resultados obtidos, as considerações finais fazem referência às oportunidades e desafios da cooperação intra-MERCOSUL para o desenvolvimento e aprofundamento do processo de integração regional e apresentam-se algumas recomendações de política.

Este estudo tem como objetivo identificar e caracterizar as diferentes formas de cooperação técnica horizontal que ocorreram entre os Estados Partes do MERCOSUL, entre os anos de 2005 e 2015, no âmbito de sete setores de trabalho do processo de integração (agricultura familiar, ciência e tecnologia, educação, gênero, integração produtiva, meio ambiente e saúde).

A Cooperação Sul-Sul nos espaços regionais

A CSS, entendida como uma modalidade de cooperação entre países em desenvolvimento com base nos princípios de equidade, horizontalidade e consenso e, os **regionalismos**, vinculados com o processo de construção de espaços regionais, são dois fenômenos que estão **profundamente vinculados entre si**. Ambos se caracterizam, nos últimos anos, por um **ressurgimento** e um **dinamismo crescente**, principalmente em algumas regiões do mundo como a ALC.

Os intercâmbios de cooperação horizontal que ocorrem entre os membros de uma mesma região oferecem, em termos gerais, interessantes contribuições para a construção do espaço regional e vice-versa, o processo de construção do espaço regional acarreta experiências concretas de encontro e intercâmbio entre seus membros, que contribuem para reduzir brechas e assimetrias. Estas ações permitem consolidar relações entre sócios

da região, considerando suas complementariedades em matéria de capacidades e necessidades de desenvolvimento, o que favorece a ampliação e o aprofundamento dos processos de integração de maior envergadura que acontecem entre eles. Nesse sentido, na prática, ambos os fenômenos **conformam um círculo virtuoso, por meio do qual se reforçam mutuamente**.

De acordo com a Secretaria Geral Ibero-americana (SEGIB), os mecanismos regionais demonstraram ser “**espaços propícios**” ou “**âmbitos privilegiados**” para a promoção, geração e implementação de iniciativas de cooperação, e são justamente parte da lógica que sustenta à CSS, que “reside na possibilidade que oferece aos países participantes de unir esforços por meio dos quais dar uma resposta conjunta à problemáticas que lhes são comuns” (SEGIB, 2016: 185)¹. Ambos

¹ Secretaria Geral Ibero-americana (2016). *Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-américa*. Madri: Secretaria Geral Ibero-americana.

os processos (CSS e regionalismos) surgem, possivelmente, como resultado da **confiança** gerada entre os membros, como consequência da participação conjunta em diferentes foros regionais e a elaboração de agendas comuns, o que favorece uma **predisposição a compartilhar informação e a participar em atividades de CSS**.

Dessa forma, a CSS se vê **revalorizada** no âmbito dos espaços regionais como resultado das sinergias e interações que são criadas entre as suas partes e incide de forma positiva no aprofundamento e cumprimento dos objetivos de desenvolvimento por eles acordados. O desenvolvimento se apresenta, nesse sentido, como o eixo vertebrado em torno de ambos os processos.

Certamente, os Relatórios da CSS elaborados pela SEGIB permitiram demonstrar como, na prática, o fato de que países pertençam a um mesmo esquema de concertação ou integração **“permeia” a cooperação entre eles**, isto é, incentiva sua

participação em um programa ou projeto conjunto.

No caso particular de ALC, a proliferação de esquemas regionais tanto de cooperação como de integração coloca atualmente a CSSR como um dos mecanismos com maior intensidade nessa região.

A CSS e os regionalismos são dois fenômenos que estão profundamente vinculados entre si, principalmente em algumas regiões como a de ALC. Ambos conformam um círculo virtuoso, por meio do qual se reforçam mutuamente.

A Cooperação Internacional no MERCOSUL

O **MERCOSUL** recebe e administra fundos da cooperação internacional para o desenvolvimento desde o seu início (1991), destinados a financiar projetos e ações que tenham como objetivo o aprofundamento do processo e o fortalecimento de suas capacidades institucionais. Os mecanismos regionais para a administração, acompanhamento e avaliação das diferentes iniciativas de cooperação foram aperfeiçoando-se com o correr dos anos, ao mesmo tempo em que foram acompanhando as mudanças que o sistema da cooperação internacional para o desenvolvimento sofria. O MERCOSUL conta atualmente com uma **institucionalidade complexa e uma agenda de trabalho ampla**, e nesse âmbito, os intercâmbios de experiência, saberes e boas práticas entre seus

membros constituem uma realidade cotidiana.

No ano de 2014, o MERCOSUL realizou avanços normativos significativos, mediante a adoção da Decisão CMC Nº 23/14, por parte do Conselho do Mercado Comum (CMC), que consolida todos os aspectos vinculados com a cooperação internacional no MERCOSUL e aprova a **Política de Cooperação Internacional** do bloco, com o principal mecanismo jurídico e institucional compartilhado e formalizado pelos Estados Partes, no qual se estabelecem as regras (gerais e estratégicas) sob as que são reguladas as relações de cooperação entre seus membros. Essa nova política regional hierarquiza o tratamento da cooperação internacional dentro do MERCOSUL e a integra como uma ferramenta transversal para o fortalecimento e desenvolvimento do

processo de integração. Esse avanço normativo-institucional representa um valor agregado e diferencial de consenso e posicionamento do bloco nos espaços regionais e lhe permite ao MERCOSUL, atualmente, responder da melhor maneira aos desafios regionais e atuar de forma mais articulada no cenário global.

Por sua vez, no ano de 2018, o GCI, órgão auxiliar do Grupo Mercado Comum (GMC) e único com competência para entender em matéria de cooperação internacional, aprovou a Estratégia de **Cooperação Internacional do MERCOSUL**, que funciona como roteiro para os próximos quatro anos (2018-2021) e tem por objetivo “fortalecer a administração e a coordenação da cooperação internacional para o desenvolvimento, como ferramenta complementar e transversal” ao processo de integração.

Ambos os documentos acompanham as mudanças que o sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento experimenta, desde o início do século XXI, por meio da incorporação de elementos inovadores, como a referência a novas e renovadas formas de cooperação, (dentre elas, a CSS e a Cooperação Triangular²),

A incorporação de novos atores e a menção à nova agenda global de desenvolvimento (Agenda 2030) que serve de marco orientador.

O capítulo apresenta de forma detalhada os mecanismos institucionais (ação coordenada de diferentes órgãos e instâncias do MERCOSUL de caráter político e técnico), normativos (principalmente por meio da aprovação de normativa MERCOSUL que regula os aspectos gerais e específicos vinculados às atividades de cooperação), financeiros (por meio das contribuições ou quotas dos Estados Partes, contribuições de atores extra-regionais e fundos de cooperação regional, dentre outras fórmulas) e procedimentais (conta-se com procedimentos específicos para as atividades de apresentação, aprovação, acompanhamento e avaliação das iniciativas de cooperação regional) adotada pela CSSR no âmbito do MERCOSUL.

Com uma institucionalidade complexa e uma agenda de trabalho ampla, os intercâmbios de experiência, saberes e boas práticas entre os Estados Partes do MERCOSUL constituem uma realidade cotidiana.

A Cooperação intra-MERCOSUL (2005-2015): análise de sete setores.

Aos efeitos do estudo, define-se à Cooperação Sul-Sul MERCOSUL (CSSM) como uma modalidade de cooperação horizontal sul-sul na qual participam, como mínimo, dois países do bloco (Estados Partes e Associados) cujo objetivo é

contribuir com a consolidação do processo de integração, reduzir as assimetrias entre os países, e/ou fortalecer as capacidades técnicas e institucionais de cada um dos membros. *Sua execução se estabelece a partir de programas, projetos e/ou ações, os*

² Pela primeira vez em um texto jurídico do MERCOSUL faz-se referência à modalidade de cooperação triangular (Decisão CMC Nº 23/14).

quais são acordados no âmbito dos órgãos e foros do MERCOSUL mediante os mecanismos institucionais e normativos vigentes no bloco. Em sua implementação podem participar, eventualmente, outros atores extra-regionais com a finalidade de oferecer apoio técnico e/ou financeiro às iniciativas de CSSM.

Considerando esta definição e para os fins de levantamento da informação, foram consideradas as iniciativas que cumpriam com as seguintes características:

- Ser iniciativas que cumprem com alguns dos seguintes objetivos regionais de cooperação: 1) aprofundar a integração regional; 2) fortalecer as capacidades de cada um dos membros do bloco; 3) reduzir as assimetrias entre os países; e/ou 4) intercambiar, de maneira horizontal, conhecimentos e experiências, boas práticas e políticas públicas.
- Ser iniciativas de cooperação aprovadas e formalizadas no âmbito de órgãos e foros do MERCOSUL, mediante os mecanismos institucionais e normativos vigentes no bloco.
- Ser iniciativas de cooperação nas quais participam pelo menos dois Estados Partes do MERCOSUL e eventualmente, Estados Associados.
- Ser iniciativas de cooperação implementadas por meio de programas, projetos e/ou ações.
- Ser iniciativas de cooperação que estejam em fase de implementação ou que tenham sido executadas e finalizadas.
- Ser iniciativas de cooperação financiadas com recursos de:
 - Estados Partes e eventualmente, Estados Associados, seja por meio de fundos públicos provenientes de instituições do Governo (Ministérios,

Institutos, etc.), ou Fundos MERCOSUL integrados com contribuições de todos os países (por exemplo: Fundo para a Agricultura Familiar e Fundo Educativo do MERCOSUL).

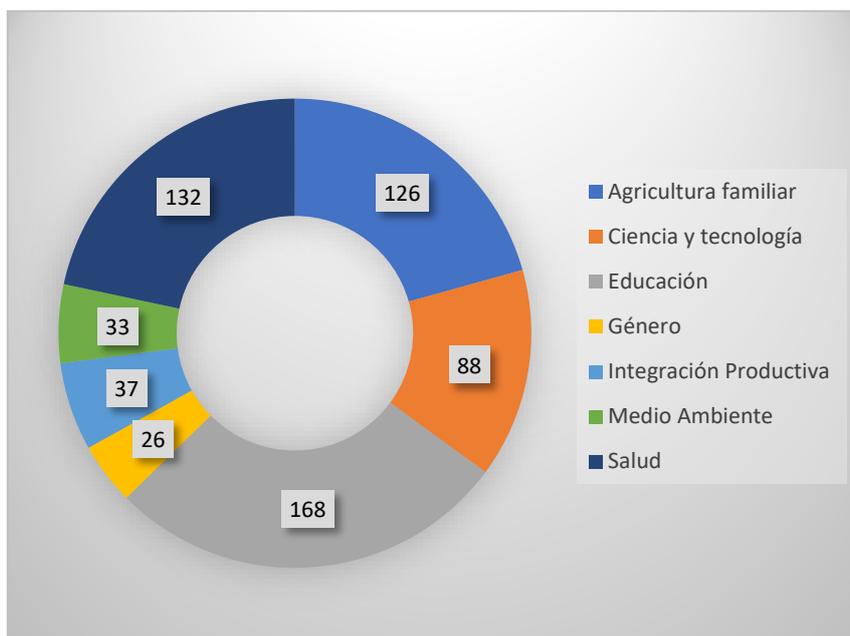
- Outros atores, como organismos internacionais ou terceiros países, que atuam no papel de segundo oferente e em conformidade com os critérios propostos pela SEGIB para as iniciativas de cooperação triangular.

As principais fontes utilizadas para a realização do estudo foram:

- Atas e documentos anexos (informativos e de trabalho, dentre outros) aprovadas no âmbito das reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos e foros da estrutura institucional do MERCOSUL (tanto de suas reuniões plenárias como dos foros dependentes).
- Normativa MERCOSUL (Decisões, Resoluções e Recomendações).
- Programas de Trabalho dos órgãos do MERCOSUL, aprovados pelo GMC.
- Documentos dos Projetos financiados pelos países e/ou organismos internacionais e pelo Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (Perfil de Projeto, Plano Operativo Geral, Plano Operativo Anual, Plano de Aquisições, relatórios de acompanhamento e de administração, avaliações, auditorias, etc.).
- Páginas web dos órgãos do MERCOSUL e/ou dos sócios cooperantes e outras páginas web com informação relevante sobre as ações de cooperação.

Durante o período de 2005 e 2015, aconteceram um total de 610 iniciativas de cooperação técnica intra-MERCOSUL, em sete setores de trabalho: agricultura familiar, ciência e tecnologia, educação, gênero, integração produtiva, meio ambiente e saúde.

Total de iniciativas de cooperação técnica intra-MERCOSUL, em sete setores (por quantidade de iniciativas). Período de 2005-2015.



Fonte: Elaboração própria

Da análise geral e setorial das iniciativas de cooperação intra-MERCOSUL, destaca-se a seguinte:

a) **Quanto ao total de ações por setor:** existem três setores que, de forma predominante, prestam conta do maior número de ações de cooperação intra-MERCOSUL: **educação** (168 ações), **saúde** (132 ações), e **agricultura familiar** (126 ações). Em sua totalidade, estes três setores registram quase 70% das ações levantadas, correspondente a 426 iniciativas. Os setores **meio ambiente, gênero e integração produtiva**, embora mostrem um número significativo de ações de cooperação técnica intra-MERCOSUL, representam 15% do total levantado. Enquanto isso, o setor de **ciência e tecnologia** presta conta de 14% do total de iniciativas.

b) **Quanto à origem das iniciativas:** do total levantado, 336 ações (55%) aconteceram no âmbito de programas e/ou

projetos de cooperação, enquanto 274 ações (45%) foram desenhadas e implementadas de forma isolada, isto é, são resultado das sinergias produzidas no âmbito das reuniões de trabalho dos órgãos do MERCOSUL ou são propostas de algum/s do/s Estado/s Parte/s ou da Presidência *Pro Tempore* do bloco.

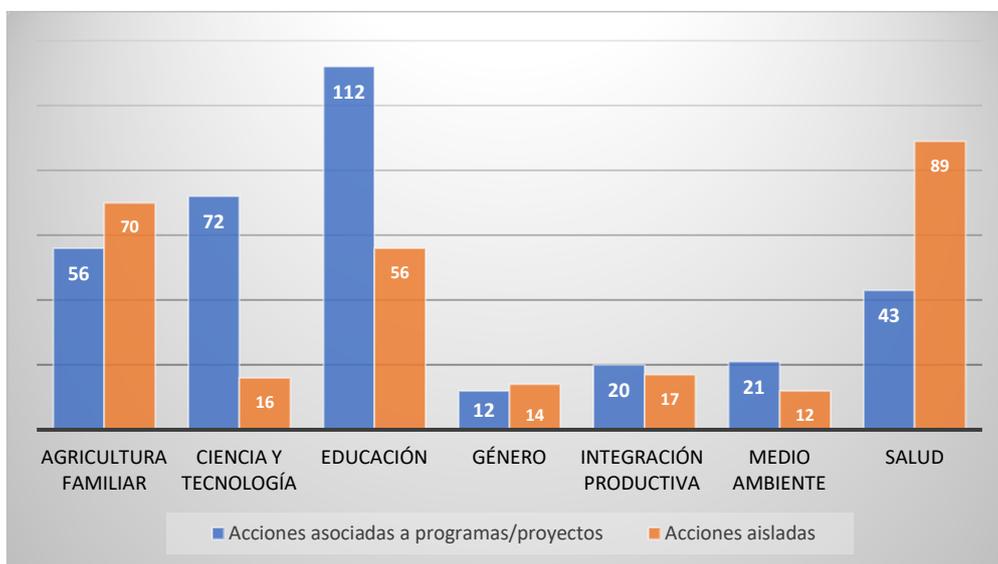
Este dado permite prestar contas da **importância que o desenho e a implementação de programas e/ou projetos de cooperação adquirem**, seguindo os mecanismos jurídicos e institucionais acordados pelo MERCOSUL, constituindo-se em instrumentos que contribuem para uma maior cooperação regional.

Durante o período, executaram-se em total **35 programas/projetos**, em cujo âmbito aconteceram ações de cooperação técnica intra-MERCOSUL.

No MERCOSUL, o desenho e a implementação de Programas e/ou Projetos de cooperação demonstraram ser instrumentos valiosos para potencializar os intercâmbios técnicos horizontais entre os países do bloco.

Na análise setorial, apresentam-se, no entanto, algumas diferenças com respeito a essa variável. Existem três setores (agricultura familiar, gênero e saúde) onde o número de ações executadas de forma isolada foi maior que aquelas ações associadas a programas/projetos, enquanto, pelo contrário, os setores de ciência e tecnologia, educação, meio ambiente e integração produtiva registram um número maior de ações associadas a programas/projetos com respeito às ações isoladas.

Ações associadas a programas/projetos e ações isoladas, por setor. Período de 2005-2015.



Fonte: Elaboração própria

c) Quanto à tipologia de ações:

Constatou-se a implementação de uma diversidade de iniciativas de cooperação técnica no MERCOSUL, com predominância de alguns tipos com respeito a outros, como a organização de seminários-oficinas, que representaram quase 50% do total levantado (300 ações). Seguidos, em ordem de importância quantitativa, por capacitações (131), visitas-estágios (72), assistências técnicas (53), estudos (40), feiras-exposições (6), concursos (5) e campanhas (3).

Cada um desses tipos de ações apresenta características e contribuições diferenciadas

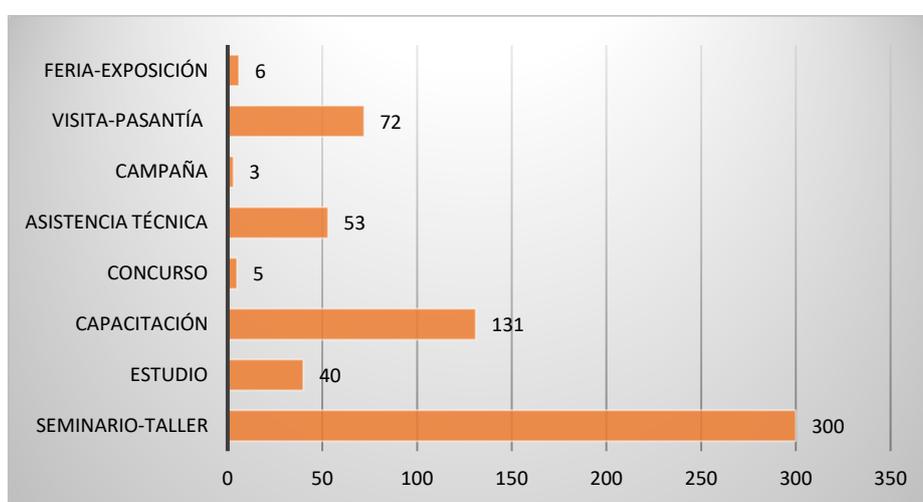
ao desenvolvimento e aprofundamento do MERCOSUL. Em geral, estas instâncias representaram oportunidades valiosas para: a) intercambiar de forma horizontal com outros parceiros da região conhecimentos e boas práticas sobre diferentes assuntos vinculados ao processo de integração; b) assentar as bases para a futura construção de políticas públicas nacionais e regionais, e/ou introduzir temas na agenda regional; c) dar tratamento às assimetrias existentes; d) melhorar a formação de recursos humanos da região; e) estreitar laços e incentivar a cooperação interinstitucional em prol de uma iniciativa comum; f) fortalecer as capacidades de instituições (nacionais e/ou

órgãos do MERCOSUL) da região; g) aumentar os conhecimentos sobre determinadas áreas do conhecimento; h) conhecer as iniciativas executadas em outros contextos da região; i) fortalecer os

laços de comunicação, intercâmbio e aprendizagem coletivos, e j) sensibilizar, alertar e difundir conhecimentos sobre problemáticas comuns e compartilhadas, dentre outros aspectos.

A análise dos diferentes tipos de ações permitiu comprovar a diversidade de formas de cooperação técnica horizontal que acontecem entre os Estados Partes e visualizar as contribuições oferecidas por elas no processo de integração.

Quantidade de ações de cooperação intra-MERCOSUL, de acordo com o tipo. Período de 2005-2015.



Fonte: Elaboração própria

d) **Quanto à fonte de financiamento:** 48% das ações (293) receberam o apoio técnico e/ou financeiro de algum ator extra-regional (dentre eles, AECID, FAO, IICA, União Europeia, OEI, OEA, UNICEF, UNESCO, UNILA, OIM, CAF, BID, CEFIR, PNUMA, GTZ, OPS/OMS), seja de forma exclusiva ou com a contribuição adicional dos Estados Partes do MERCOSUL; enquanto aproximadamente 30% das ações (184) receberam um **financiamento exclusivamente intra-MERCOSUL**, seja por meio de fundos públicos dos Estados Partes ou fundos comuns regionais (FOCEM, FAF, FEM). Não foi possível determinar a fonte de financiamento de 22% das iniciativas levantadas (133).

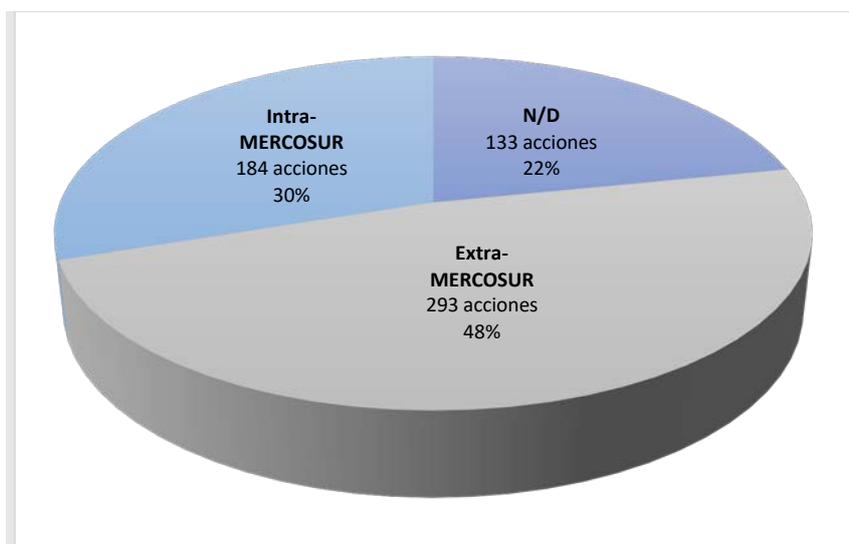
Os setores de **agricultura familiar, educação, gênero e meio ambiente** mostram uma maior tendência à implementação de iniciativas de cooperação horizontal intra-MERCOSUL com o apoio técnico e/ou financeiro de **recursos extra-regionais**. Por sua vez, os setores de **ciência e tecnologia, integração produtiva e saúde** registram uma maior quantidade de ações implementadas com **recursos intra-regionais**. Cada setor contou, na maioria dos casos, com o apoio financeiro e/ou técnico de diferentes atores e sócios cooperantes.

e) **Quanto aos atores participantes:** constatou-se uma prolífera participação de diversos atores da região nas iniciativas de cooperação intra-MERCOSUL, dentre eles:

representantes governamentais; representantes de organismos internacionais; representantes de organizações da sociedade civil; representantes do setor privado; técnicos especialistas em diferentes áreas; estudantes, docentes e pesquisadores e delegados de órgãos do MERCOSUL. Contatou-se, também, a participação não

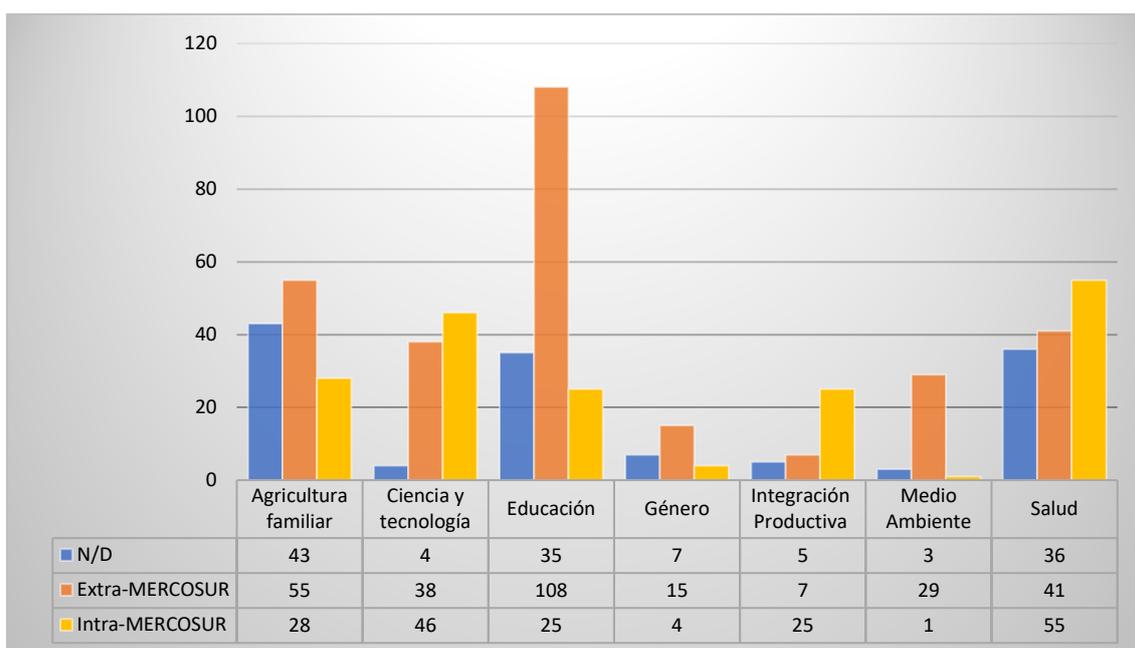
somente de atores dos Estados Partes do MERCOSUL, mas também de atores dos Estados Associados (dentre eles Chile, Bolívia, Equador, Colômbia), principalmente naqueles setores nos quais estes países participam nos órgãos do MERCOSUL, como é o caso da agricultura familiar, educação e saúde.

Quantidade e porcentagem de ações de cooperação intra-MERCOSUL, de acordo com sua fonte de financiamento.



N/D= informação não disponível
Fonte: Elaboração própria

Origem das fontes de financiamento (extra-MERCOSUL e intra-MERCOSUL), por setor.



Fonte: Elaboração própria

Constatou-se uma prolífera participação de diversos atores da região nas iniciativas de cooperação intra-MERCOSUL (setor governamental, sociedade civil, setor privado, estudantes/docentes, técnicos, dentre outros), dos Estados Partes e Estados Associados do MERCOSUL.

f) **Quanto à análise setorial:** cada um dos sete setores apresenta características e dinâmicas diferenciadas com respeito às iniciativas de cooperação intra-MERCOSUL por eles implementadas. Em algumas ocasiões, estas ações foram promovidas (e dinamizadas) por setores com uma institucionalização complexa e de iniciação precoce (incorporadas na agenda do processo em seus primeiros anos de funcionamento), que encorajaram de forma precoce os processos de intercâmbio de experiências entre os países. Em outros setores, pelo contrário, a implementação dessas ações esteve motivada por outros elementos dinamizadores, como: a disponibilidade de recursos financeiros, a existência de normativa mercosulina, a agenda política do processo e/ou o estímulo de diversos atores da região.

Da análise de cada um dos setores, destaca-se o seguinte:

- **Agricultura Familiar (AF):** Em funcionamento desde 2004, a REAF desenvolveu uma agenda de trabalho dinâmica, implementou diferentes iniciativas de cooperação horizontal entre os Estados Partes, que facilitaram a promoção e a coordenação de políticas públicas vinculadas à agricultura familiar no MERCOSUL e em cada um dos países. As organizações da AF e o Programa FIDA-MERCOSUL tiveram um lugar central no processo de construção e consolidação desta agenda. Destaca-se, também, a existência de um fundo próprio de recursos (FAF) para a implementação de iniciativas intra-MERCOSUL (em funcionamento desde 2012). As ações de cooperação horizontal neste setor foram promovidas por meio do trabalho conjunto com diferentes atores da região, dentre eles,

representantes governamentais dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL e de outros países da América Latina, representantes de organizações sociais da AF, Universidades e delegados de outros órgãos do MERCOSUL.

- **Ciência e Tecnologia:** A referência a este setor está presente desde o início do processo de integração, no entanto, durante os primeiros anos do processo a cooperação nesta área era “pouco significativa”, não contava com um padrão de especialização e tinha essencialmente um caráter informal. A partir do ano de 2008, registra-se uma **evolução positiva das ações cooperativas em ciência e tecnologia**, associada principalmente à implementação de projetos desenhados e implementados por órgãos do MERCOSUL (principalmente com recursos extra-regionais como a União Europeia e inter-regionais como o FOCEM). Registra-se, também, uma tendência em direção à implementação de ações de cooperação em C&T vinculadas às **áreas de biotecnologia** e à **sociedade da informação**, no âmbito do MERCOSUL.

- **Educação:** O Setor Educativo do MERCOSUL (SEM) é o que apresenta a maior quantidade de iniciativas de cooperação intra-MERCOSUL, implementadas durante o período de 2005-2015. A **complexa e dinâmica institucionalidade** deste setor, bem como a incorporação da agenda educativa **de forma precoce** ao processo de integração regional (em 1991), constituem alguns dos fatores que impulsionaram a **proliferação e a sustentabilidade** das iniciativas de cooperação horizontal nesta área. Os Planos de Ação aprovados pelo SEM e o desenho e implementação de programas

e/ou projetos de cooperação internacional constituíram também importantes ferramentas promotoras de ações de cooperação horizontal entre os Estados Partes. Registram-se iniciativas de cooperação horizontal em todas as áreas de trabalho do SEM (educação superior; educação média; educação básica, educação tecnológica; e formação docente). Da mesma forma que o setor AF, os Estados Associados (especialmente Chile, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru) tiveram uma **participação ativa** nas diferentes ações de cooperação educativa do MERCOSUL.

- **Gênero:** A perspectiva de gênero incorpora-se a partir de 1998 na agenda do MERCOSUL, bem como em sua institucionalidade (com a criação da REM e posteriormente da RMAAM). As ações de cooperação horizontal promovidas por este setor têm como objetivos principais: 1) **intercambiar conhecimentos, experiências e boas práticas entre os países do MERCOSUL, e/ou** 2) intercambiar conhecimentos com outros âmbitos do MERCOSUL, a fim **de incorporar e transversalizar a perspectiva de gênero** no processo de integração regional. Em sua maioria, estas iniciativas surgiram como resultado da implementação de projetos de cooperação internacional e da aprovação de normativa MERCOSUL (principalmente Decisões e Recomendações do CMC) que assentaram as bases para a promoção de ações cooperativas na região, instando ou recomendando aos Estados Partes a intercambiar boas práticas, experiências e legislações nesta área. Os intercâmbios promovidos entre diferentes atores da região conseguiram incorporar a perspectiva de gênero nas políticas regionais (e nacionais) em aspectos-chave para o desenvolvimento das mulheres como a participação econômica e política, a eliminação da violência em todas as suas formas, a saúde das mulheres, o combate ao tráfico internacional, as condições sociolaborais, dentre outros. Estas ações

alcançaram também a sensibilizar a cidadania do MERCOSUL em temas-chave vinculados ao gênero.

- **Integração Produtiva:** O tratamento de temas vinculados com a integração produtiva regional teve um renovado impulso a partir do ano de 2006 e viu-se refletido na introdução transversal do tema na agenda regional em diferentes órgãos e foros do MERCOSUL. Este renovado dinamismo coincide com o período sob análise e viu-se refletido em uma quantidade significativa de intercâmbios e ações de cooperação horizontal que aconteceram entre diferentes atores da região (empresários, autoridades governamentais, academias, dentre outros). Para sua implementação, contou-se principalmente com o apoio da AECID e do FOCEM, por meio da execução de programas e/ou projetos, e de outros organismos internacionais como CAF e BID que colaboraram com a organização e o patrocínio de seminários e capacitações sobre esta temática. Estas ações horizontais demonstraram ser uma ferramenta exitosa para estimular a **associatividade** entre o setor governamental, empresários e acadêmicos e contribuir com a geração de **alianças estratégicas**. Elas oferecem, também, informação e insumos valiosos para o desenvolvimento de projetos de complementação e especialização produtiva.

- **Meio Ambiente:** O reconhecimento da importância que os temas ambientais adquire na construção de um espaço regional e a convicção de que sendo a preservação do meio ambiente uma condição fundamental para avançar em direção ao processo de desenvolvimento econômico com justiça social, viu-se refletido no **dinamismo** dos intercâmbios horizontais que aconteceram entre os Estados Partes durante o período de 2005-2015, com respeito a diferentes temas da agenda ambiental. Acompanhado de uma

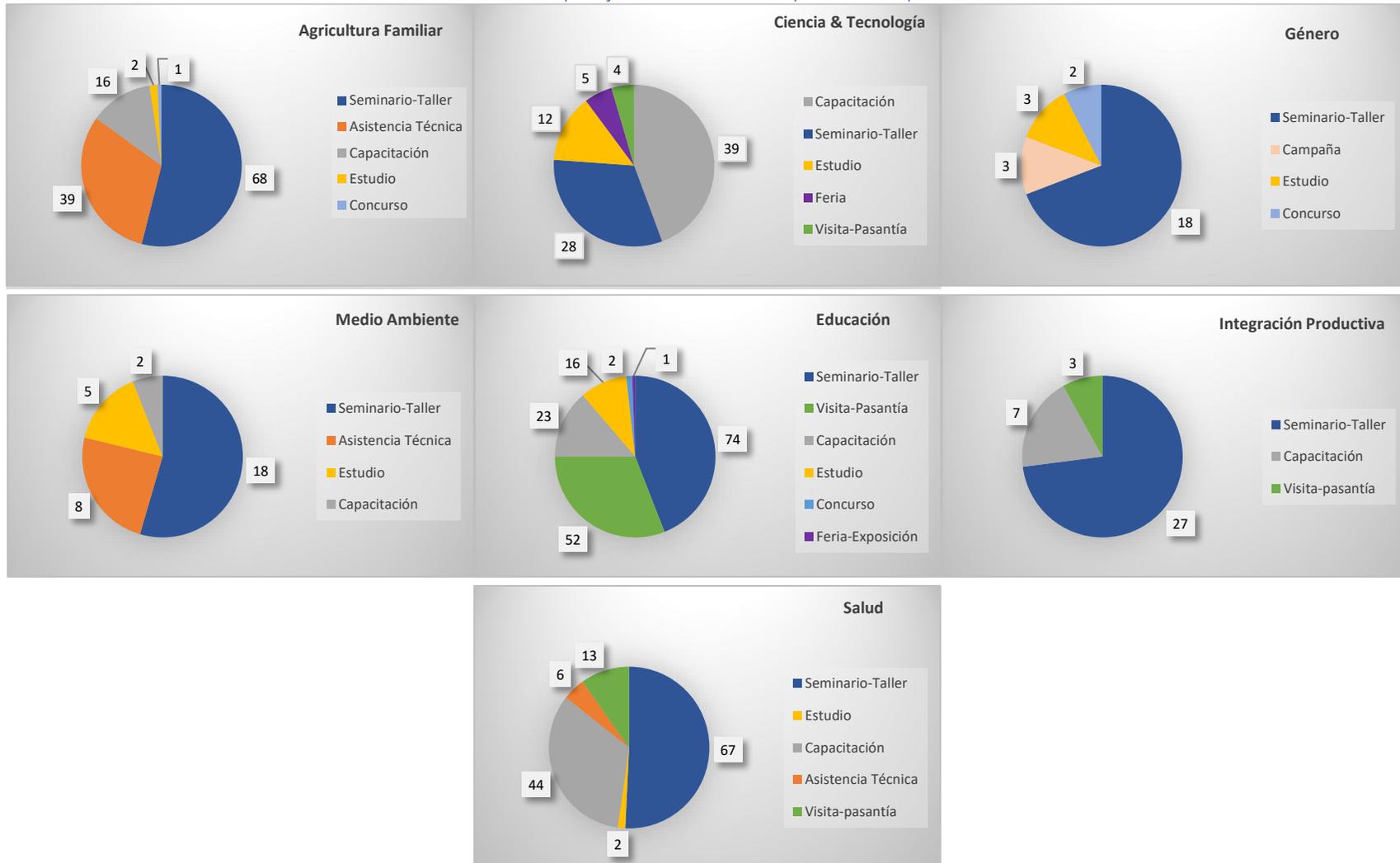
institucionalidade também precoce e da disponibilidade de fontes de financiamento, principalmente extra-regionais, que possibilitaram a implementação de diferentes projetos de cooperação e ações de cooperação intra-MERCOSUL, o setor conseguiu **conscientizar diferentes atores** da região sobre a importância do ambiente na construção e aprofundamento da integração regional, bem como da **visibilidade** à necessidade de um tratamento conjunto a aspectos comuns que atravessam a fronteira e que **requerem uma resposta regional e integral**.

- **Saúde:** Da mesma forma que o setor educativo, os temas vinculados à saúde pública dos países da região foram

incorporados de forma precoce na agenda de trabalho do MERCOSUL, que se viram acompanhados de uma **institucionalidade complexa**, que permitiu desenvolver uma **dinâmica de trabalho sustentada e contínua** no tempo, favorecendo o desenho e a implementação de um prolífero número de iniciativas de cooperação intra-MERCOSUL, durante o período analisado. Estas ações demonstraram ser um meio propício para melhorar os sistemas de saúde e as políticas públicas dos países da região, bem como para reduzir as assimetrias pré-existentes nesta área e fortalecer institucionalmente aos países que contam com menores capacidades e recursos (humanos e tecnológicos).

Cada um dos sete setores apresenta características e dinâmicas diferenciadas com respeito às iniciativas de cooperação intra-MERCOSUL por eles implementadas.

Quantidade de iniciativas de cooperação intra-MERCOSUL por setor e tipo: Período de 2005-2015



Fonte: Elaboração Própria

Contribuições da cooperação intra-MERCOSUL ao processo de integração.

O estudo permitiu prestar conta das **valiosas contribuições** que as iniciativas de cooperação intra-MERCOSUL ofereceram ao desenvolvimento e aprofundamento do processo de integração regional, no âmbito de sete setores de trabalho do MERCOSUL, bem como a diversidade de intercâmbios técnicos horizontais que acontecem entre os países da região. Desta forma, o quarto capítulo permite confirmar o marco teórico apresentado no estudo, podendo-se afirmar que a construção de **regionalismos e a CSS conformam um círculo virtuoso** por meio do qual ambos os processos **se reforçam mutuamente**.

Em efeito, por meio destas ações, contribuiu-se significativamente para a **integração dos países da região** (entre diferentes atores e em diferentes áreas) e para o **fortalecimento institucional do MERCOSUL**, melhorando a administração de seu trabalho e a articulação entre os diferentes órgãos e/ou foros que compõem sua estrutura institucional.

A CSSM apresenta-se como um instrumento de integração regional e demonstra ser um meio propício para o fortalecimento e desenvolvimento do processo de integração. Ambas se potencializam e se desenvolvem de forma conjunta.

De forma geral, entre as principais contribuições das iniciativas de cooperação intra-MERCOSUL ao processo de integração regional destacam-se os seguintes:

- Favoreceram o intercâmbio de experiências, boas práticas e saberes entre diferentes atores da região.
- Permitiram gerar e fortalecer capacidades humanas e institucionais (nacionais e regionais).

- Contribuíram para uma maior colaboração interinstitucional.
- Permitiram sistematizar informação e contribuíram com conhecimento regional sobre temas estratégicos da agenda.
- Favoreceram a formação de recursos humanos em diferentes áreas e níveis de educação.
- Permitiram reduzir assimetrias entre os países da região.
- Favoreceram a identificação conjunta de futuras linhas de trabalho.
- Contribuíram para o desenho e implementação de políticas públicas regionais e nacionais.
- Favoreceram a mobilidade de pesquisadores, técnicos, docentes e estudantes entre os países da região.
- Permitiram criar redes formais e informais de trabalho em diversas áreas.
- Conseguiram sensibilizar e conscientizar sobre temas da agenda de trabalho.
- Contribuíram para o fortalecimento institucional e geraram maiores vínculos entre diferentes instâncias do MERCOSUL e entre elas e outros atores.
- Favoreceram uma maior visibilidade das ações desenvolvidas pelos órgãos do MERCOSUL.
- Permitiram uma maior articulação e coordenação de atividades.
- Favoreceram a construção de uma identidade MERCOSUL.

O trabalho aborda, também, as principais contribuições das iniciativas de cooperação intra-MERCOSUL no âmbito de cada um dos setores analisados (validados pelos Coordenadores Nacionais dos órgãos dos setores analisados); e apresenta uma aproximação às capacidades instaladas, produto da mesma.

Considerações finais

Após mais de vinte anos de intercâmbios horizontais, o MERCOSUL conseguiu cristalizar um **conjunto valioso de saberes e boas práticas** que têm potencial para serem transferidos a outros países e/ou blocos de países (por meio da CSS ou cooperação triangular). Assim, os saberes acumulados permitem ao MERCOSUL hoje, se posicionar de maneira diferente diante de outros atores extra-regionais, assumindo novos papéis **(como oferente de cooperação)**.

O estudo permitiu vislumbrar as potencialidades que esta modalidade de cooperação apresenta, tanto ao interior do bloco (como ferramenta para aprofundar a integração regional) como no relacionamento com outros atores extra-regionais (como insumo para potencializar e dinamizar a agenda de relacionamento externo), já que as capacidades instaladas, produto dela, servem como ferramenta ou insumo para avançar em uma estratégia que posicione o MERCOSUL em um **duplo papel, de oferente e receptor de cooperação**.

Embora sejam múltiplos os benefícios e oportunidades que a cooperação técnica horizontal oferece ao processo de integração, tanto em nível intrabloco como extrabloco, o MERCOSUL enfrenta também um conjunto de **desafios** com respeito a esta modalidade de cooperação, dentre os quais destacam-se: a necessidade de buscar novas fórmulas e alianças com diferentes atores para o financiamento das iniciativas; o estabelecimento de um mecanismo formal para seu levantamento e sistematização; o alinhamento com a Agenda 2030 e os ODS; e a definição de uma estratégia de comunicação e visibilidade que permita dar a conhecer as iniciativas já implementadas (ao interior do bloco e a possíveis sócios cooperantes); dentre outros aspectos.

A abordagem de todos estes desafios e o avanço em direção à novas oportunidades para a cooperação intra-regional requererá esforços, compromissos e vontade política de todos os membros participantes.

Após mais de vinte anos de intercâmbios, o MERCOSUL conseguiu cristalizar um conjunto valioso de saberes e boas práticas que têm potencial para serem transferidos a outros países e/ou blocos de países (por meio da CSS ou cooperação triangular). Estes saberes acumulados permitem ao MERCOSUL hoje, se posicionar de maneira diferente diante de outros atores extra-regionais, assumindo novos papéis (como oferente de cooperação). Como resultado disso, a agenda de relacionamento externo do MERCOSUL poderia ver-se potencializada e dinamizada.

