

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS**

**Tamara Lorenzoni Pereira**

**COOPERAÇÃO PARA EDUCAÇÃO NO MERCOSUL: O PROGRAMA  
MARCA E A RETIRADA UNILATERAL DO BRASIL DO SETOR  
EDUCACIONAL DO BLOCO**

Santa Maria, RS  
2021

Tamara Lorenzoni Pereira

**COOPERAÇÃO PARA EDUCAÇÃO NO MERCOSUL: O PROGRAMA  
MARCA E A RETIRADA UNILATERAL DO BRASIL DO SETOR  
EDUCACIONAL DO BLOCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade Federal de Santa Maria (PPGRI/UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Relações Internacionais**.

Orientadora: Prof. Dra. Joséli Fiorin Gomes

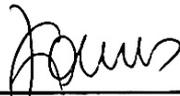
Santa Maria, RS  
2021

**Tamara Lorenzoni Pereira**

**COOPERAÇÃO PARA EDUCAÇÃO NO MERCOSUL: O PROGRAMA MARCA E A RETIRADA UNILATERAL DO BRASIL DO SETOR EDUCACIONAL DO BLOCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade Federal de Santa Maria (PPGRI/ UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Relações Internacionais**.

**Aprovada em 31 de agosto de 2021.**



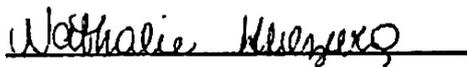
---

**Joséli Fiorin Gomes, Dra. (UFSM)**  
(Presidente/Orientadora)  
Videoconferência



---

**Júlio César Cossio Rodriguez, Dr. (UFSM)**  
(Examinador 1)  
Videoconferência



---

**Nathalie Kuczura Nedel, Postdoc (FADISMA)**  
(Examinador 2)  
Videoconferência

Santa Maria, RS  
2021

## DEDICATÓRIA

*À todas e todos que tornaram meus últimos anos mais leves e que acreditam que cooperar é mais que um desejo e sim uma necessidade.  
À Maria Teresa, Catarina, Nicolai e Soninho (in memoriam).*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço imensamente à minha família e amigos que entenderam a minha ausência durante inúmeros momentos, à Maria Alice Pilau Arzeno que nunca me deixou desistir, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria, mas principalmente a minha orientadora Joséli Fiorin Gomes, que além de demonstrar profissionalismo, foi de extrema sensibilidade ao me acolher. Minha gratidão genuína.

## EPÍGRAFE

*"A educação é a chave [para a mudança]. Mas ela deve ser seguida por ações."*

**MALALA YOUSAFZAI**

## RESUMO

### **COOPERAÇÃO PARA EDUCAÇÃO NO MERCOSUL: O PROGRAMA MARCA E A RETIRADA UNILATERAL DO BRASIL DO SETOR EDUCACIONAL DO BLOCO**

AUTORA: Tamara Lorenzoni Pereira  
ORIENTADORA: Prof. Dra. Joséli Fiorin Gomes

Guiadas pela teoria liberal neo-institucionalista, as instituições têm como papel principal facilitar a cooperação de países que possuam interesse nelas. Essa prática de cooperação reduz incertezas, promovendo uma maior previsibilidade dos países em questão. Assim, a trajetória do Brasil no Mercado Comum do Sul (Mercosul) destaca-se pelo seu protagonismo, pela assídua participação e pela grande tendência à cooperação desde a criação do bloco. Dessa maneira, a Cooperação para a Educação no Mercosul representa uma grande parte dessa dinâmica, evidenciando o desejo dos países constituintes pela cooperação desde a criação do Sistema Educacional do Mercosul (SEM). Em 2019, entretanto, o Brasil retira-se de forma unilateral do SEM, interrompendo vinte anos de contínua participação. Com base nisso, a presente pesquisa investiga a retirada do Brasil do SEM, o mais antigo programa de Cooperação para Educação vigente no bloco, trazendo como exemplo de expoente máximo o Programa MARCA. A hipótese a ser testada nesse trabalho é de que a mudança na política interna impactou diretamente a política externa do país. Através do método qualitativo, busca-se identificar, por meio de bibliografias e documentos, como essa retirada impacta na cooperação intra-bloco e no Programa MARCA.

**Palavras-chave:** Cooperação para Educação. Mercosul. Neo-institucionalismo. Programa MARCA. Sistema Educacional do Mercosul.

## ABSTRACT

### EDUCATIONAL COOPERATION IN MERCOSUR: MARCA PROGRAM AND THE UNILATERAL WITHDRAWAL OF BRAZIL FROM THE EDUCATIONAL SECTOR OF THE GROUP

AUTHOR: Tamara Lorenzoni Pereira  
ADVISER: Prof. Dra. Joséli Fiorin Gomes

Guided by neo-institutionalist liberal theory, institutions have the main role of facilitating the cooperation of countries that have an interest in them. This practice of cooperation reduces uncertainties by promoting greater predictability of the countries concerned. Therefore, Brazil's trajectory in the Southern Common Market stands out for its importance, assiduous participation, and a big tendency to cooperation since the creation of the group. In this way, the Cooperation for Education in Mercosur represents a big part of this dynamic, bringing out the desire of constituent countries for cooperation since the creation of the Mercosur Educational System (SEM). In 2019, however, Brazil leaves unilaterally from SEM, interrupting twenty years of continuous participation. Based on that, the following research investigates the withdrawal of Brazil from Sem, the earliest program of Educational Cooperation of Mercosur, bringing as most important example the MARCA Program. The hypothesis to be tested in this work is that changes in internal policies directly affected the foreign policy of the country. Through the qualitative method, it seeks to identify, over bibliography and documents, how this withdrawal impacts the cooperation inside-group and in MARCA Program.

**Keywords:** Educational cooperation. Mercosur. Neo-institutionalism. MARCA Program. Mercosur Educational System.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Perspectivas de cooperação (otimistas).....	15
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
CCR	Comitê Coordenador Regional
CCT	Comitê de Cooperação Técnica do Mercosul
CGSIC	Comitê Gestor do Sistema de Informação e Comunicação
CMC	Conselho Mercado Comum
CRCA	Comissões Regionais Coordenadoras de Área
CRCA	Comissões Regionais Coordenadoras de Áreas
FCCP	Foro de Consulta e Concertação Pública
FEM	Comitê Assessor do Foro Especializado Migratório
GCI	Grupo de Cooperação Internacional
GGP	Grupo Gestor de Projetos
GGP	Grupo Gestor de Projetos
GMC	Grupo do Mercado Comum
MARCA	Programa de Mobilidade Acadêmica Regional em Cursos Acreditados
MEC	Ministério da Educação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MEXA	Mecanismo Experimental de Credenciamento de Cursos para Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do Mercosul
PARLASUL	Parlamento do Mercosul
PROINFO	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
ONU	Organização das Nações Unidas
RME	Reunião dos Ministros da Educação do Mercosul
SEM	Setor Educacional do Mercosul
SGT	Subgrupo de Trabalho
UA	União Aduaneira
ZLC	Zona de Livre Comércio

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 A COOPERAÇÃO E A TEORIA NEOINSTITUCIONALISTA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....</b>	<b>16</b>
2.1 VISÃO OTIMISTA DA COOPERAÇÃO NA TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	16
<b>2.1.1 O Liberalismo e a cooperação na teoria das relações internacionais .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1.2 O Neoinstitucionalismo .....</b>	<b>20</b>
<b>3 A COOPERAÇÃO REGIONAL MULTILATERAL PARA EDUCAÇÃO .....</b>	<b>25</b>
3.1 COOPERAÇÃO NO MERCOSUL.....	26
3.2 O MERCOSUL EDUCACIONAL .....	32
<b>3.2.1 Plano Estratégico 2001-2005.....</b>	<b>35</b>
<b>3.2.2 Plano 2006-2010 .....</b>	<b>39</b>
<b>3.2.3 Plano de Ação 2011-2015 .....</b>	<b>41</b>
3.3 PROGRAMA DE MOBILIDADE ACADÊMICA REGIONAL EM CURSOS ACREDITADOS (MARCA).....	44
3.4 A RETIRADA DO BRASIL DO SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL .....	47
<b>4 CONCLUSÃO .....</b>	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>51</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A política internacional da América Latina teve como elemento permanente em sua história o regionalismo (RUIZ, 2019). A cooperação e a integração regional estão presentes em diversos debates latino-americanos desde os primórdios. Esse regionalismo impulsionou, desde o século XIX, diferentes iniciativas de cooperação<sup>1</sup>, o que é percebido inicialmente nas reflexões de Miranda e Simón Bolívar, que a denominavam, nos anos 1800, como “unidade regional”.

Quando se fala em teoria, porém, o pensamento latino-americano começa a se desenhar posteriormente nos debates. De acordo ainda com Ruiz (2019), o conhecimento e o pensamento regionais da América do Sul são baseados na terminologia de Foucault, de modo que, de acordo com o autor, “pode-se, então, argumentar que na América Latina no século XIX e início do século XX existiu um extenso saber sobre regionalismo”. Esse saber pode ser verificado em discursos de reconhecimento Estatal, na soberania, na autonomia no sistema internacional, entre outros fatores.

Entre autores do regionalismo, foi Bunge (1982) quem propôs a criação de uma união aduaneira dos países do Cone-sul. O autor contribui para a disciplina no ponto em que o “saber” sobre o regionalismo dá lugar a uma teoria mais elaborada, que culminaria nas ideias de Raul Prebisch. Ainda nesse período, o regionalismo não figurava propriamente como um programa de pesquisa lakatoniano. Mas, de acordo com Ruiz (2019), a proposta de Bunge (1982) ainda assim é importante pois “incorpora a região latino-americana em um debate que estava tendo lugar desde o século XIX no âmbito da economia política, entre os pensadores do livre-mercado e nacionalistas”<sup>2</sup>.

Importante ressaltar que esses pensadores a quem Ruiz (2019) se refere (e que governaram grande parte da América Latina) baseavam suas ideias em David Ricardo e nas vantagens comparativas, ou seja, defendiam que os países deveriam

---

<sup>1</sup> Desde el Congreso de Panamá en 1826 y los Congresos Hispanoamericanos que se realizaron entre las décadas del 40 y 60 del siglo XIX, el ciclo panamericanista que se inicia en 1899, iniciativas como el Pacto ABC del Barão de Rio Branco o la Unión Aduanera del Sur de Alejandro Bunge hasta procesos más recientes como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Pacto Andino-Comunidad Andina o el Mercado Común del Sur (Mercosur), la unidad regional ha sido un tema permanente en América Latina (RUIZ, 2019).

<sup>2</sup> Tradução livre do original: “[...] incorpora a la región latinoamericana en un debate que estaba teniendo lugar desde el siglo XIX en el ámbito de la economía política, entre librecambistas y nacionalistas” (BUNGE, 1982).

se especializar em exportações de bens, dos quais tinham vantagens sobre os outros, como os bens primários. Enquanto isso, Bunge (1982) alinhado às ideias de Friederich List (da Alemanha), acreditava que diversificar a estrutura produtiva e industrializar eram os caminhos para o desenvolvimento.

Porém, o *turning point* da teoria viria com Raul Prebisch que, alinhado às ideias de Bunge (1982), funda a escola estruturalista latino-americana, um programa de pesquisa científica<sup>3</sup> formado por um núcleo duro (a divisão do sistema internacional em centro e periferia e a necessidade da transformação produtiva), uma heurística positiva e negativa (deterioração dos meios de troca, heterogeneidade estrutural, estilos de desenvolvimento, excedente e igualdade) e um cinturão de proteção. Assim, a escola estruturalista tinha, nesse momento, originado um programa de pesquisa latino-americano que explicava o problema do desenvolvimento e do subdesenvolvimento no Sul Global (RUIZ, 2019).

Nessa teoria, ficava evidente a assimetria do sistema internacional e propunha, então, a modificação da estrutura produtiva dos países periféricos para que se tornasse mais semelhante aos países do centro – e, ainda de acordo com Ruiz (2019), a construção de um mercado comum deriva de uma visão de Prebisch.

A Escola da Autonomia é a segunda contribuição teórica da América Latina ao regionalismo. Para Puig e Jaguaribe, o sistema internacional é claramente hierárquico e moldado pelas potências que defendiam seus interesses ao manter o *status quo*. O processo para que a dependência dos países latino-americanos fosse resolvido estava na autonomização, o que dependia das elites nacionais. Como terceira contribuição teórica está a Escola da Dependência; porém, nesta, a integração não foi muito tratada.

Mais recentemente, no caso do Mercosul, ao se analisar o Tratado de Assunção, observa-se que os objetivos do bloco se limitaram aos comerciais: o aperfeiçoamento de uma zona de livre comércio e de um arcabouço externo comum, ainda que se admitisse a possibilidade de acordos setoriais.

Assim, de acordo com Hurtado (2021) “ainda que inicialmente a integração do Mercosul no Tratado de Assunção era essencialmente econômica e comercial, já em

---

<sup>3</sup> El núcleo duro es el conjunto de supuestos metafísicos que definen el Programa de Investigación. Participar en un Programa de Investigación implica aceptar las premisas que constituyen el núcleo duro. La heurística (positiva o negativa) puede variar, pero no el núcleo duro que es defendido por el cinturón de protección (LAKATOS, 1980).

sua primeira década de existência foi desdobrando-se em uma integração de dimensão social”. Dessa maneira, era uma integração voltada para o mercado de trabalho, porém, posteriormente, desde 2003, a dimensão social transcendeu-o.

Ainda, é importante ressaltar que o regionalismo, na década de 1990, esteve ligado ao neoliberalismo, ao avanço da globalização, e a noção do regionalismo pós-hegemônico propõe novas narrativas para além do livre mercado. Mas, isso não significa que há uma ruptura da América Latina com o neoliberalismo. Pelo contrário, de acordo com Riggiozzi (2012), a ascensão do regionalismo pós-hegemônico não significa que o capitalismo, o liberalismo e outras formas de interação parem de existir, e, sim, que a centralidade nesse modelo foi quebrada.

Após o breve estado da arte das referências latino-americanas, será abordada a ideia de cooperação na disciplina de relações internacionais. Essa ideia surge muito antes da própria disciplina. De acordo com Maciel (2009), a cooperação em si data desde sempre, pois foi através dela que o ser humano buscou a sobrevivência através dos tempos. Em termos históricos e de acordo com o autor, foram as duas grandes guerras que agiram como um *turning point* no sistema internacional e que fizeram com que o conceito de cooperação de uma ideia belicista passasse também a de ganhos mútuos entre os Estados.

Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), o termo “cooperação internacional” começa a se expandir e ocupar de fato a agenda internacional, o que fica comprovado pelo Capítulo XI da carta de criação da ONU, intitulado “Cooperação internacional econômica e social” (ONU, 1948).

Ainda, quando se aborda a cooperação nas relações internacionais, ela possui diferentes perspectivas: a otimista<sup>4</sup> e a pessimista<sup>5</sup>. Nesse trabalho, a primeira será utilizada como base teórica através da teoria neo-insitucionalista, que traduz a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) como um exemplo de cooperação otimista.

Particularmente, a trajetória acadêmica da autora, voltada para a cooperação, é bastante evidente. Pesquisando na área desde 2016, busca-se compreender, principalmente, como a cooperação regional afeta a vida diária dos brasileiros. Em 2020, no segundo ano de mestrado no Programa de Pós-graduação em Relações

---

<sup>4</sup> A definição utilizada aqui é a feita por Seitenfus (2004), na qual a visão otimista da cooperação, nas relações internacionais, é composta pelos liberais e neoliberais e pela teoria construtivista.

<sup>5</sup> Aqui também se utiliza a definição de Seitenfus (2004). Para o autor e com base nas teorias realista e neorrealista, na teoria da estabilidade hegemônica e nas teorias marxistas e neomarxistas, a cooperação possui conotação pessimista.

Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria, os planos eram de estudar a cooperação para educação com foco nos tratados multilaterais do Brasil com o Mercosul.

Essa pesquisa demandou um grande processo de construção de banco de dados, mas, infelizmente, a pandemia da Covid-19, que se estende até os dias atuais, impediu que esse construto fosse finalizado (afinal, esse banco de dados demandava um acesso a escolas e autoridades que foi impossibilitado presencial e virtualmente).

Na construção dessa dissertação, então, um anúncio, feito em 2019 pelo Ministro da Educação da época, fez com que o desejo de entendimento sobre a cooperação e a educação levasse à alteração que resultou no rumo atual desse trabalho. Em novembro de 2019, o ex- Ministro da Educação Abraham Weintraub anunciou a saída do Brasil do Setor Educacional do Mercado Comum do Sul, após 28 anos de formação do bloco (MEC, 2019). Essa notícia repercutiu na mídia em diversos veículos, colocando à prova o trabalho da instituição na área Educacional.

Assim, guiada pela pesquisa bibliográfica e documental e através da teoria neo-institucionalista, a qual tem papel principal de compreender a facilitação e a diminuição de incertezas entre os países através da cooperação entre eles, o presente trabalho procura investigar a retirada do Brasil do Setor Educacional do Mercosul.

Para que essa empreitada seja cumprida, foi selecionado o Programa MARCA, um dos mais antigos programas de cooperação do bloco e o mais antigo em matéria de educação. Através dele, investigar-se-á, então, se ocorreram ou não impactos da retirada do Brasil do Setor Educacional do Mercosul e, em caso positivo, identificar quais seriam eles. Para isso, através do método qualitativo de pesquisa, em pesquisas documentais e bibliográficas, procurar-se-á esclarecer os efeitos da retirada do Brasil do SEM, do mais antigo programa de Cooperação para Educação vigente no bloco.

Assim, o presente trabalho será dividido em duas partes. Primeiramente, com intuito de trazer fôlego teórico ao debate, será apresentado um estado da arte da cooperação nas relações internacionais, enfatizando o viés neo-institucionalista. Dessa maneira, nas subdivisões da primeira parte serão abordadas a visão otimista da cooperação na teoria das relações internacionais, o liberalismo e a cooperação nas relações internacionais e, para concluir, a teoria neo-institucionalista.

A segunda parte do presente trabalho será dedicada especificamente à cooperação para educação. Assim, tratar-se-á sobre a cooperação no Mercosul, seguida de exame sobre a cooperação específica na área educacional (em que serão

expostos três Planos de Ações a esta referentes). Por fim, na terceira subseção, será abordado o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional em Cursos Acreditados, o MARCA, e, por fim, a retirada do Brasil do Setor Educacional do Mercosul.

## **2 A COOPERAÇÃO E A TEORIA NEOINSTITUCIONALISTA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

O campo das relações internacionais foi sempre permeado por grandes debates, os quais são representados por diversas teorias. De acordo com David Lake (2013), embora as diferentes teorias da disciplina representem distintas visões de um mesmo problema, nos últimos tempos as diferenças entre elas pareceram diminuir. Nesse sentido, em um primeiro momento, as teorias de médio alcance foram deixadas de fora do campo tradicional da disciplina de relações internacionais. Porém, posteriormente, a teoria eclética ganhou proeminência: “ela não é nova, sempre esteve aqui, mas renegada aos atores menores e não aos heróis” (LAKE, 2013).

A “teoria eclética é a fonte de algumas das pesquisas mais progressivas no campo das RI, não é um novo futuro, mas sim, o futuro” (LAKE, 2013). Ainda, e de acordo o autor nas últimas décadas, as teorias preferidas são aquelas capazes de conectar os incentivos e as ações de indivíduos reais, ou possivelmente grupos de relativa homogeneidade, aos resultados das políticas de uma maneira consistente.

Para que a análise da retirada unilateral do Brasil do Mercado Comum do Sul seja consistente, a presente dissertação analisa o Programa MARCA, exemplificando a cooperação firmada entre o Estado brasileiro e o Mercosul em matéria de educação no âmbito do Sistema Educacional do Mercosul, com o viés da teoria neo-institucionalista, encarada como uma teoria otimista na questão da cooperação.

Com o intuito de trazer fôlego ao debate que é realizado posteriormente, o primeiro capítulo da dissertação é dedicado a fazer uma pesquisa bibliográfica acerca de como a cooperação nas relações internacionais é vista pela teoria neo-institucionalista. Para que essa empreitada seja possível, primeiramente é abordada a visão otimista sobre a cooperação por parte das relações internacionais e, ainda, como essa cooperação se dá na teoria liberal da disciplina, com ênfase no neo-institucionalismo.

### **2.1 VISÃO OTIMISTA DA COOPERAÇÃO NA TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Para que se possa analisar a visão otimista da cooperação na teoria das relações internacionais, é importante ressaltar que, de acordo com Maciel (2009), a ideia de cooperação no âmbito da disciplina surge antes dela mesma, afinal o ser humano, através dos tempos, encontrou na cooperação uma forma de proteção e de sobrevivência.

Ainda, é possível dizer que essa ideia é ampla tendo em vista os teóricos de diferentes correntes das relações internacionais que interpretam a cooperação. De acordo com Edward Hallet Carr (2001), expoente da disciplina, a definição de cooperação, no sentido utópico e liberal-idealista no âmbito das relações internacionais, é criticável, pois se caracteriza por ser ingênua na argumentação, pregando que haveria uma "harmonia automática" no cenário mundial (NETO,2014).

Além disso, como uma visão otimista da cooperação, o idealismo guiou a visão de muitos líderes ainda no século passado, com a criação da Liga das Nações, por exemplo, que foi sustentada no princípio da paz democrática de Kant; porém, teve seu fim justamente pelo fato de os Estados Unidos não fazerem parte da organização, colocando em xeque essa visão idealista da cooperação. Apesar do tom ingênuo da teoria liberal, é importante ressaltar que a força, e automaticamente o poder, da política internacional é baseada nas teorias da disciplina (NETO,2014).

#### Quadro 1 – Perspectivas de cooperação (otimistas)

<b>Otimistas</b>		
<b>Regimes internacionais</b>	<b>Liberal e neoliberal</b>	<b>Neo-institucionalista</b>
Os regimes internacionais diminuem os custos de transação.	A cooperação é percebida como um jogo que se repete.	Concebe os interesses estatais como exógenos e, assim, os comportamentos estatais seriam afetados por forças externas aos estados, como as instituições.

Fonte: Adaptado de Seitenfus (2004, p. 22) e Adler (1998).

Em contrapartida, a teoria realista das relações internacionais argumenta que, por ser guiada pelo poder, a política internacional tem como atores as nações com interesses conflitantes e não harmônicos. Dessa forma, a política internacional, nessa visão, se caracterizaria pela luta e pela manutenção do poder. Ainda de acordo com Neto (2014) o equilíbrio de poder no sistema internacional possui vários métodos para ser mantido. Primeiramente, sendo possível "dividir para governar"; em segundo lugar,

por compensações territoriais e/ou políticas; em terceiro, por uma corrida armamentista; e, por fim, por alianças militares - esse último sendo indispensável para se discutir a cooperação nas relações internacionais.

A capacidade realista de explicar os fenômenos fez com que essa corrente dominasse os estudos das relações internacionais até o fim dos anos 1970 e, nesses, a cooperação internacional era destinada somente a alianças militares (NETO, 2014). Por mais que a visão realista dominasse os estudos da área, esse fato não impediu que, no final da Segunda Guerra Mundial, a cooperação se tornasse prática de governo e tivesse seu conceito definido (SATO, 2010):

Cooperação internacional não significa apenas ajuda mútua entre governos e entre instituições pertencentes a diferentes países, muito embora ela possa existir até com frequência. Cooperação internacional tem um sentido mais amplo. Significa trabalhar junto. Significa que governos e instituições não tomam decisões e iniciativas isoladas. Cooperação internacional significa governos e instituições desenvolvendo padrões comuns e formulando programas que levam em consideração benefícios e também problemas que, potencialmente, podem ser estendidos para mais de uma sociedade e até mesmo para toda a comunidade internacional. (SATO, 2010, p. 48).

Com essa definição, fica evidente que o sentido da cooperação nas relações internacionais é amplo. Dessa maneira, pode-se aferir que a cooperação possui diferentes perspectivas nas relações internacionais. Assim, de acordo com Seitenfus (2006), pode-se dividir a cooperação em uma perspectiva otimista e em outra pessimista dentro da área. Ainda, quando se trata da teoria neoliberal, mais especificamente neo-institucionalista, nas relações internacionais, Keohane (1993, p. 285) aponta:

O Institucionalismo [...] vê a crescente interdependência econômica e ecológica como tendências seculares, e, portanto, espera que, enquanto mudanças tecnológicas pedem maior interdependência econômica, e enquanto as ameaças ao meio ambiente objetivarem o crescimento em grande escala, vamos observar um aumento contínuo no número e complexidade das instituições internacionais e o espaço da sua regulamentação.

Dessa maneira, fica evidenciada que a cooperação, no âmbito neo-institucionalista, concebe os interesses estatais como exógenos, de modo que os comportamentos estatais seriam afetados por forças externas aos estados, como as instituições (ADLER, 1999, p. 205). Essas instituições servem para favorecer a

cooperação quando os Estados estão dispostos a cooperar, já que possuem interesses autocentrados.

Por fim, de acordo com (NETO,2014), a abordagem que leva em conta instituições e regimes internacionais, que nessa sessão foi chamada de visão otimista da cooperação, aumenta a possibilidade dessa prática nas relações internacionais. Isso se dá pelo fator de redução de incertezas que atenua o efeito de anarquia, promovendo "maior previsibilidade no modo de agir dos países e, por isso, facilitar a ocorrência de cooperação em áreas temáticas específicas das relações internacionais." (NETO,2014).

### **2.1.1 O Liberalismo e a cooperação na teoria das relações internacionais**

No início dos anos 1970, o autor liberal John Rawls (2008) objetiva, com seus escritos, a sustentação das instituições democráticas nas quais a liberdade e a igualdade pudessem ser compreendidas e concebidas. Assim, ele encara a política pública<sup>6</sup> como um meio para que essa sustentação ocorra. Entretanto, para que essa política pública seja realizada, Rawls aposta que seria necessária a cooperação, uma vez que traria benefícios a todos os atores do processo. Para Rawls, uma sociedade justa, então, pautar-se-ia na cooperação.

Ainda para o autor, as instituições buscariam essa sociedade justa e cooperativa através da promoção de políticas públicas. Porém, o papel dessas políticas vai além de promover condições mais justas. De acordo com Calgaro e Pereira (2017, p. 291), "as políticas públicas no espaço local são importantes para que a sociedade possa solver seus problemas de forma mais harmônica e consensual, visto que os indivíduos conhecem bem seus problemas".

Andrew Moravski (2003) inicia o texto "A teoria liberal nas relações internacionais – uma avaliação científica", presente no livro "Progresso nas teorias das relações internacionais" de Colin Elman e Miriam Fendius Elman, com três suposições referentes ao núcleo duro da teoria liberal.<sup>7</sup> A natureza dos atores sociais

---

<sup>6</sup> Na presente dissertação, a política pública tem a tradução no Programa MARCA, pois é através dele que os países, direcionados pelo Sistema Educacional do Mercosul, realizam os programas de intercâmbio de conhecimento.

<sup>7</sup> Vem da ideia de desenvolvimento da ciência feita por Lakatos. Os grupos teóricos se filiam a um núcleo duro de pesquisa, que irá se proteger de outros programas de pesquisa, ou seja, tem uma organização interna para sobreviver (núcleo duro é defendido perante as outras teorias, não pode ser

é de indivíduos racionais e de grupos privados, os quais se organizam com o intuito de promover seus interesses. Assim, as demandas individuais ou de grupos sociais são tratadas como causas exógenas aos comportamentos Estatais. A ideia central é de que não se pode entender as ações dos atores sem, antes, compreender o que fundamenta elas.

Como segunda premissa, tem-se que a natureza dos Estados ou das instituições políticas representa alguns subconjuntos da sociedade doméstica que os Estados racionais perseguem em sua política externa. Assim, as instituições representativas constituem um cinturão de transmissão, no qual “as preferências e o poder social dos indivíduos e grupos da sociedade civil adentram a esfera política e eventualmente se traduzem em políticas de Estado”. Dessa forma, o Estado não seria “o” ator, mas uma instituição representativa. (MORAVSKI, 2003)

Como terceira premissa, o autor destaca que a configuração das preferências Estatais moldam o comportamento dos Estados no sistema internacional. Dessa maneira, a distribuição de capacidades (que é central), a teoria realista e a distribuição de informação (essencial à teoria institucionalista) são tratadas como constrangimento e/ou exógenas às preferências estatais.

Assim, de acordo com Moravsik (2003, p. 159), quando analisadas as instituições, é possível verificar que elas constituem um cinturão protetor da teoria liberal, no qual as preferências e o poder não estão mais ligados somente à coerção por meio da força, mas, sim, na arena de recursos mais intangíveis.

Por fim, para Rawls (2008), as políticas públicas seriam um meio de sustentar as instituições democráticas, traduzidas na presente análise no Programa MARCA do Mercosul, de forma que, para isso, é necessária a cooperação. Dessa maneira, na próxima subseção, para que o debate tenha maior fôlego, será dado enfoque ao neo-institucionalismo, um dos tipos de liberalismo na teoria das relações internacionais.

### **2.1.2 O Neo-institucionalismo**

A escola neo-institucionalista teve seu crescimento e disseminação majoritariamente ocorridos entre as décadas de 1980 e 1990. Derivada da escola

---

testado). Já o cinturão protetor de hipóteses auxiliares sustenta a ideia de que uma boa teoria melhora suas hipóteses auxiliares, testando esse cinturão, porém nunca falseando o núcleo duro.

institucional, que tinha como principal questão de estudo a forma como as instituições interferiam no comportamento dos indivíduos, essa questão estudada se repete para os neo-institucionalistas, mas a resposta se dá a partir de duas maneiras (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193): primeiramente pela perspectiva calculadora<sup>8</sup> e, em segundo lugar, pela perspectiva cultural<sup>9</sup>. Essas duas perspectivas procuram responder de modo diferente as mesmas questões: “como atores se comportam? O que fazem as instituições? Por que as instituições se mantêm? (HALL; TAYLOR, 2003, p. 195).

Para a perspectiva calculadora, as instituições, ao ofertarem a um ator uma certeza quanto à conduta dos outros atores, afetam comportamentos. Além disso, as instituições podem oferecer informações (sejam elas referentes ao comportamento de outros atores, a como os acordos devem ser aplicados, às possíveis consequências em caso de rompimentos, entre outros).

Dessa maneira, de acordo com Hall e Taylor (2003, p. 196), “o ponto central é que elas afetam o comportamento dos indivíduos aos incidirem sobre as expectativas de um ator dado no tocante às suas ações que os outros atores são suscetíveis de realizar em reação às suas próprias ações ou ao mesmo tempo que elas”.

Por outro ângulo, a perspectiva cultural questiona até que ponto os comportamentos seriam estritamente estratégicos, afinal os indivíduos podem ter suas ações limitadas pela visão de mundo que possuem. Dessa maneira, a perspectiva cultural reconhece que os comportamentos dos atores são orientados para um fim; porém, também reconhece que, com o intuito de atingir os objetivos, os atores frequentemente recorrem a protocolos estabelecidos a priori (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197).

Ainda para a perspectiva cultural, as instituições seriam uma espécie de “fornecedoras de modelos morais e cognitivos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198). Assim, elas permitem interpretação e ação por parte dos atores ou dos indivíduos. Já a perspectiva calculadora defende que as instituições se mantêm pois os atores ou indivíduos aderem a um comportamento específico, uma vez que têm consciência de que, se isso não for feito, perde-se a participação<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Os defensores da perspectiva neo-institucionalista calculadora defendem que o comportamento humano é baseado e orientado através de um cálculo estratégico, no qual cada indivíduo buscaria maximizar seus objetivos. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197).

<sup>9</sup> Defende que as instituições sobrevivem e não são colocadas em xeque pois moldam suas próprias decisões (HALL; TAYLOR, 2003, p. 199).

<sup>10</sup> De acordo com Hall e Taylor (2003, p. 199), as instituições se mantêm pois elas realizam algo da ordem de um equilíbrio de Nash.

Feita essa breve diferenciação, e de acordo com Peter Hall e Rosemary Taylor (2003, p. 193), “a escola neo-institucionalista não é uma corrente de pensamento unificada”. Assim, os autores defendem a existência de três tipos de institucionalismo, que decorreram da escola behaviorista e que são analisados na sequência: o histórico, o da escolha racional e o sociológico. A semelhança entre elas é demonstrar o papel que as instituições possuem e como os resultados que elas geram impactam a política e a sociedade. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Nesse contexto, para os teóricos do institucionalismo histórico, tanto a perspectiva cultural quanto a calculadora podem fazer parte da análise. Como segundo ponto, o institucionalismo histórico atribui uma importância às relações assimétricas de poder, que são pautadas pelo modo desigual como o poder é dividido entre os atores. De acordo com Hall e Taylor (2003, p. 200), “as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão”.

Como terceiro ponto, o institucionalismo histórico também pode ser vinculado ao desenvolvimento histórico, o chamado *path dependent*, ou seja, a trajetória percorrida. Dessa maneira, as instituições são integrantes da “paisagem histórica” e mantêm uma trajetória de desenvolvimento histórico. Esse modelo de institucionalismo tem o desafio de responder como as instituições produzem os trajetos percorridos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201). Por mais que o foco esteja nas instituições e em como elas produzem trajetos, os institucionalistas históricos reconhecem que esse não é um fator único. Em outras palavras, as instituições e seus trajetos fariam parte de uma cadeia causal, tornando-se atentos para além das instituições, das ideias e das crenças e trazendo mais complexidade ao universo da análise.

Nos últimos anos da década de 1970, outra forma neo-institucionalista surge. O institucionalismo da escolha racional teve início no congresso norte-americano, no qual se evidenciou que as instituições, na prática, resolveriam grande parte dos problemas referentes a ações coletivas que eram enfrentados pelos legisladores (HALL; TAYLOR, 2003, p. 203).

Já nos anos 1990, os teóricos da escolha racional começam a se interessar pela aplicabilidade desse tipo de institucionalismo em outros fenômenos políticos, evidenciando que, no âmbito das relações internacionais, os conceitos desse institucionalismo começam a ser aplicados para explicar a ascensão e a queda de

regimes internacionais, a forma como as organizações internacionais se moldam e o tipo de responsabilidades delegadas a elas pelos Estados.

Para se analisar um fenômeno de acordo com o institucionalismo da escolha racional, quatro pontos devem ser examinados. Primeiramente, o comportamento dos atores, que devem ter suas preferências maximizadas, agindo utilitariamente. Como segundo ponto, tendem a considerar a "vida política como uma série de dilemas de ação coletiva" (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205), os quais seriam produzidos pela falta de arranjos institucionais eficientes. Em terceiro lugar, o enfoque calculador, ou seja, a interação estratégica explicaria a influência das instituições sobre as ações individuais. Por último, analisa-se a origem das instituições, que têm sua criação com o objetivo de realizar os valores percebidos pelos atores, considerando que, normalmente, o processo de criação de uma instituição é voluntário.

O terceiro tipo de novo institucionalismo é o sociológico. Os institucionalistas sociológicos visam entender o motivo das organizações adotarem formas, procedimentos ou símbolos específicos, como, por exemplo, explicar as semelhanças entre práticas institucionais nos Ministérios da Educação de diferentes países pelo mundo. Ainda, o institucionalismo sociológico possui três características, sendo a primeira o fato de que as instituições são definidas de forma mais global, ou seja, incluem, além de regras, procedimentos e normas, "modelos morais que guiam a ação humana" (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209). Em segundo lugar, encaram as relações entre instituições e ações individuais com enfoque culturalista, ou seja, de maneira mais particular. Por fim, a terceira característica dos teóricos neo-institucionalistas sociológicos é sustentar que as organizações frequentemente adotam novas práticas institucionais guiadas por questões sociais, e não apenas por cálculos de eficiência.

Tendo sido essas questões brevemente definidas, é importante relacionar o neoliberalismo institucional e a cooperação. Keohane (1984), nesse ponto, dedica-se a estudar o fenômeno cooperacional. Para ele, a cooperação internacional é uma "situação" na qual as políticas governamentais seriam vistas como facilitadoras do processo.

Assim, na abordagem institucionalista, regimes e instituições internacionais seriam propulsores da cooperação. Mas o que influenciaria ou não nessa propulsão? Oye (1985, p. 03) identifica três fatores; a estrutura de *payoffs* e as estratégias para alterá-las; a "sombra do futuro"; e a quantidade de participantes que, quanto maior, mais difícil de se atingir a cooperação, pois maiores seriam as variedades dos

interesses e mais complexo seria coordená-los. De acordo com Axelrod e Keohane (1985), o neo-institucionalismo liberal tem maiores chances de promover a cooperação, uma vez que

[...] proveem informações sobre a condescendência dos atores às regras; facilitam o desenvolvimento e a manutenção de reputações; suas premissas podem ser incorporadas pelos atores na decisão sobre a melhor maneira de responder às ações dos outros; e eles podem até mesmo compartilhar responsabilidades para forçar o cumprimento das regras (AXELROD; KEOHANE, 1985, p. 237).

Ainda, Oye (1985) sintetiza os resultados obtidos com estudos de caso que correlacionam a cooperação e a teoria neo-institucional. De acordo com o autor, os regimes e as instituições internacionais podem aumentar a capacidade de cooperação, pois alteram as três dimensões previamente expostas.

Dessa maneira, portanto, a presente dissertação traça a cooperação para educação no âmbito do Mercosul Educacional (com o SEM) pelo viés neo-institucionalista. Na próxima subseção será tratada a cooperação para educação com mais profundidade, para, assim, observar a retirada do Brasil do SEM, o mais antigo programa de Cooperação para Educação vigente no bloco, trazendo como exemplo de expoente máximo o Programa MARCA.

### 3 A COOPERAÇÃO REGIONAL MULTILATERAL PARA EDUCAÇÃO

Em termos de integração regional, a cooperação entre os países sul-americanos avançou em várias agendas desde a criação do Mercosul. Nesse sentido, com o enfoque que foi dado ao Mercosul, a instituição, criou o Setor Educacional do Mercosul, responsável pela cooperação através de políticas públicas representada, nesse trabalho, pelo Programa MARCA. Assim, de acordo com Humdolt (1997, p.83):

A atividade intelectual somente avança quando há cooperação, e não apenas para que um investigador forneça o que falta ao outro, mas para que o êxito de sua atividade entusiasme o próximo. Muitas vezes o Estado cria obstáculos à atividade científica, ainda que esse não tenha sido seu propósito. Em consequência, para evitar novos danos, o Estado deve sempre respeitar a lógica interna científica. (HUMDOLDT, 1997, p. 83)

Dessa maneira, o Brasil colocou em primeiro plano a cooperação regional para educação, por meio da internacionalização acadêmica. Internacionalização essa, que, de acordo com Azevedo (2009, p.186), “é um fenômeno intrínseco ao movimento dos atores sociais em luta pela conquista do reconhecimento do seu campo científico correspondente em que, mesmo que duas ações sejam espontâneas, desprendidas ou aleatórias são catalisadas por políticas públicas indutoras de produção científica”.

Dentre as ações do Brasil para incentivo à internacionalização da educação encontra-se o Programa MARCA, que incentiva intercâmbio de discente e docentes entre os países do bloco. Trata-se do mais antigo compromisso firmado pelos países do Mercosul em matéria de educação.

Esse compromisso traduz a vontade do Estado brasileiro de trabalhar a matéria da educação na política externa, o objetivo de desenvolvimento no âmbito da ciência. Assim, no campo acadêmico, de acordo com Catani e Azevedo (2013, p. 280), o Estado cumpre um papel de meta-ator social, através de agências financiadoras e políticas públicas. Constitui, então, o Programa MARCA um dos mecanismos que o Estado brasileiro se utilizou para o desenvolvimento na educação.

Assim, nessa próxima parte do trabalho abordar-se-á como se dá a cooperação educacional no âmbito do Mercosul, analisando a forma que o MARCA contribui para tanto e quais foram, e são, as possíveis consequências da declaração do ex-ministro da educação brasileiro Abraham Weintraub sobre a retirada do Brasil do SEM.

### 3.1 COOPERAÇÃO NO MERCOSUL

Para definir a cooperação no âmbito do Mercosul, é essencial que se faça a diferenciação dessa cooperação com a integração. É importante ressaltar que o conceito de integração não possui um único significado e suscita divergências em seu uso. Nesse sentido, o conceito de integração possui diferentes significados que variam de acordo com a matéria em questão: para a sociologia, apresenta um significado diferente do que para a história, que é diferente do apresentado pela geografia. Nesse trabalho, utiliza-se o conceito de integração definido pelos especialistas em Relações Internacionais.

Entretanto, mesmo nas Relações Internacionais, na qual o tema da integração foi amplamente estudado, percebem-se divergências quanto ao seu significado. De acordo com K. Deutsch, a integração é definida como um processo baseado mais no estabelecimento de uma organização regional e numa instituição de políticas comuns do que na formação de uma comunidade propriamente dita.

Ainda, para Hass(1964), o *spillover effect* está intimamente relacionado ao processo de integração, uma vez que ela seria realizada função após função pelas elites participantes dos governos desses Estados e, assim, novos atores surgiriam a cada etapa, em que o interesse seria diferente daquele dos Estados nacionais. Por fim, o conceito que se adota nesse trabalho, o de Movarick e Hoffman (2003), confere enfoque ao conceito de integração como fruto de uma negociação entre os Estados, pressupondo a criação de instituições internacionais.

Nesse sentido, de acordo com Almeida (2015), pode-se dizer que o Mercosul, entre outros, é um exemplo de integração regional, no qual os membros fazem parte de um acordo e integram uma porção do espaço mundial ocupado por ele. De acordo com a autora, essa seria uma integração dita "formal", de cima para baixo e controlada pelos governos. É possível, ainda, definir uma integração dita "funcional", onde se torna possível identificar os conjuntos regionais integrados como sendo o limite dos conjuntos fundados sobre os acordos, ou seja, "são as práticas de fazer a região e permitem a leitura dos seus contornos". (ALMEIDA, 2015)

Para compreender o processo de integração pelo qual foi constituído o Mercosul, bem como o objetivo da sua criação, é prudente que se faça uma análise das cinco etapas de integração regional descritas por Bela Balassa (1964). Para o autor, a integração começaria com a etapa de formação da Zona de Livre Comércio

(ZLC), onde, como o próprio nome sugere, seriam eliminadas tarifas comerciais com intuito de facilitar a circulação de bens dentro dos países-membros do bloco.

Em um segundo momento, tem-se a União Aduaneira (UA) que, além da área de livre comércio da (ZLC), implementa uma tarifa externa comum. O Mercado Comum seria a terceira etapa dessa integração, que, além de ser uma UA, há uma busca pela convergência de políticas públicas, de forma que, além das demandas econômicas, as sociais também passam a fazer parte da agenda. Esse mercado comum, portanto, tem como finalidade criar condições para que serviços, bens, capitais e pessoas circulem livremente no território dos países membros.

Como quarta etapa, a União Monetária significa a harmonização da moeda, ou seja, da política monetária. Por fim, a Integração Econômica Total, além de carregar todos os processos anteriores, teria por finalidade unificar todas as políticas públicas através do fortalecimento supranacional.

Dessa maneira, o Mercado Comum do Sul, como seu próprio nome sugere, foi criado com o intuito principal de ser um meio de comunicação comercial entre os países membros, somando a viabilidade para a convergência de políticas públicas econômicas e sociais. Em 1991, portanto, o Mercosul foi instituído pelo Tratado de Assunção, tendo como membros Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e objetivando estabelecer esse mercado comum em quatro anos. (ALMEIDA, 2015) Nesse sentido, para que a função primordial do mercado comum seja cumprida, é fundamental que as políticas públicas se adequem às demandas sociais:

Um bloco regional que vise à formação de um Mercado Comum, em que é prevista a livre circulação de serviços, pessoas e capitais, dependerá da harmonização das estruturas educacionais e de mecanismos de revalidação das titulações básicas, técnicas e universitárias entre os Estados membros, para que a livre circulação de trabalhadores e prestadores de serviço possa se dar de maneira plena. (ALMEIDA, 2015)

Essa ideia ilustra a importância efetiva da convergência de políticas sociais e enfatiza a questão da harmonização educacional do bloco, pois é através dela que ocorre a livre circulação de profissionais, por exemplo. Assim, a educação pode ser encarada como de suma importância para que esse mercado comum de fato ocorra. Ainda, de acordo com Almeida (2015), foi na Reunião dos Ministros da Educação do Mercosul (RME), em 1991, que foi entendido que elevar os níveis de educação seria

essencial para que o processo de integração, bem como para elevar o bem-estar e a justiça social na região (reunião RME. Dec. n.07/1991).

Importante ressaltar que o bloco nunca foi estático e movimentou-se de acordo com a necessidade e as políticas de governo dos países membros. Em relação ao tema desse trabalho, de acordo com Almeida (2015), na seara da educação entre os anos de 1994 e 1997, diferentes protocolos foram aprovados pelo Conselho Mercado Comum, sendo que cabia aos Estados membros a viabilização desses protocolos em seus ordenamentos jurídicos. Identificado o processo de integração regional e quando se fala em cooperação no Mercosul, cabe identificar o contorno conceitual da mesma no âmbito das relações internacionais. De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC, 2012):

A cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos campos social e econômico, incluindo a atuação do Estado, por meio de ações de fortalecimento institucional. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir ou compartilhar conhecimentos, experiências e boas-práticas por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais, com vistas a alcançar um salto qualitativo de caráter duradouro.

No Mercosul, a cooperação é concebida como uma maneira de fortalecer as capacidades dos Estados membros do bloco e, ainda, contribuir para um aprofundamento do processo de integração da região. Para que a cooperação no bloco fosse desenvolvida com esse objetivo, vários projetos foram e são executados de modo a abarcar, além dos países membros, outros organismos internacionais. Para que esses projetos de cooperação sejam desenvolvidos, os países do bloco elencam áreas prioritárias, que podem ser modificadas de acordo com o interesse individual, dentre os quais: a saúde, o meio ambiente, o gênero, o comércio e o tema desse trabalho, a educação.

Como se pode perceber, a cooperação entre os países do Mercosul e as organizações internacionais têm um caráter extrarregional. Foi apenas nos últimos anos que os Estados membros do bloco decidiram focar em uma cooperação entre os próprios países-membros, ou seja, "avançar na geração de estratégias e políticas de desenvolvimento no interior do bloco que permitam reduzir as assimetrias entre os sócios e intercambiar, de maneira horizontal, conhecimentos e experiências". (MERCOSUL, [s.d.]a)

Assim, define-se dois tipos de processos de cooperação. A chamada de intra-MERCOSUL é realizada entre dois ou mais Estados-partes e tem como objetivo a realização de projetos conjuntos que contribuam para o avanço no processo de integração do bloco, através do fortalecimento de órgãos do Mercosul ou de capacidades técnicas entre os membros, com intuito de diminuir assimetrias. A cooperação extra-MERCOSUL, por sua vez, abrange, além de dois ou mais países-membros, terceiros. Nela, realizam-se projetos que tenham como objetivo intensificar a cooperação intra-Mercosul ou apoiar países não-membros em processos de integração. (MERCOSUL, [s.d.]a)

Ainda, para firmar o compromisso de cooperação entre os países membros, de acordo com o site do bloco, em 2014 foi desenvolvida a "Política de Cooperação Internacional do MERCOSUL", aprovada pela Decisão CMC nº 23/14, estabelecendo os pontos que deveriam reger essa cooperação.

Entre os objetivos gerais, destacam-se o fortalecimento mútuo das capacidades dos países do bloco; o aprofundamento da integração regional; a redução das assimetrias entre os membros; o intercâmbio horizontal de conhecimento e experiências; as boas práticas; as políticas públicas; a adequação com as prioridades de cooperação do bloco; a solidariedade entre os países membros; o respeito à soberania e a não ingerência nos assuntos internos dos países; a horizontalidade; o consenso entre os Estados membros; a equidade entre todos os participantes (os custos são distribuídos proporcionalmente a cada sócio); o benefício mútuo; a natureza complementar dessa cooperação com os objetivos do Mercosul; o respeito a particularidades; o protagonismo dos atores locais; a otimização na alocação de recursos; e, por fim, o acesso à informação.

Ainda em relação à cooperação extra-Mercosul, a Decisão CMC Nº 23/14<sup>11</sup> estabeleceu as áreas de prioridade dessa cooperação: políticas sociais regionais; participação das organizações em processo de integração; cooperação em matéria cultural, audiovisual, integração produtiva, estatística, inocuidade de alimentos, meio ambiente e transporte; e, por fim, o tema do presente trabalho, ou seja, a cooperação em ciência, inovação tecnológica e capacitação.

A cooperação intrabloco e extrabloco é coordenada pelo Grupo de Cooperação Internacional (GCI), um órgão auxiliar do Grupo do Mercado Comum que visa garantir

---

<sup>11</sup> Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/decisao-cmc-23-14/>.

que os projetos de cooperação tenham o andamento em conformidade com as prioridades elencadas pelos Estados-membros. Dessa forma, as atribuições do GCI percorrem desde articular as posições comuns dos países do bloco até levar adiante as questões referentes à cooperação internacional fora do bloco.

Para que essas atribuições sejam cumpridas, o GCI tem funções referentes à cooperação, como (1) assessorar e coordenar a estrutura institucional do Mercosul; (2) avaliar e negociar propostas de Acordos-Quadro de Cooperação Internacional; (3) negociar e aprovar termos de projetos; (4) aprovar o Estado-parte como gestor do projeto; (5) aprovar funções das Unidades Gestoras dos projetos; (6) analisar e aprovar programas de cooperação; (7) manter a comunicação com os demais órgãos da estrutura do bloco; (8) apresentar de dois em dois anos ao GMC uma avaliação sobre os projetos de captação; (9) atualizar a metodologia dos projetos de cooperação; (10) participar de comitês de avaliação de projetos de cooperação; (11) identificar e avaliar possíveis financiamentos para os projetos de cooperação do bloco; e (12) elaborar e atualizar o catálogo de capacidades de cooperação sul-sul do bloco.

Após essa breve definição da cooperação no Mercosul, se faz prudente analisar de que modo aparenta ser abordada a cooperação como meio para o desenvolvimento na condução do bloco pelos Estados partes. Antes, porém, é importante ressaltar que a cooperação regional foi criada com o intuito de fortalecer as capacidades dos Estados e de reduzir as assimetrias entre estes.

Assim, de acordo com o Mercosul<sup>12</sup>, através de boas práticas, de políticas públicas e do intercâmbio de conhecimentos e experiências, a cooperação tende a promover o desenvolvimento. No caso do bloco do Mercosul tratado nesse trabalho, é possível verificar que a cooperação extrarregional é feita desde o princípio do bloco.

Ainda no que se refere à cooperação no âmbito do bloco, é importante ressaltar que, a partir do ano de 2014, a Cooperação Sul-Sul é colocada como prioridade das políticas do Mercosul e, mediante a Decisão CMC Nº 23/14, uma nova Política de Cooperação Internacional foi aprovada.

Em 2015, na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, foi aprovada a Agenda 2030, definindo um novo marco da cooperação internacional para o desenvolvimento. Com dezessete objetivos definidos e 169 metas, entre os objetivos da Agenda 2030 estão a erradicação da pobreza, a redução de

---

<sup>12</sup> Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/temas/cooperacao/>.

desigualdades e a proteção ambiental, unindo, assim, as dimensões ambiental, econômica e social.

Ainda, é com a aprovação da Política de Cooperação Internacional do Mercosul que a função do bloco é ampliada para o desenvolvimento. Dessa maneira, devido à trajetória do bloco, pode-se dizer que o Mercosul é um espaço regional e que sua trajetória institucional permitiu que os Estados-partes e o bloco mantenham interações, facilitando que iniciativas voltadas ao desenvolvimento e à cooperação horizontal tenham mais espaço.

Dessa maneira, com o objetivo de desenvolver com igualdade os países-membros, o Mercosul propõe uma estratégia de cooperação através da harmonização de legislações<sup>13</sup> (entendidas nesse trabalho como acordos, tratados e decisões do bloco). Esse método tem como objetivos específicos (1) o fortalecimento da cooperação entre os países do bloco e os países extrazona; (2) a promoção da cooperação entre os países membros por meio de ações de cooperação sul-sul e triangular na região; (3) a promoção e a articulação de cooperação entre o Mercosul e outros blocos; e (4) gerar um espaço para a coordenação de políticas de desenvolvimento. Nesse sentido, no Mercosul,

Para o desenvolvimento de programas e projetos de cooperação, os Estados Partes identificam e atualizam distintas áreas temáticas consideradas como prioritárias, tais como: saúde, educação, meio ambiente, gênero, comércio intrarregional, integração produtiva, entre outros (MERCOSUL, 2021).<sup>14</sup>

Dentro dessas estratégias, pode-se perceber, através do trecho anterior, que o Mercosul dividiu as linhas de atuação em ações concretas. Entre essas ações, é possível notar que a matéria de educação está presente em algumas, mais especificamente, no intercâmbio de atividades nos países membros. O que guarda relação com um dos objetivos do bloco: "consideram-se meios de implementação o financiamento, a tecnologia, a criação de capacidades e o comércio", pois seria através da área da educação que ações como o intercâmbio de conhecimentos de docentes e discentes (incentivado pelo Programa MARCA), poderiam corroborar tal objetivo.

Para finalizar, embora o processo de criação do bloco tenha se pautado na integração da região, pode-se perceber que a cooperação internacional é um meio

---

<sup>13</sup> Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/objetivos-do-mercosul/>

<sup>14</sup> Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/temas/cooperacao/>

que permite essa integração. Assim, o processo de integração pode ser identificado, por exemplo, na criação no Mercosul Educacional, tema da próxima subseção que tem a função de facilitar os programas de cooperação, como o MARCA.

### 3.2 O MERCOSUL EDUCACIONAL

Objetivando um espaço para a coordenação de políticas públicas em matéria de educação, o estímulo da mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade regional, foi constituído o Setor Educacional do Mercosul através da Decisão 07/91, que tem como finalidade:

Ser um espaço regional onde se prevê e garante uma educação com equidade e qualidade, caracterizada pelo conhecimento recíproco, a interculturalidade, o respeito à diversidade e à cooperação solidária, com valores compartilhados que contribuem para a melhoria e democratização dos sistemas educacionais da região e oferecer condições favoráveis para a paz, por meio do desenvolvimento social, econômico e humano sustentável". Ademais, tem como missão: "Formar um espaço educacional comum, por meio da coordenação de políticas que articulem a educação com o processo de integração do MERCOSUL, estimulando a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade e cidadania regional, com o objetivo de alcançar uma educação de qualidade para todos, com atenção especial aos setores mais vulneráveis, em um processo de desenvolvimento com justiça social e respeito à diversidade cultural dos povos da região. (MERCOSUL, [s.d.])b)

Dessa maneira, o setor tem por objetivo coordenar as políticas em matéria de educação dos países do bloco, ou seja, negociar, elaborar e implementar políticas públicas. Com o passar dos anos, outras instâncias do Setor Educacional foram criadas, mas o surgimento desse setor no Mercosul está de acordo com a finalidade do bloco de reduzir assimetrias entre os países e de projetá-los. Dessa maneira, esse espaço tem como função garantir uma educação de qualidade igualitária aos países-membros e, ainda, com respeito às particularidades de cada território. (MERCOSUL, [s.d.])b)

Para que essas funções pudessem ser alcançadas, a estrutura do SEM (Setor Educacional do Mercosul) foi institucionalizada, de modo que os mecanismos de incorporação de novos países às atividades do SEM foram estabelecidos e a capacidade de relacionamento do Setor com outros órgãos do bloco foi melhorado. (MERCOSUL, [s.d.])b)

Essa perspectiva de melhora foi dividida em cinco frentes: a necessidade de que as resoluções da Reunião dos Ministros da Educação (RME)<sup>15</sup> sejam incluídas nas agendas do Grupo Mercado Comum (GMC)<sup>16</sup> e do Conselho Mercado Comum (CMC)<sup>17</sup>; por meio da interação horizontal com outras reuniões de Ministros; com o aprofundamento dos vínculos com o Parlamento do Mercosul (PARLASUL)<sup>18</sup>, o Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP)<sup>19</sup>, o Subgrupo de Trabalho (SGT)<sup>20</sup> 10 e o Comitê de Cooperação Técnica do Mercosul (CCT)<sup>21</sup>; o estímulo à formação de redes nos sistemas educacionais dos países associados; e o fortalecimento da coordenação do bloco com organismos internacionais, regionais e sub-regionais e com outros países.

Além disso, desejava-se que a estrutura do bloco fosse mais flexível e dinâmica, de forma que foram definidas três funções, coordenadas pela Resolução GMC n. 28/01: a política, a técnica e a executora. A função política engloba a Reunião de Ministros da Educação do Mercosul, responsável por adotar ou não acordos de aportes ao Setor Educacional, e o Comitê Coordenador Regional, que visa propor políticas de cooperação educacional. (MERCOSUL, [s.d.]b)

A finalidade técnica é composta por sete instâncias: as Comissões Regionais Coordenadoras de Áreas (CRCA),<sup>22</sup> com a função de "planejar e implementar linhas de ação, propor a criação de instâncias de trabalho para o melhor desenvolvimento de suas funções, analisar e avaliar projetos e, gerir e executar projetos"; o Comitê

---

<sup>15</sup> A RME é uma instância orgânica superior do SEM. Essa instância é responsável por adotar Acordos referentes gestão da educação no bloco, de forma que as políticas de desenvolvimentos do Mercosul possam ser promovidas (disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercotel/>).

<sup>16</sup> O GMC de acordo com o Artigo 1 do Protocolo de Ouro Preto um dos órgãos do Mercosul com capacidade decisória (disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercotel/>).

<sup>17</sup> O CMC também de acordo com o Artigo 1 do Protocolo de Ouro Preto, tem natureza decisória no bloco. (disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercotel/>).

<sup>18</sup> O PARLASUL é um órgão de representação cidadã, no qual os países são representados por eleições diretas (disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/parlasul/>).

<sup>19</sup> O FCCP é responsável por debater temáticas de interesses dos Estados partes do bloco, como por exemplo segurança social, programas educativos, reconhecimento de títulos, entre outros. (disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/reuniao-do-foro-de-consulta-e-concertacao-politica-em-buenos-aires/>)

<sup>20</sup> O SGT é um grupo técnico, responsável pelo trabalho de integração em uma determinada temática do Mercosul (disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercotel/>).

<sup>21</sup> O CCT é um órgão assessor do GMC, e juntamente com ele é responsável pelo intermédio de todo o tipo de cooperação (disponível em <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaosulsul/mercotel/>).

<sup>22</sup> CRC é o conselho responsável pelas questões contábeis do Mercosul (disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercotel/>).

Assessor do Foro Especializado Migratório (FEM)<sup>23</sup>, responsável pela administração financeira do órgão; os Grupos de Trabalhos (GTs)<sup>24</sup>, que tem por finalidade o assessoramento do Comitê Coordenador Regional (CCR)<sup>25</sup> ou de uma Comissões Regionais Coordenadoras de Área (CRCA); o Grupo Gestor de Projetos (GGP)<sup>26</sup>, convocados *ad hoc* por iniciativa do CCR ou por sugestão das Comissões Coordenadoras de Área; a Comissão *Ad Hoc*, que é temporária e tem como objetivo analisar algum assunto específico; o Comitê de Gestão, que é a unidade que administra instância específicas de processos para o funcionamento eficiente do SEM; e, por fim, o Comitê Gestor do Sistema de Informação e Comunicação (CGSIC)<sup>27</sup>, que tem como função a comunicação em geral. (MERCOSUL, [s.d.]b)

Dessa maneira, verifica-se que as áreas em que se concentram as ações do SEM são a cidadania, a socioeconômica e a democratização do conhecimento e da igualdade de oportunidades. No caso do Brasil, "a educação contempla ações e políticas educacionais feitas pelo Ministério da Educação", sendo algumas delas, de acordo com os dados de 2013, o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo)<sup>28</sup>, a Universidade Aberta do Brasil, o Plano Nacional de Formação de Professores e o Ensino Técnico a Distância (E-Tec)<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> O FEM atende a pauta financeira da agenda educacional (disponível em <http://portal.mec.gov.br/encceja-2/480-gabinete-do-ministro-1578890832/assessoria-internacional-1377578466/20740-mercosul>)

<sup>24</sup> Os GTs são grupos permanentes especializados em uma temática e têm a finalidade de assessorar o CCR e o CRCA (disponível em [http://edu.mercosur.int/pt-BR/institucional/funcionamento.html#:~:text=Grupos%20de%20Trabalho%20\(GT\)%3A,CCR%20e%20aprovada%20pela%20RME.](http://edu.mercosur.int/pt-BR/institucional/funcionamento.html#:~:text=Grupos%20de%20Trabalho%20(GT)%3A,CCR%20e%20aprovada%20pela%20RME.)).

<sup>25</sup> O CCR é um órgão assessor a RME que propõe políticas de integração em matéria de educação, desenvolvendo competências distintas (disponível em [http://edu.mercosur.int/pt-BR/institucional/funcionamento.html#:~:text=Grupos%20de%20Trabalho%20\(GT\)%3A,CCR%20e%20aprovada%20pela%20RME.](http://edu.mercosur.int/pt-BR/institucional/funcionamento.html#:~:text=Grupos%20de%20Trabalho%20(GT)%3A,CCR%20e%20aprovada%20pela%20RME.)).

<sup>26</sup> O GGP é temporário e específico, convocado *ad hoc* pelo CCR para elaboração de projetos (disponível em [http://edu.mercosur.int/pt-BR/institucional/funcionamento.html#:~:text=Grupos%20de%20Trabalho%20\(GT\)%3A,CCR%20e%20aprovada%20pela%20RME.](http://edu.mercosur.int/pt-BR/institucional/funcionamento.html#:~:text=Grupos%20de%20Trabalho%20(GT)%3A,CCR%20e%20aprovada%20pela%20RME.))

<sup>27</sup> O CGSIC é responsável pela comunicação no âmbito do SEM (disponível em [http://edu.mercosur.int/pt-BR/institucional/funcionamento.html#:~:text=Grupos%20de%20Trabalho%20\(GT\)%3A,CCR%20e%20aprovada%20pela%20RME.](http://edu.mercosur.int/pt-BR/institucional/funcionamento.html#:~:text=Grupos%20de%20Trabalho%20(GT)%3A,CCR%20e%20aprovada%20pela%20RME.)).

<sup>28</sup> ProInfo é um programa que promove o uso de tecnologias de informática e comunicações na área da educação (disponível em <http://portal.mec.gov.br/par/349-perguntas-frequentes-911936531/proinfo-1136033809/12840-o-que-e-o-proinfo#:~:text=O%20Programa%20Nacional%20de%20Tecnologia,de%20ensino%20fundamental%20e%20m%C3%A9dio.>)

<sup>29</sup> O E-Tec prevê a colaboração de estados e municípios na elaboração de um plano de formação para professores (disponível em <http://portal.mec.gov.br/plano-nacional-de-formacao-de-professores>).

Nos próximos tópicos do trabalho serão abordados três Planos Estratégicos do Setor Educacional do Mercosul, partindo do ano de 2001 até 2015, período em que os dados estão disponíveis para consulta no *website* do Mercosul. Assim, com intuito de trazer mais clareza ao debate, será feita análise da trajetória que a temática da educação possui no bloco e como foi desenvolvida através dos Planos.

### **3.2.1 Plano Estratégico 2001-2005**

O Setor Educacional do Mercosul, através da história do bloco, demonstra ter uma importância consolidada. A partir da análise de documentos que serão tratados nesse parágrafo, fica evidente que a matéria de educação sempre esteve presente, de forma a ocupar o centro dos acordos ou permeá-los. Pode-se perceber essa importância desde sua criação a partir da Decisão 07/91<sup>30</sup> do Conselho do Mercado Comum, que define a Reunião de Ministros da Educação (RME). Para auxiliar a RME, foram criadas outras estruturas, como o "Setor Educacional do Mercosul" que, posteriormente, criou a "Estrutura Orgânica do Setor Educacional do Mercosul" através da Decisão 15/01<sup>31</sup>. No ano de 2005, foi criado, ainda, o Comitê Assessor do Fundo Educacional do Mercosul, entre outras instâncias permanentes e provisórias do bloco. (MERCOSUL, [s.d.]b)

A mesma Decisão (15/01) que aprovou a estrutura do SEM deu início, também, ao Plano de Ação 2001-2005 do bloco, que é o assunto dessa seção. Anteriormente, porém, já haviam acontecidos dois outros planos do SEM. O primeiro deles, o Plano Trienal 1992-1998<sup>32</sup>, era formado por três pilares principais: o primeiro deles era voltado à formação de uma consciência para o processo de integração; o segundo pilar estava na capacitação de recursos humanos; e o terceiro prezava pela harmonização dos sistemas educativos dos países-membros do bloco.

Na sequência, foi criado o "Mercosul 2000"<sup>33</sup>, que foi incorporado ao Plano Trienal do Setor Educacional do Mercosul 1998-2000. Neste, estavam expostos temas

---

<sup>30</sup> Disponível em <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec791p.asp>

<sup>31</sup> Disponível em [http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC\\_005-2011\\_p.pdf](http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_005-2011_p.pdf)

<sup>32</sup> Disponível em <http://edu.mercosur.int/pt-BR/tratados/finish/7-planos-planes/410-plano-trienal-1998-2000.html>

<sup>33</sup> Disponível em <http://edu.mercosur.int/pt-BR/tratados/finish/7-planos-planes/409-plano-merc-sul-2000.html>

como a cooperação universitária, a relação educação e trabalho e as avaliações educacionais. De acordo com Almeida (2015):

O Plano de Ação 1998-2000 do SEM consolida a agenda de debate da área educacional do Mercosul, a partir do estabelecimento dos seguintes princípios orientadores e das áreas prioritárias do SEM. [...] I – Integração regional e respeito à diversidade; II – Compromisso democrático; e III – Educação de qualidade para todos. Por áreas prioritárias, o plano destaca duas: I – Desenvolvimento da identidade regional, por meio do estímulo ao conhecimento mútuo e a uma cultura de integração; II – Promoção de políticas regionais de capacitação de recursos humanos e melhoria da qualidade da educação.

Ainda que primários, os Planos Trienais do SEM, anteriores a 2001 possibilitaram avanços importantes nas discussões como a cooperação universitária, a consolidação do Sistema de Informação, o debate sobre a criação de um fundo de financiamento para o SEM e nas discussões sobre renovação educacional, avaliação educacional, ensino dos idiomas do bloco na educação básica, além da adequação e da compatibilização dos currículos de História, Geografia e formação técnica-profissional e das relações da educação com o trabalho, a cultura, o meio ambiente, os direitos humanos e a democracia.

Em 1998, foi implantado o Mecanismo Experimental de Credenciamento de Cursos para Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do Mercosul (MEXA). De caráter voluntário, o MEXA buscava a implantação de um sistema de credenciamento de cursos superiores através de avaliações de pares, sem vínculo automático com o exercício profissional. Em outras palavras, buscava a validação de diplomas universitários no âmbito do Mercosul, apesar de não autorizar automaticamente o exercício da profissão.

Entre 1991 e 2001, os Estados-membros do MERCOSUL assinaram os seguintes protocolos referentes à área educacional: Protocolo de Integração Educacional e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio não-Técnico (Decisão nº 4/1994<sup>34</sup>); Protocolo de Integração Educacional sobre Reconhecimento de Títulos Universitários para Continuidade de Estudos de Pós Graduação nas Universidades no MERCOSUL (Decisão nº 4/1995, revogada e substituída pela Decisão nº 8/1996<sup>35</sup>); Protocolo de Integração Educacional e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Técnico (Decisão nº

---

<sup>34</sup> Disponível em <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC2294p.asp>.

<sup>35</sup> Disponível em <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC0896P.asp>.

7/1995<sup>36</sup>); Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação (Decisão nº 9/1996<sup>37</sup>); e Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas (Decisão nº 3/1997, revogada e substituída pela Decisão nº 4/1999<sup>38</sup>). (MERCOSUL, [s.d.]c)

Dentre as ações desenvolvidas pelo primeiro plano, podemos destacar (1) a formação de uma consciência favorável ao processo de integração; (2) a capacitação de recursos humanos para contribuir para o desenvolvimento da educação básica, média, profissional e superior; (3) a compatibilização e a harmonização dos Sistemas Educacionais; e (4) a criação de um Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul.

Com a ação do segundo planejamento, foi desenvolvido, entre outros instrumentos, o memorando de entendimento, que objetivava a implantação do Mecanismo Experimental de Credenciamento de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do Mercosul (MEXA). Esse memorando foi importante para a aprovação do que viria a ser o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul, celebrado em Assunção em 14 de junho de 1999<sup>39</sup>.

O terceiro Plano Estratégico em Educação do Mercosul tinha como objetivo principal "promover as condições que favoreçam uma genuína integração econômica, social e cultural, embasada na horizontalidade, na reciprocidade e na solidariedade" (Plano Estratégico 2001 - 2005<sup>40</sup>). Ainda, o plano complementa que uma integração só será válida se permitir que os países-membros do bloco possam reverter suas desigualdades.

O Plano Estratégico 2001-2005 foi orientado por seis pilares para que o SEM tivesse maior impacto e visibilidade em sua consolidação. São eles uma agenda do SEM voltada a políticas educacionais nacionais; a educação como espaço cultural de fortalecimento de uma consciência que valorize a diversidade e as culturas e que seja favorável à integração; o avanço do processo de integração através do fortalecimento das instituições de níveis primário e médio; o atendimento das necessidades educacionais dos setores mais vulneráveis; o fortalecimento do diálogo com a

---

<sup>36</sup> Disponível em <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC2994p.asp>.

<sup>37</sup> Disponível em <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec496p.asp>.

<sup>38</sup> Disponível em <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0499p.asp>.

<sup>39</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5518.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5518.htm)

<sup>40</sup> Disponível em <http://edu.mercosur.int/pt-BR/plano-2011-2015/162-planos-anteriores.html>

sociedade e o envolvimento de diferentes atores da educação no processo; e a mobilidade e o intercâmbio de atores e experiências no campo da educação.

Como objetivos estratégicos, o SEM definiu o fortalecimento de uma consciência cidadã favorável que valorize a diversidade no processo de integração regional, a promoção de uma educação de qualidade e a formação de políticas de capacitação, além de um espaço de cooperação solidária. Estrategicamente, o SEM definiu ações para que cada um dos objetivos fosse cumprido, como a promoção da troca de conhecimentos e a circulação de atores da educação para favorecer os intercâmbios culturais e de experiências.

Assim, o Plano Estratégico 2001-2005, prevê a educação como meio essencial para que condições favoráveis de desenvolvimento surjam, permitindo reduzir as desigualdades na região. Esse Plano, portanto, tinha como base os três setores da educação, quais sejam a educação básica, a tecnológica e a superior.

A educação básica tem como objetivo a ideia de assegurar que a aprendizagem tenha um melhor resultado, considerando a interação entre escolas e outras instituições sociais essenciais. Isso significa "incorporar no cotidiano práticas pedagógicas mais contextualizadas, centradas em conteúdos significativos e, ainda, processos de gestão escolar que promovam o reconhecimento social da escola como um espaço cultural" (Plano Estratégico, 2001-2005).

Na Educação tecnológica, o objetivo está voltado diretamente ao mercado de trabalho, com o intuito de gerar competências, conhecimentos e valores que contribuam para uma inserção profissional ativa. Na Educação Superior, por sua vez, desejava-se difundir conhecimentos para a construção social:

Nessa perspectiva, será colocada uma ênfase principal na criação de um espaço acadêmico comum, de intercâmbio de conhecimentos e pesquisas conjuntas, promovendo o desenvolvimento educacional, cultural, científico e tecnológico na região. Dessa maneira, deve-se promover a formação de recursos humanos de qualidade para a modernização e desenvolvimento integral das nossas sociedades, fixando metas comuns e mecanismos de avaliação. (Plano Estratégico, 2001-2005).

Para que esse objetivo fosse cumprido no Ensino Superior, o bloco utilizou-se das bases do mecanismo experimental de credenciamento de cursos para o reconhecimento de títulos de graduação universitária nos países do Mercosul, assinado em 1998 e implementado em 2002. Assim, deu-se início à mobilidade

acadêmica de docentes e discentes entre os países membros do bloco através do Programa MARCA.

Dessa maneira, é através dos objetivos de difundir a educação, assegurar um melhor resultado de aprendizagem, e gerar competências que o MARCA foi criado e vem sendo executado desde 2004.

### **3.2.2 Plano 2006-2010**

O plano 2001-2005 proporcionou ao SEM um maior impacto no bloco. Além da promoção da circulação de conhecimentos e de atores da educação, o plano também via a matéria de educação como meio essencial para o desenvolvimento, enfatizando os níveis básico, tecnológico e superior. Assim como o plano 2001-2005 proporcionou um grande foco na educação, o plano do Setor Educacional de 2006-2010 caracteriza-se por ser mais completo, estabelecendo princípios orientadores para as ações, o que torna o plano claro e consistente (GRAÇA, 2009, p. 31).

Dessa forma, o plano SEM 2006-2010 tinha cinco objetivos principais: contribuir para a integração através de políticas de educação, promover educação de qualidade universal, promover cooperação solidária e intercâmbios, impulsionar e fortalecer programa de mobilidade estudantil, e articular políticas em matéria de educação. Para que isso fosse possível, a confiança, o respeito, o consenso, a solidariedade e a cooperação foram definidos como princípios orientadores, além de algumas características para o êxito dos objetivos: o impacto, a difusão e a visibilidade, a gradualidade de implementação e o diálogo e a interação (MERCOSUL, 2006).

Ainda, cada um dos cinco objetivos possuía uma série de resultados esperados. Para o primeiro objetivo (contribuir para a integração através de políticas de educação), esperava-se redes em conformidade com as matérias de história e geografia no viés regional no currículo; a formação dos professores em temática regional; as escolas binacionais de fronteira; a promoção da leitura, dos direitos humanos e da educação; o ensino de espanhol e português nas escolas e a formação dos professores para isso (MERCOSUL, 2006).

Em relação ao segundo objetivo (promover educação de qualidade universal), tinha-se entre os resultados esperados o intercâmbio de experiências, materiais, práticas e metodologias de ensino; a inclusão da diversidade étnica e cultural; a educação nas zonas rurais; a educação de jovens e adultos; as ferramentas para

facilitar o uso de novas tecnologias; e as experiências de educação a distância (EaD) (MERCOSUL, 2006).

Ainda, seria necessária a identificação de experiências inovadoras e sua difusão; a vinculação das instituições de educação superior com o setor produtivo; os indicadores de educação técnica acordados; um levantamento de oferta e demanda de trabalho; a livre circulação de trabalhadores; um sistema de reconhecimento de títulos e de competências a nível regional arquitetado; um procedimento de acreditação de títulos de graduação funcionando; o intercâmbio de estudos e pesquisas sobre a qualidade da educação; e mecanismos de avaliação da educação superior em funcionamento (MERCOSUL, 2006).

Para o terceiro objetivo (promover cooperação solidária e intercâmbios), esperavam-se estudos analíticos com base em indicadores estatísticos; pesquisas sobre a realidade da educação em cada região; redes universitárias em funcionamento; centros de educação básica e média e centros de formação docente em exercício; um intercâmbio de conhecimento e de transferência de tecnologias realizados; e programas de cooperação entre cursos de pós-graduação entre os países associados (MERCOSUL, 2006).

Como resultados do quarto objetivo (impulsionar e fortalecer programa de mobilidade estudantil), esperavam-se tabelas de equivalência de estudos nos níveis fundamental e médio ampliadas a outros países da região; tabelas de equivalência de estudos dos níveis técnico atualizada; programas de intercâmbio para estudantes de nível universitário; programa de mobilidade acadêmica de graduação no bloco com financiamento da União Europeia (UE); programa de mobilidade para docentes e estudantes de pós-graduação implementado; projeto para realização de estágios de diretores e docentes de escolas em zonas de fronteira desenvolvido; cursos de graduação dos países associados ao Mercosul integrados à mobilidade acadêmica; capacitação de recursos humanos; e mecanismos para facilitar o reconhecimento de títulos de graduação (MERCOSUL, 2006).

Por fim, no quinto objetivo (articular políticas em matéria de educação) esperava-se como resultados a participação dos ministros de educação nas reuniões do CMC que tivessem temas vinculados à educação; a articulação permanente com o SGT 10 para assegurar a mobilidade dos trabalhadores; propostas para a utilização de recursos do Fundo Estrutural do Mercosul em projetos do SEM; uma análise da situação e negociações para a circulação de profissionais no bloco; um programa de

transferência de tecnologia implementado; acordos regionais em vigência e suas aplicações; a eliminação de restrições legais que dificultem a circulação de profissionais; a emissão gratuita de vistos para estudantes, docentes e pesquisadores; a publicação periódica de resultados do SEM; e contribuições econômicas de organismos internacionais, não governamentais e governamentais para projetos do SEM (MERCOSUL, 2006).

Ainda, o plano deixa clara a importância da estrutura do SEM, pois é este que tem permitido o avanço em acordos institucionais, em projetos e em programas:

Localiza-se [o SEM] dentro da estrutura do Mercosul, e junto com ele apresenta certo “déficit institucional, que exige repensar a sua lógica de funcionamento em vistas dos novos desafios colocados, que facilite uma gestão contínua, dinâmica e mais eficaz (MERCOSUL, 2006)<sup>41</sup>

Dessa maneira, coloca-se o fato de que a estrutura do SEM segue a mesma, mas, ainda assim, é necessária a recuperação da funcionalidade prevista desde o início. Pode-se perceber a riqueza de detalhes do Plano de Ação 2006-2010 no que tange aos diversos desafios na matéria de educação.

Assim, o Plano de Ação 2011-2015 vem para aprimorar as lacunas institucionais apresentadas no plano anterior, criando comissões, frentes executórias e grupos de trabalho que facilitarão os avanços previstos.

### **3.2.3 Plano de Ação 2011-2015**

O Plano de Ação 2011-2015<sup>42</sup> retoma a missão e os princípios definidos no Plano 2006-2010, ressaltando que o plano deve ter consequências concretas nos sistemas educacionais dos países e que os centros educacionais devem ser os principais destinatários das ações. Para isso, dentre várias atitudes, o plano ressalta a importância que o SEM apresenta para aprofundar as relações multilaterais do Mercosul, colocando, também, a necessidade de alavancar as relações com outros organismos internacionais.

---

<sup>41</sup> Tradução livre do original: “Se ubica dentro de la estructura del MERCOSUR y junto con éste presenta cierto “déficit institucional”, que exige repensar su lógica de funcionamiento en vistas a los nuevos desafíos planteados, que facilite una gestión continua, dinámica y más eficaz” (MERCOSUL, 2006).

<sup>42</sup> Disponível em <http://edu.mercosur.int/pt-BR/plano-2011-2015/162-planos-anteriores.html>

Como objetivos estratégicos, o plano define cinco, quais sejam: contribuir para a integração regional através de acordos e da execução de políticas educacionais que promovam a região, o respeito aos direitos humanos e a democracia; a promoção da educação de qualidade; a promoção da cooperação solidária e do intercâmbio; o fortalecimento dos programas de mobilidade; e o acordo de políticas que articulem a educação como processo de integração. Os alinhamentos estratégicos para que os objetivos sejam cumpridos também são apresentados.

A inovação nesse plano está relacionada à estrutura do SEM, que já era observada como incompleta no plano anterior. Este, por sua vez, considera a importância de repensar a lógica de funcionamento da estrutura orgânica do SEM, embora os projetos e programas tenham garantido uma integração regional na educação. Assim, a estrutura do SEM foi repensada da seguinte maneira: foram criados os Grupos Gestores de Projetos, as Comissões *Ad Hoc* e os Grupos de Trabalho (Plano de Ação 2011-2015).

Em um primeiro momento, foi proposta a criação de uma Comissão Regional Coordenadora da Área para a Formação Docente. Verificou-se que a formação docente não contemplava de maneira efetiva a participação técnica e isso fez com que ações fossem adiadas. Dessa maneira, a comissão foi criada para que essa temática em especial fosse tratada.

Além disso, o plano previu a institucionalização, nos países-membros, de estruturas permanentes especializadas em gerir os programas do SEM, de modo foram sugeridas ações para esses países no tocante ao estabelecimento de mecanismos para a incorporação de novos países associados as atividades do SEM e ao melhoramento da capacidade de relacionamento SEM-Mercosul, considerando

[...] a necessidade de que as resoluções da RME sejam sistematicamente incluídas nas agendas dos órgãos decisórios do MERCOSUL (GMC e CMC); a importância da interação horizontal com outras reuniões de Ministros da região; a importância de aprofundar os vínculos com o Parlamento do MERCOSUL, o Fórum de Consulta e Concertação Política (FCCP), o Subgrupo de Trabalho nº 10 (SGT 10) e com o Comitê de Cooperação Técnica (CCT); a necessidade de estimular a conformação de redes e uma estreita vinculação entre os níveis administrativos e de gestão dos sistemas educacionais dos países membros e associados da região; a necessidade de fortalecer a coordenação a nível de MERCOSUL nas relações com organismos internacionais, regionais, sub-regionais e outros países. (MERCOSUL, 2006)

Ainda, a estrutura do SEM foi dividida em três frentes: a política, a técnica e a de execução. Na primeira frente, estão a Reunião de Ministros do Mercosul<sup>43</sup> e o Comitê Coordenador Regional, os quais possuem suas competências divididas em quinze funções distintas, entre elas a comunicação entre o bloco, o SEM e a RME; a execução e o desenvolvimento de planos definidos pelo RME; a promoção e a articulação de uma cooperação entre instituições, sociedade civil, agendas especializadas, programas e projetos; a prestação de contas do trabalho realizado pela RME; e a supervisão e o monitoramento do desenvolvimento do plano do SEM.

O Plano, ainda, disserta sobre a presidência *pro tempore*, de modo que, seguindo a ordem alfabética, cada Estado a exerce de forma semestral e rotativa. Assim, durante esse período, os ministérios de educação devem manter permanente a comunicação com os países-membros, além de coordenar reuniões do SEM, arquivar documentação e remetê-la ao Ministério de Relações Exteriores.

A frente técnica é formada por instâncias do CCR, como as Comissões Regionais Coordenadoras de Áreas e o comitê assessor do FEM, este sendo responsável pela situação financeira do SEM. O planejamento e a implementação das linhas de ação, a proposição de criação ou não de instâncias de trabalho, a análise e a avaliação de projetos e a gestão dos mesmos são atribuições das Comissões Regionais.

Por fim, para que o Plano 2011-2015 tivesse sua missão cumprida, a frente executória é composta pelos Grupos de Trabalhos (GT), que têm sua aprovação ou não pelo RME e que funcionam permanentemente, projetando e realizando tarefas relacionadas a um determinado assunto. Também é formada pelo Grupo Gestor de Projetos (GGP), convocados *ad hoc* para desenvolver projetos aprovados no âmbito do SEM e do FEM; pela Comissão *Ad hoc*; e pelo Comitê Gestor do Sistema de Informação e Comunicação (CGSIC), que utiliza tecnologias de comunicação social para a informação.

Após essa breve explanação dos Planos de Ação e dos principais objetivos de cada um deles, fica evidente que, ao longo dos anos, foram feitas mudanças no Setor Educacionais do Mercosul para facilitar o processo de integração.

Mas, é através de Programas do SEM que a contribuição da cooperação ocorre para a melhor condução do processo de integração. No próximo tópico deste trabalho,

---

<sup>43</sup> (CMC/DEC. 7/91).

portanto, será analisado o Programa MARCA, exemplo de cooperação na educação para integração.

### 3.3 PROGRAMA DE MOBILIDADE ACADÊMICA REGIONAL EM CURSOS ACREDITADOS (MARCA)

A cooperação para educação como meio de desenvolvimento nos países do Mercosul é uma forma importante de cumprir os seus interesses. Desde a criação do SEM e dos seus Planos Estratégicos, fica evidente que a conduta dos países-membros identifica, na matéria de educação, uma forma potencial para esse desenvolvimento.

Com o intuito de promover os princípios do Mercosul, o Setor Educacional do Bloco propõe como cumprimento ao Terceiro Plano Estratégico (2001-2005) a primeira iniciativa de cooperação educacional através do intercâmbio entre os países do bloco: o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional em Cursos Acreditados (MARCA)<sup>44</sup>. Objetivando integrar os países do bloco e países associados, o programa teve início em 2006 com as linhas prioritárias definidas no Terceiro Plano Estratégico (2001-2005), como a acreditação, a mobilidade e a cooperação interinstitucional, o que se estende até os dias atuais.

Com a primeira etapa iniciada em 2006, o intuito do Programa MARCA é promover o intercâmbio de conhecimento. Os membros participantes são os cursos acreditados pelo MEXA (Mecanismo Experimental de Acreditação de cursos de Graduação do Mercosul) (ASSUNÇÃO, 2009).

O Programa está destinado a projetos de associação institucional universitária, para os cursos de graduação que participam do Programa MARCA de mobilidade estudantil. Seu objetivo central é contribuir para o fortalecimento da capacidade docente e para a cooperação institucional através da pesquisa científica, da inovação tecnológica e do intercâmbio institucional (MERCOSUL, [s.d.]b).

Importante ressaltar que o Programa MARCA foi constituído com o foco de atender o Ensino Superior e baseia-se em nove princípios para atingir esse objetivo, quais sejam: a confiança entre as instituições; a flexibilidade entre planos de estudo;

---

<sup>44</sup> Definido pelo Memorando de Entendimento aprovado pela XXVII Reunião de Ministros de Educação, em 19 de novembro de 2004.

a transparência entre as instituições participantes; a solidariedade entre as instituições; a replicação das atividades em maior escala; a diversidade sendo respeitada entre os participantes; a continuidade dos projetos a longo prazo; a inclusão social; e a transdisciplinaridade e a interdisciplinaridade.

Dessa forma, e buscando a maior cooperação entre as instituições, o reconhecimento de títulos, a consolidação de ações conjuntas entre os países membros e o maior desenvolvimento das regiões, o Programa prevê ações para o alcance desses objetivos, entre elas o aperfeiçoamento e o reconhecimento dos processos de formação; o intercâmbio de alunos/docentes/pesquisadores; a realização de projetos conjuntos cooperativos; o conhecimento de novas práticas pedagógicas; o desenvolvimento bilíngue (português e espanhol); e o reconhecimento de diplomas (ASSUNÇÃO, 2009).

Ainda, os resultados esperados do Programa MARCA são melhorar o ensino dos países membros do SEM, alavancar a cooperação acadêmica e reduzir as barreiras interinstitucionais (ASSUNÇÃO, 2009). Assim, o Programa MARCA tem como característica o pioneirismo na mobilidade estudantil entre os países do SEM, ligando-se diretamente ao fortalecimento do Sistema Regional de Credenciamento do Mercosul (ARCUSUR) e à acreditação de carreiras. Dessa maneira, desde 2006 são realizadas convocatórias para o programa, destinadas a estudantes e docentes. A primeira convocatória, a do ano de 2006, foi realizada com estudantes do curso de Agronomia e, a partir de 2007, foram realizadas convocatórias com a incorporação de outros cursos acreditados no acordo ARCOSUL<sup>45</sup>. Ainda, é importante desde 2008 até 2014 convocatória foram lançadas anualmente. (MARCA, 2016).

Em 2015, com o Plano Estratégico e contando com os resultados já alcançados e suas respectivas avaliações, o Programa MARCA sofreu alterações na sua estrutura, podendo-se dizer que tomou um corpo mais completo e, com isso, tornou-se necessária a apresentação de projetos de associação acadêmica com outros cursos acreditados, que incluíssem a mobilidade estudantil, de docentes, de pesquisadores e de coordenadores para a participação. Assim, o Programa objetiva a melhora da qualidade acadêmica e da mobilidade estudantil e de pesquisadores,

---

<sup>45</sup> “ARCUSUL constitui um mecanismo permanente de acreditação de carreiras de grau do Mercosul, gerindo através da Rede de Agências Nacionais de Acreditação no âmbito do Setor Educativo do Mercosul. O primeiro ciclo de acreditação envolve as carreiras de Agronomia, Arquitetura, Veterinária, Enfermagem, Engenharia, Medicina e Odontologia” (MARCA, 2016).

sendo exemplo de pioneirismo nesses tópicos oportunizados pelo SEM. (MARCA, 2016).

Mais recentemente, no ano de 2017, foi lançada a XI Convocatória<sup>46</sup>, para projetos que seriam executados em 2018 e 2019. Porém, devido a questões relacionadas à pandemia de Covid19, essa convocatória foi prorrogada até 2021. Esta Convocatória abrange, atualmente, 128 cursos, creditados em 62 instituições de ensino superior dos países do Mercosul.

Em termos de apoio ao Programa, a Convocatória traz as obrigações de cada país pertencente ao mesmo. Nela, o Estado Brasileiro apresenta-se como responsável final a Coordenadoria Geral de Assuntos Internacionais do Ensino Superior, Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.

Como regras de participação, no Brasil, os docentes concursados, alunos regulares e coordenadores de curso poderiam participar da chamada, financiados pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação. Dessa maneira, ficou a cargo do governo brasileiro a concessão de 25 bolsas acadêmicas para os docentes, com cinco dias de duração, 200 bolsas para os estudantes (100 para estudantes brasileiros e 100 para estrangeiros), com duração de cinco meses (um semestre acadêmico).

Foram selecionados 17 projetos<sup>47</sup>, nas áreas de agronomia, arquitetura, enfermagem, engenharia civil, engenharia elétrica, engenharia mecânica, engenharia química, engenharia industrial, medicina, odontologia, veterinária e zootecnia. Pode-se, assim, perceber que o programa MARCA, ao longo de todos os anos, vem fomentando a cooperação para educação e, que, nos últimos anos, esteve ativo. No próximo tópico deste trabalho, portanto, apresentar-se-á uma retrospectiva da retirada do Brasil do SEM, para verificar se há ou não impactos efetivos com relação a esta.

---

<sup>46</sup> Disponível em [http://programamarca.siu.edu.ar/programa\\_marca/convocatorias/11\\_Convocatoria\\_Programa\\_MARCA-TDR.pdf](http://programamarca.siu.edu.ar/programa_marca/convocatorias/11_Convocatoria_Programa_MARCA-TDR.pdf)

<sup>47</sup> Disponível em [http://programamarca.siu.edu.ar/programa\\_marca/docs/XI\\_Convocatoria\\_Nomina\\_de\\_proyectos\\_seleccionados.pdf](http://programamarca.siu.edu.ar/programa_marca/docs/XI_Convocatoria_Nomina_de_proyectos_seleccionados.pdf)

### 3.4 A RETIRADA DO BRASIL DO SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL

No dia 29 de novembro de 2019, o Ministério da Educação (MEC) do Brasil publicou, na sua página oficial, o processo de saída do SEM. De acordo com a publicação:

Todas as parcerias iniciadas serão mantidas sem prejuízo às partes como, por exemplo, o reconhecimento da equivalência dos estudos no âmbito da educação básica de alunos que estudam fora do país e que são pertencentes ao bloco assim como o sistema de acreditação de cursos de graduação do Mercosul (ARCU-SUL). Os bolsistas também terão o benefício mantido. (EDUCAÇÃO, 2019, s.p.)

Essa colocação indica que nenhuma mudança potencial ocorreria nos compromissos já feitos. O Ministério da Educação tomou essa atitude alegando a falta de eficiência e de resultados práticos do bloco que impactariam nos índices gerais de educação. Ainda, é alegado o gasto de R\$ 30 milhões de reais com as reuniões do SEM para a discussão das ações integradas em todas as etapas de educação.

Abraham Weintraub, ex-Ministro da Educação que anunciou a saída do Brasil do SEM, reforçou que os países deveriam dar prioridade às relações bilaterais. Importante ressaltar que, de acordo com Manzano (2019), a saída do Brasil não foi notificada ao bloco formalmente e que a possibilidade de não integrar apenas o Sistema de Educação do Mercosul não é possível enquanto for membro pleno do bloco.

Por mais que o Ministro tenha frisado o não interrompimento das atividades já iniciadas, de acordo com Daniel Cara, que coordena a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, essa situação, “na prática, determina uma fragilização do Mercosul como um espaço de identidade regional, como é a União Europeia. Vínculo se constrói com educação, ciência e cultura. Foi isso que Weintraub abandonou”. (DECISÃO, 2019)

Ainda, a saída do Brasil do SEM evidenciou uma certa tomada de rumos do atual governo. Em 2020, a Confederação Nacional da Indústria publicou um documento de 82 páginas sobre os impactos que uma eventual saída do Mercosul poderia acarretar para o país:

Uma possível flexibilização ou até saída do Brasil do Mercosul deve ser bem estudada pelo governo e pelo setor empresarial. Tal cautela é necessária,

tendo em vista a complexidade de um processo dessa natureza em termos de tempo, normas que deixariam de vigorar, acordos que precisariam ser renegociados e, principalmente, potenciais impactos econômicos. (CNI, 2020)

Embora com foco no comércio internacional, a publicação deixa claro que o bloco é um complexo de instrumentos jurídicos com extensa normativa. Para a saída do Brasil como membro pleno do bloco, portanto, seriam necessárias quatro etapas: o aviso prévio de 60 dias, seguido da entrega do documento de denúncia ao Tratado de Assunção; por mais 60 dias, haveria um prazo de negociação de direitos que permaneceriam em vigor; e, para encerrar, após 22 meses haveria, então, o fim de todos os direitos e obrigações vinculados ao Mercosul.

Ainda, estão associados ao MARCA os processos de avaliação e de acreditação em organismos como a CAPES, que no Brasil tem papel importantíssimo na execução do Programa, identificando aqui a comunicação estrutural e institucional da política interna com a externa. De acordo com Perrotta (2014), o SEM estabelece um arcabouço normativo e institucional de forma que a educação possa corresponder à dinâmica de internacionalização da economia.

Apesar da tendência de continuidade na política externa brasileira, independentemente da gestão em exercício, esta ficou mais suscetível a mudanças nas últimas décadas, com o aumento do papel dos presidentes na agenda de política externa. Isto caracteriza o fenômeno chamado, em termos internacionais, de “diplomacia presidencialista” e não governamental (BURGES; CHAGAS, 2017; MALAMUD, 2014).

Esses argumentos apresentados indicam duas questões. A primeira delas é que o governo do presidente Jair Bolsonaro sempre deixou claro, desde antes de sua eleição, a intenção ao bilateralismo, afirmando, via rede social *Twitter*, que o país deveria “ter outras opções fora das amarras ideológicas do Mercosul” (BOLSONARO, 2017).

Embora, ao ser eleito, o presidente tenha amenizado seu discurso, como quando comemorou, também através da rede social *Twitter*, o acordo entre Mercosul e União Europeia, que considerou como histórico e um dos acordos comerciais mais importantes do bloco, a inclinação às relações bilaterais manteve-se. Portanto, essa inclinação é alinhada com a política de governo de Bolsonaro, e o ex-Ministro da Educação Weintraub conformou seu ministério a isto.

Ainda, retomando Perrota (2014), a educação, por meio do SEM, pode servir à dinâmica de internacionalização da economia. Internacionalização essa, que se demonstra uma grande preocupação do governo:

A abertura comercial multiplicou o intercâmbio entre nossos países, houve crescimento e ganho no bem-estar de nossas populações. Entretanto, é evidente que o bloco ainda precisa recuperar participação relevante nos fluxos comerciais e econômicos entre os estados-membros”, disse o presidente brasileiro. Também consideramos que há amplo espaço para aprofundar a integração regional a partir da redução de barreiras não tarifárias e da incorporação de setores ainda à margem do comércio intrabloco. (BOLSONARO, 2021)

Demonstra-se, assim, um certo choque de interesses com atitudes do governo. Assim, a segunda questão é vinculada às regras de conduta dos países membros do Mercosul, afinal é demonstrado, na declaração de Weintraub, um desconhecimento dos protocolos para a retirada do país do bloco, bem como uma ideia de que é possível fazer parte do mesmo sem o compromisso de participar de todas as atividades.

Ainda em matéria de educação, o argumento de Weintraub sobre o gasto excessivo sem retornos tangíveis é colocado em contestação, na medida em que se analisa o impacto das reuniões e dos Planos de Ações do Setor Educacional do Mercosul exemplificados anteriormente, bem como expoentes da duração do Programa MARCA na história do bloco, cujo objetivo é voltado ao desenvolvimento através do intercâmbio educacional.

Dessa maneira, a declaração do ex-ministro Abraham Weintraub sobre a saída do Brasil do Setor educacional do Mercosul expõe, ainda, além da desinformação, um alinhamento com o a diplomacia presidencialista.

#### **4 CONCLUSÃO**

O Mercosul foi criado na segunda onda do regionalismo, objetivando, primeiramente, criar um Mercado Comum para acelerar o desenvolvimento econômico com justiça social, a fim de atingir uma melhor inserção internacional. Assim, o bloco foi criado como parte de uma estratégia de incorporação no processo de globalização, na linha do regionalismo aberto, como um intermediário para expansão dos mercados domésticos. Com a crise econômica brasileira de 1999, o

projeto do bloco foi refeito, e a agenda orientada ao livre comércio passou, também, a abarcar as questões sociais, passando, assim, ao regionalismo pós-hegemônico.

Assim, com trinta anos de existência, o bloco promoveu normas e regulações em diversas áreas e é considerado bem-sucedido em muitas delas, dentre estas a educação. Dessa forma, foi possível perceber que o Programa MARCA, uma materialização da integração através da cooperação, evidencia a educação como uma das áreas prioritária do Mercosul e seu processo de integração.

Ainda, a mobilidade acadêmica foi discutida em pautas das reuniões do bloco. Já em 1991, no Protocolo de Intenções do bloco, identificou-se essa discussão. Em 1993 e 1995, por sua vez, protocolos no âmbito do bloco foram assinados e focaram nos temas de pós-graduação para desenvolvimento humano. Em 1996, o CCR encomendou um estudo sobre possível acreditação de diplomas de graduação. Ainda, foi em 1998 que o MEXA foi assinado e que as bases para mobilidade docente e discente foram criadas para sua execução a partir de 2002, sendo o MARCA um elemento facilitador dessa mobilidade.

Pôde-se, também, perceber um esforço para que as legislações locais sejam respeitadas, sendo a sua adesão voluntária. Porém, o acesso aos acordos demonstrou uma tentativa de harmonizar as mesmas. Dessa maneira, a busca pela integração regional e pelo desenvolvimento ficou evidenciada.

Assim, a instituição Mercosul e, posteriormente, a formação do Setor Educacional do Mercosul, através dos seus Planos de Ações, foi responsável por grande parte da cooperação e do desenvolvimento, o que foi, nesta dissertação, tratada especialmente na matéria de educação, que se manifesta, atualmente, nos países-membros, através do Programa MARCA.

Com a retirada do Brasil do SEM, ficou o questionamento: serão mantidas as atividades do Programa MARCA? Afinal, Weintraub anunciou a manutenção de iniciativas já existentes, porém, quanto à questão orçamentária (um dos motivos da saída do país do Setor), é previsível que, por falta de recursos, o Programa não consiga seguir da mesma forma. Essa atitude, de impacto pouco mensurável até o momento, evidenciou, ainda, a falta de compreensão sobre o processo de criação e sobre os mecanismos de saída do bloco, além do desenvolvimento institucional do mesmo e das posteriores ações do Mercosul por parte do governo.

Duas questões são importantes a serem levantadas: a primeira, é o alinhamento do governo com as ideias do presidente, focadas no bilateralismo,

fazendo com que o Mercosul seja enfraquecido no discurso e na prática política. Em segundo lugar, a questão referente ao desconhecimento amplo das regras de conduta face ao Mercosul por parte do governo brasileiro, em especial o ex-Ministro da Educação.

Por fim, embora o processo de criação do bloco tenha se pautado na integração da região, pode-se perceber que é através da cooperação internacional essa integração é efetivada. A falta de análise dos pontos mencionados evidencia, ainda, a falta de entendimento da posição estratégica do Brasil dentro do bloco, constituindo-se como um dos maiores atores econômicos e sociais, de forma que o desenvolvimento da região tenha uma maior paridade, sendo a educação o caminho para tal.

## REFERÊNCIAS

ADLER, E. **O construtivismo no estudo das relações internacionais**. São Paulo: Lua Nova, CEDEC, n. 47, 1999.

ALMEIDA, Larissa Rosevics. **O Mercosul educacional e a criação da UNILA no início do século XXI**: por uma integração regional via educação. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional). Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PEPI/teses/2015/LARISSA%20ROSEVICS%20DE%20ALMEIDA%20.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2021.

ASSUNÇÃO, Lúcia Maria da Graça Rabelo de. **Cooperação internacional do MERCOSUL no setor educacional**: o caso do Programa MARCA. Monografia (Especialização em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília. Brasília, 2009. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/1032/1/2009\\_LuciaMariaGra%c3%a7aAssun%c3%a7%c3%a3o.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/1032/1/2009_LuciaMariaGra%c3%a7aAssun%c3%a7%c3%a3o.pdf). Acesso em: 09 ago. 2021.

AYLLÓN, B. La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 32-47, 2007.

BALASSA, Bela. **Teoria da Integração Econômica**. Lisboa: Livraria Clássica, 1964.

BRASIL assume a presidência temporária do Mercosul. **Governo do Brasil**, 08 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/07/brasil-assume-a-presidencia-temporaria-do-mercosul>. Acesso em: 09 ago. 2021.

BRICEÑO-RUIZ, José. Del saber a la teorización sobre el regionalismo latinoamericano. **Iberoamericana - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 48, n. 01, p. 120-129, 2019. Disponível em:

<https://www.iberoamericana.se/articles/10.16993/iberoamericana.467/>. Acesso em: 09 ago. 2021.

BRICEÑO-RUIZ, José. Raúl Prebisch e a contribuição latino-americana para a teoria das relações internacionais. *In*: COSTA LIMA, M; VILLA, R; REIS, R.R; MADEIROS, M.A (Eds.). **Teóricos das relações internacionais**. São Paulo: HUCITEC, 2012. p. 177–219.

BOLÍVAR, S. **La carta de Jamaica**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.

BOLSONARO, Jair. (bolsonarojair). “ter outras opções fora das amarras ideológicas do Mercosul”. 11 out 2017, 10:53 am. Tweet. Acesso em: 10 ago 2021.

BUNGE, A.E. Una gran unidad económica. La unión aduanera del Sud. **Revista de Ciencias Económicas**, v. 12, n. 135, p. 185-196, 1929.

BUNGE, A.E. **Una nueva Argentina**. Buenos Aires: Editorial Guillermo Kraft Ltda, 1940.

CARR, Edward Hallet. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Uma introdução ao Estudo das Relações Internacionais; tradução Luiz Alberto Figueiredo Machado. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. Disponível em: [http://funag.gov.br/biblioteca/download/40-Vinte\\_Anos\\_de\\_Crise\\_-\\_1919-1939.pdf](http://funag.gov.br/biblioteca/download/40-Vinte_Anos_de_Crise_-_1919-1939.pdf). Acesso em: 09 ago. 2021.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Impactos jurídicos da saída do Brasil do MERCOSUL**. Brasília: CNI, 2020. Disponível em: [https://www7.fiemg.com.br/Cms\\_Data/Contents/central/Media/Documentos/Biblioteca/PDFs/2020/CNI\\_Mercosul\\_ImpactoSaida\\_202005.pdf](https://www7.fiemg.com.br/Cms_Data/Contents/central/Media/Documentos/Biblioteca/PDFs/2020/CNI_Mercosul_ImpactoSaida_202005.pdf). Acesso em: 09 ago. 2021.

DECISÃO do MEC de deixar grupo no Mercosul não afeta alunos. **Gazetaweb**, 29 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.gazetaweb.com/noticias/concurso-e-educacao/decisao-do-mec-de-deixar-grupo-no-mercosul-nao-afeta-alunos/>. Acesso em: 09 ago. 2021.

EDUCAÇÃO brasileira sairá do Mercosul. **Ministério da Educação**, 29 de novembro de 2019. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-acoes/acordo-gratuidade/33381-noticias/notas-oficiais/83131-educacao-brasileira-saira-do-mercosul#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20\(MEC,do%20Setor%20Educativo%20do%20Mercosul](http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-acoes/acordo-gratuidade/33381-noticias/notas-oficiais/83131-educacao-brasileira-saira-do-mercosul#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20(MEC,do%20Setor%20Educativo%20do%20Mercosul). Acesso em: 09 ago. 2021.

FOUCAULT, Michel. **Arqueología del saber**. México: Siglo XXI, 2008.

GRIECO, J. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. **International Organization**, v. 42, p. 485-507, 1998.

HAAS, E. **The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957**. Stanford University Press, 1958.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMPr4fj75gb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 ago. 2021.

HUMDOLDT, W. V. **Sobre a organização interna e externa das Instituições Científicas Superiores em Berlim**. In: CASPER, G; HUMBOLDT, W. V. *Um mundo sem universidades?* Rio de Janeiro: EDUERJ, 1997.

HURTADO, A; POSADA, E. **Pertinencia y convergência de la integracion latinoamericaba em um contexto de câmbios mundiales**. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2020.

JAGUARIBE, H. Autonomía periférica y autonomía céntrica. **Estudios Internacionales**, v. 12, n. 46, p. 91-130, 1979.

JAGUARIBE, H. A alternativa zelote-herodiana em sua visão histórica do problema dependência-autonomia. In: JAGUARIBE, H (Ed.). **Estudos Filosóficos e Políticos**. Brasília: Funag, 2013. p. 15–52.

KEOHANE, R. International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4. p. 379-396, 1998.

KEOHANE, R. Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War. In: BALDWIN, Davis A (Eds.). **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**. New York: Columbia University Press, 1993. p. 269-300.

LACERDA, J. O papel das ideias e das organizações internacionais nas teorias das relações internacionais. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 4, n. 1, 2013.

LAKATOS, I. **The Methodology of Scientific Research Programmes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

LAKE, D. Theory is dead, long live theory: The end of the Great Debates and the rise of eclecticism in International Relations. **European Journal of International Relations**, v. 19, n. 3, 2013.

MACIEL, Tadeu Morato. As teorias de relações internacionais pensando a cooperação. **Ponto e Vírgula**, v. 05, n. 01, p. 215-229, 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/14087>. Acesso em: 09 ago. 2021.

MANZANO, Fabio. 'Saída' do MEC de grupo sobre educação não afeta estudantes; Mercosul diz não ter sido notificado. **G1**, 29 de novembro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/11/29/saida-do-mec-de-grupo-sobre-educacao-no-mercosul-nao-afeta-estudantes-e-nao-foi-formalizada.ghtml>. Acesso em: 09 ago. 2021.

MARCA. **Programa de Movilidad Académica Regional**. [s.d.]. Disponível em: [http://programamarca.siu.edu.ar/programa\\_marca/index.html](http://programamarca.siu.edu.ar/programa_marca/index.html). Acesso em: 09 ago. 2021.

MEC anuncia que Brasil deixará Mercosul na área educacional. **Exame**, 29 de novembro de 2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/mec-anuncia-que-brasil-deixara-mercosul-na-area-educacional/>. Acesso em: 09 ago. 2021.

MELLO, Michele de. O que esperar da presidência do Brasil no Mercosul. **Brasil de Fato**, 15 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/07/15/o-que-esperar-da-presidencia-do-brasil-no-mercosul>. Acesso em: 09 ago. 2021.

MENEGATTI, Edna. **Mercosul educacional**: análise da gestão educacional na promoção da integração regional. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal da Fronteira Sul. Chapecó, 2016. Disponível em: <https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/698>. Acesso em: 09 ago. 2021.

MERCOSUL. **Cooperação internacional**: cooperação no MERCOSUL. [s.d.]a. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/temas/cooperacao/>. Acesso em: 09 ago. 2021.

MERCOSUL. Mercosul Educacional. **Programa MARCA para Mobilidade de Docentes do Ensino Superior**. [s.d.]b. Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/programas-e-projetos/25-mercosul-educacional/58-programa-marca-para-mobilidade-de-docentes-do-ensino-superior.html>. Acesso em: 09 ago. 2021.

MERCOSUL. Normativas dos órgãos decisórios do MERCOSUL. **Decisões do Conselho do Mercado Comum**. [s.d.]c. Disponível em: <https://normas.mercosur.int>. Acesso em: 09 ago. 2021.

MESQUITA, Fabiane Cristina Silva; SHIMA, Silvana Simon. O Neo-Institucionalismo histórico e o processo de integração regional no Mercosul. **Revista Presença Geográfica**, v. 6, n. 1, 2017. Disponível em: <https://1library.org/document/y4jo42ky-o-neo-institucionalismo-historico-e-o-processo-de-integracao-regional-no-mercosul.html>. Acesso em: 09 ago. 2021.

MOLINA, Federico Rivas. Bolsonaro baixa o tom contra o Mercosul na primeira cúpula virtual de líderes. **El País Brasil**, 02 de julho de 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-07-02/bolsonaro-baixa-o-tom-contra-o-mercosul-na-primeira-cupula-virtual-de-lideres.html>. Acesso em: 09 ago. 2021.

MORAIS, Júlia Valéria Tamm Mendes de; SABINO, Vanessa Ribeiro; SMOLAREK, Adriano Alberto. (Des)Educação à Brasileira: os reflexos da retirada unilateral do Brasil do Setor Educacional do Mercosul no governo Bolsonaro. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 06, n. 11, p. 84700-84729, nov. 2020. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/19309>. Acesso em: 09 ago. 2021.

MORAVCSKI, Andrew. **Progress in International Relations Theory** : Appraising the Field. 1. ed. Cambirdge, Massachussets London, England: MIT Press, 2003. p. 159-200.

NETO, W. A cooperação internacional para o desenvolvimento como uma expressão específica da cooperação internacional: um levantamento teórico. **Revista OIKOS**. V. 13. Rio de Janeiro, 2014.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Elsevier, 2005.

PEREIRA, Alexsandro Eugenio; BERNARDO, Gláudia Julião; CULPI, Ludmila Andrzejewski; PESSALI, Huáscar Fialho. A governança facilitada no Mercosul: transferência de políticas e integração nas áreas de educação, migração e saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 285-302, mar./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/7yTXq9XFdKF4nh7QzKmqshG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 ago. 2021.

PERROTTA, Daniela Vanesa; GONZÁLEZ, Leticia; PORCELLI, Emanuel; MARY, Sabrina. La Cooperación Internacional al Desarrollo: El MERCOSUR como Receptor. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 03, n. 01, p. 172-205, 2018. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/50374/la-cooperacion-internacional-al-desarrollo--el--->. Acesso em: 09 ago. 2021.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes. 2008.

RICHARD, Yann. Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas; tradução Camilo Pereira Carneiro Filho. **Confins**, v. 20, 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/8939#tocto2n11>. Acesso em: 09 ago. 2021.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 05, n. 01, p. 11-28, 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/32>. Acesso em: 09 ago. 2021.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Cooperação internacional do MERCOSUL no setor educacional**: o caso do Programa MARCA. Monografia (Especialização em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília. Brasília, 2009. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/1032>. Acesso em: 09 ago. 2021.

SATO, Eiiti. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 46-57, mar. 2010.

SEITENFUS, R. Perspectivas políticas do conflito no contexto da América Latina e do mundo. *In*: 15 ANOS DO MERCOSUL: CUSTOS SISTÊMICOS DOS CONFLITOS REGIONAIS. **Anais [...]**. Santa Maria: UFSM, FADISMA, 2006.

SILVEIRA, Zuleide S. Setor educacional do MERCOSUL: convergência e integração regional da educação superior brasileira. **Avaliação**, Campinas, v. 21, n. 03, ago./nov. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/fzX9zFXDjkFDX4mFM8jdwyL/?lang=pt>. Acesso em: 09 ago. 2021.

VERDÉLIO, Andreia. Nos 30 anos do Mercosul, Bolsonaro defende a modernização do bloco. **Agência Brasil**, 26 de março de 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2021-03/nos-30-anos-do-mercosul-bolsonaro-defende-modernizacao-do-bloco>. Acesso em: 09 ago. 2021.

RUIZ, J; HOFFMANN, A. **Financial Crisis Management and Democracy Lessons from Europe and Latin America**. Chapter 18: The Crisis of Latin American Regionalism and Way Ahead. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-54895-7>. Acesso em :11 ago. 2021.

RUIZ, J. **Tempos de mudança no regionalismo latino-americano**. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/QDRVQR4sNhBXtyZSkjkCRxP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 09 ago 2021.