

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Helena Mareth Trombetta

**COOPERAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA NA AMÉRICA DO
SUL: LIÇÕES DO ACERVO DO MERCOSUL**

Santa Maria, RS
2023

Helena Mareth Trombetta

**COOPERAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL: LIÇÕES
DO ACERVO DO MERCOSUL**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Bacharel em Relações Internacionais**.

Orientador: Prof. Dr. Ademar Pozzatti Júnior

Santa Maria, RS
2023

FICHA CATALOGRÁFICA

Helena Mareth Trombetta

**COOPERAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL:
LIÇÕES DO ACERVO DO MERCOSUL**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Bacharel em Relações Internacionais**.

Aprovado em 13 de dezembro de 2023:

Prof. Dr. Ademar Pozzatti Júnior (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Prof. Dr. Thomaz Francisco Silveira De Araujo Santos (UFSM)

Me. Luiza Witzel Farias (USP)

Santa Maria, RS
2023

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero expressar minha sincera e eterna gratidão aos meus pais. Ao meu pai Derlan e minha madrasta Jane, pelo apoio, orientações, carinho e encorajamento constantes. À minha mãe Marisa e meu padrasto Martinho, pelo apoio e amor incondicional ao longo de toda a minha formação. Sem vocês, esse trabalho não teria sido possível.

Aos meus irmãos Henrique e Isadora, pelo companheirismo, incentivo e por estarem sempre ao meu lado em todos os momentos.

A todos os meus amigos e colegas, meu profundo agradecimento pela ajuda, apoio, encorajamento e companhia ao longo deste processo. Vocês são, de longe, o maior presente que recebi durante a graduação. Um agradecimento especial ao meu amigo Pedro Ribeiro pelas horas de estudos compartilhadas, os cafés e os bolos, e pelo apoio incondicional na escrita deste trabalho. À Isadora, Ana, Dyanela, Irene, Pedro Mateo, Patrícia, Anita, Clara, Emanuelli, Luciana, Gabriel, Maira, Marina, Julie e a todos os que me acompanharam, alguns de muito longe, para chegar até aqui. Sem o apoio e encorajamento de todos vocês, esta conquista não teria sido possível. Muito obrigada por fazerem parte desta jornada.

Ao meu orientador Ademar Pozzatti Júnior, pelos anos de trabalho conjunto, orientações e paciência.

Aos colegas do Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (NPPDI), por todos os encontros e momentos de construção desta pesquisa dentro do grupo, que representa um esforço conjunto de todos nós.

Obrigada a todos por tornarem este caminho, que foi tão desafiador para mim, mais leve.

Quando nossa experiência vivida da teorização está fundamentalmente ligada a processos de autorrecuperação, de liberação coletiva, não existe brecha entre a teoria e a prática. Com efeito, o que essa experiência mais evidencia é o elo entre as duas – um processo que, em última análise, é recíproco, onde uma capacita a outra (HOOKS, 2017, p. 86).

RESUMO

COOPERAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL: LIÇÕES DO ACERVO DO MERCOSUL

AUTORA: Helena Mareth Trombetta
ORIENTADOR: Ademar Pozzatti Júnior

Este estudo detalha a cooperação educacional brasileira no MERCOSUL sob a ótica do direito internacional contemporâneo, investigando seu impacto nas políticas nacionais e desafios globais. Utilizando métodos qualitativos, examina tratados específicos para mapear seu conteúdo normativo, baseando-se em categorias de horizontalidade e cooperação estruturante. O estudo oferece uma visão abrangente das dinâmicas, desafios e potencialidades dessa cooperação regional. A pesquisa identificou 41 acordos educacionais no Mercosul, evidenciando regimes temáticos, com destaque para o reconhecimento de títulos como o principal. Esta análise contribui para a compreensão aprofundada da cooperação educacional no contexto do Mercosul, destacando suas nuances normativas e sua influência na estrutura regional de cooperação. Ao examinar a interação entre direito internacional e cooperação educacional, este estudo reforça a importância de tais tratados como impulsionadores de políticas educacionais transnacionais, abordando desafios e oportunidades para a integração regional na América do Sul.

Palavras-chave: Cooperação Internacional. Educação. MERCOSUL. Direito Internacional.

ABSTRACT

BRAZILIAN EDUCATIONAL COOPERATION IN SOUTH AMERICA: LESSONS FROM THE MERCOSUR TREATIES

AUTHOR: Helena Mareth Trombetta

ADVISOR: Ademar Pozzatti Júnior

This study details Brazilian educational cooperation within MERCOSUR through the lens of contemporary international law, exploring its impact on national policies and current global challenges. Utilizing qualitative methods, it examines specific treaties to map out their normative content, relying on categories of horizontality and structuring cooperation. The study provides a comprehensive view of the dynamics, challenges, and potentials of Brazilian educational cooperation within the regional context of MERCOSUR. The research identified 41 educational agreements within MERCOSUR, revealing thematic frameworks, with recognition of qualifications as the primary focus. This analysis contributes to a deeper understanding of educational cooperation within the MERCOSUR context, highlighting its normative intricacies and influence on the regional cooperative framework. By exploring the interaction between international law and educational cooperation, this study underscores the significance of such treaties as drivers of transnational educational policies, addressing challenges and opportunities for regional integration in South America.

Keywords: International Cooperation. Education. MERCOSUR. International Law.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Classificação dos tratados por espécie (estrito e incidental)	45
Gráfico 2 – Classificação dos tratados por matéria regulada	46
Gráfico 3 – Classificação dos tratados por ano de assinatura (1991-2022).....	47
Gráfico 4 – Tipos normativos	48
Gráfico 5 – Regimes temáticos.....	49

LISTA DE SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana
AOD – Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE – Cooperação Educacional
CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CMC – Conselho do Mercado Comum
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COBRADI – Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
CSS – Cooperação Sul-Sul
CSSM – Cooperação Sul-Sul MERCOSUL
CCR – Comitê Coordenador Regional
CAFEM – Comitê Consultivo do FEM
FEM – Fundo de Financiamento do Setor Educacional do MERCOSUL
FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
GMC – Grupo Mercado Comum (GMC)
GCI – Grupo de Cooperação Internacional
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEC – Ministério da Educação
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MRE – Ministério das Relações Exteriores
ONU – Organização das Nações Unidas
PCT – Projetos de Cooperação Técnica
PEC-G – Programa de Estudantes-Convênio de Graduação
PEC-PG – Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação
SEM – Setor Educacional do MERCOSUL
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SIMERCOSUL – Sistema Integrado de Mobilidade do MERCOSUL
TWAIL – Third World Approaches to International Law
UNASUL – União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA SOBRE DIREITO INTERNACIONAL E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO	15
1.1 – A influência do direito internacional no plano doméstico: as micronarrativas do direito internacional	15
1.2 – A política externa brasileira em educação e a integração regional na América do Sul	22
1.3 – A cooperação educacional brasileira: cooperação internacional para o desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul	33
2. O ACERVO DE COOPERAÇÃO EDUCACIONAL NO MERCOSUL	40
2.1 – O estudo empírico do Direito Internacional através da análise de atos internacionais	40
2.2 – Os acordos educacionais celebrados no MERCOSUL: levantamento empírico	43
3. LIÇÕES DO ACERVO DO MERCOSUL: ANÁLISE DE CONTEÚDO	52
3.1 – Análise da cooperação educacional no MERCOSUL: panorama geral do conteúdo dos tratados	53
3.2 Categorias de análise: horizontalidade e cooperação estruturante	60
3.2.1 – <i>Horizontalidade</i>	61
3.2.2 – <i>Cooperação estruturante</i>	66
CONCLUSÃO	70
FONTES	73
REFERÊNCIAS	74
ANEXO A – ACORDOS CELEBRADOS EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO NO MERCOSUL	80

INTRODUÇÃO

A cooperação em educação, reconhecida como um direito humano fundamental no Artigo 26º da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, desempenha um papel crucial no cenário global. No contexto do direito internacional contemporâneo, a interação entre estados e suas responsabilidades perante os cidadãos é significativamente influenciada por esse corpo normativo. Autores como Slaughter e Burke-White (2006) destacam essa influência, enfatizando seu papel ao fortalecer, apoiar ou compelir instituições locais, o que reflete uma mudança notável no papel do direito internacional em resposta às demandas globais.

Este estudo concentra-se na cooperação educacional brasileira no MERCOSUL e como ela se torna uma ferramenta do direito internacional contemporâneo para influenciar políticas domésticas e atender aos desafios atuais. Seguindo a virada metodológica do direito internacional, delineada por Eslava e Pahuja (2011), o estudo busca capturar a realidade material do direito por meio de práticas diárias e micronarrativas. O objetivo é mapear o conteúdo normativo da cooperação educacional brasileira no MERCOSUL, contribuindo para uma compreensão mais ampla e contextualizada do direito à educação através da cooperação educacional.

Para investigar se a cooperação educacional multilateral brasileira na América do Sul atua como ferramenta do direito internacional contemporâneo para implementar o direito à educação, o estudo adota o método hipotético-dedutivo. Como metodologia, baseia-se no método de estudo de caso histórico, focando na cooperação brasileira em educação no MERCOSUL ao longo do tempo para uma análise mais aprofundada. A hipótese do trabalho é de que os tratados multilaterais em educação são uma ferramenta do direito internacional contemporâneo capaz de penetrar a membrana das políticas domésticas e influenciá-las. Além disso, infere-se que essa cooperação possui um caráter horizontal, focada na lógica do desenvolvimento e na criação de capacidades nos países envolvidos, aproveitando os recursos endógenos dos Estados e fortalecendo as suas instituições domésticas.

A pesquisa utiliza a pesquisa bibliográfica para compreender o papel do direito internacional na cooperação educacional, considerando as contribuições de autores como Slaughter e Burke-White (2006) e Eslava e Pahuja (2011). Além disso, emprega uma abordagem empírica: uma análise qualitativa dos tratados internacionais firmados pelo Brasil. Partindo da premissa de que a cooperação brasileira mantém uma abordagem horizontal,

visando o desenvolvimento e a capacitação dos países envolvidos, a pesquisa se propõe a entender como essa cooperação pode influenciar as políticas domésticas, respondendo aos desafios do direito internacional contemporâneo.

Estruturado em três capítulos distintos, o trabalho explora diferentes aspectos da cooperação educacional no MERCOSUL e sua relação com o direito internacional e a política externa brasileira. No primeiro capítulo, a análise se inicia com uma revisão bibliográfica contextualizando a cooperação educacional brasileira no âmbito do Direito Internacional, destacando autores como Slaughter e Burke-White (2006) e Eslava e Pahuja (2011) para examinar seu papel na garantia do direito à educação e seu impacto na política externa do país. O subcapítulo 1.1 discute a evolução do Direito Internacional ao longo da história, refletindo mudanças nas relações entre Estados soberanos e nas demandas da comunidade internacional. A seção destaca que o Direito Internacional passou por uma evolução significativa, refletindo mudanças nas relações entre Estados soberanos e nas demandas da comunidade internacional. O subcapítulo 1.2 é focado em uma discussão sobre política externa brasileira em relação à educação e à integração regional na América do Sul, destacando a importância da educação como uma ferramenta para promover a integração regional por meio de projetos educacionais que buscam construir uma identidade regional sul-americana. A subcapítulo 1.3 é dedicado à análise detalhada e contextualização da cooperação educacional promovida pelo Brasil, com foco nos pilares da cooperação para o desenvolvimento e na dinâmica da cooperação Sul-Sul e destaca a importância da cooperação educacional para o desenvolvimento e a promoção da cooperação Sul-Sul, que se efetiva por meio de instrumentos como a Cooperação Técnica (CID) e a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento.

No segundo capítulo, é realizado um levantamento empírico do acervo de cooperação educacional no MERCOSUL. No subcapítulo 2.1 é discutida uma mudança recente na doutrina do direito internacional, concentrando-se em estudos empíricos que exploram o funcionamento prático do direito internacional em contextos diversos. O subcapítulo 2.2 é dedicado ao levantamento e análise documental dos tratados, buscando compreender a extensão e a natureza da cooperação educacional no MERCOSUL. Foram identificados 41 atos, divididos em tratados estritos e incidentais, abrangendo áreas como reconhecimento de títulos, educação geral e financiamento.

Finalmente, o terceiro capítulo é centrado em uma análise de conteúdo dos atos levantados pela pesquisa. No subcapítulo 3.1 é realizada uma análise detalhada do conteúdo dos tratados de cooperação educacional no MERCOSUL levantados pela pesquisa, de maneira

a compreender o perfil dessa cooperação. Já o subcapítulo 3.2 utiliza categorias específicas de análise baseadas em trabalhos anteriores para compreender o panorama da cooperação educacional brasileira na região: a horizontalidade e a cooperação estruturante. O objetivo é transcender a simples identificação do escopo da cooperação, buscando compreender a capacidade de influenciar as políticas educacionais nacionais.

1. REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA SOBRE DIREITO INTERNACIONAL E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO

O presente capítulo apresenta uma imersão multifacetada na intersecção entre o Direito Internacional, a Educação, a Cooperação e a Política Externa, culminando em uma análise meticulosa da cooperação educacional brasileira à luz do Direito Internacional contemporâneo. O propósito primordial deste capítulo é estabelecer uma revisão criteriosa da literatura que permeia a cooperação educacional do Brasil, contextualizando-a no cenário global do Direito Internacional atual. O objetivo central consiste em fornecer uma análise aprofundada do papel do Direito Internacional no contexto doméstico, especialmente no que tange à implementação e garantia do direito à educação.

Para atingir esse escopo, o capítulo se organiza em seções distintas, cada qual direcionada a aspectos específicos relacionados à cooperação educacional, à aplicação do Direito Internacional e ao impacto dessa intersecção na política externa brasileira. No primeiro subcapítulo, adentra-se na influência do Direito Internacional no âmbito doméstico, investigando as micronarrativas desse corpo legal. Essa análise almeja compreender como o Direito Internacional contemporâneo penetra a estrutura do Estado e influencia diretamente a vida dos indivíduos, explorando suas nuances e mecanismos de aplicação intranacional.

No segundo subcapítulo, uma análise panorâmica é empreendida sobre a política externa brasileira para a educação, enfocando seu papel na integração regional do país na América do Sul. Essa análise busca identificar os principais atores e ideias que delineiam essa política externa, destacando suas nuances, diretrizes e impactos na cooperação educacional regional.

Por fim, o terceiro subcapítulo se destina a traçar um panorama da cooperação brasileira em educação, abordando suas características, história e tendências. Esse estudo detalhado pretende elucidar a evolução da cooperação educacional brasileira, compreendendo suas dinâmicas, desafios e projeções futuras, tanto em âmbito nacional quanto em suas interações e influências regionais e globais.

1.1 – A influência do direito internacional no plano doméstico: as micronarrativas do direito internacional

O direito internacional passou por uma evolução significativa ao longo da história, refletindo mudanças nas relações entre Estados soberanos e nas demandas da comunidade

internacional. Originalmente, o sistema de Direito Internacional estava enraizado no modelo Vestefaliano das relações internacionais, que considerava os Estados como atores unitários em um sistema anárquico, cada um exercendo sua soberania de maneira independente.

De acordo com Hedley Bull (2002), no século XIX, era comum aceitar que apenas os Estados eram sujeitos do direito internacional, independentemente da função desempenhada por outros atores na política internacional. Ou seja, indivíduos, grupos que não o Estado, ou organizações internacionais e intergovernamentais não eram considerados sujeitos do direito internacional, mas apenas seus objetos.

De acordo com Tourme-Jouannet (2013), o direito internacional, que historicamente se baseava na soberania dos Estados como únicos atores e sujeitos morais, era conhecido como direito internacional clássico. Esse paradigma estava fortemente associado à ideia de guerra, e possuía regras codificadas e limites bem definidos. Essa abordagem era essencialmente abstencionista, visando evitar conflitos no sistema internacional¹.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o direito internacional passou por grandes mudanças em relação aos sujeitos, ao escopo desse direito, aos procedimentos com os quais o direito é formulado e ao papel da advocacia no direito internacional. De acordo com Bull (2002) a evolução da concepção dos sujeitos do direito internacional tem sido marcada pela transição da visão exclusiva dos Estados como sujeitos, conforme defendida pelos positivistas do século XIX, para uma aceitação mais ampla que inclui os indivíduos. Além disso, desde a Segunda Guerra Mundial, o escopo do direito internacional se expandiu significativamente para abranger questões econômicas, sociais, de comunicação e ambientais, indo além dos tradicionais temas políticos e estratégicos, a fim de abordar uma gama diversificada de desafios globais. Essa transformação reflete a complexidade crescente das relações internacionais e a necessidade de regulamentação abrangente em resposta às demandas da comunidade internacional (BULL, 2002, p. 167).

O modelo clássico de direito internacional, centrado no Estado como único ator das relações internacionais, foi superado pelo modelo contemporâneo que emergiu do contexto da

¹ O direito internacional clássico continuará intimamente ligado ao direito da guerra, que será ao mesmo tempo codificado e limitado e que constituirá um de seus ramos jurídicos mais importantes. Com efeito, até o Período Entreguerras, o que se busca é bem menos a paz internacional que a segurança individual de cada país, a qual autoriza o emprego da força por cada estado para se defender a si mesmo e também a seus direitos. Mais precisamente, ela assume uma forma dupla. Uma primeira forma é o princípio da neutralidade. A tolerância do direito internacional clássico relativamente aos regimes políticos internos e às crenças religiosas de cada um é já um procedimento liberal de neutralização da violência e de estabilização da sociedade, pois ela veda todo princípio de intervenção nesse sentido. Ela se faz acompanhar, naturalmente, dos princípios de não intervenção e não ingerência nos negócios internos do Estado (TOURME-JOUANNET, 2013, p. 11).

formulação da Carta das Nações Unidas de 1945, do surgimento da doutrina dos direitos humanos e da incorporação de novos atores do direito internacional. Essa nova sociedade internacional passou a abordar questões globais, como os direitos humanos e a proteção ambiental em um mundo cada vez mais interdependente e globalizado. A partir desse período, observaram-se o surgimento de diversos fenômenos significativos que indiscutivelmente impactaram o cenário do direito internacional, dentre eles, de acordo com Tourme-Jouannet (2013), pode-se citar

a expansão e subsequente desmoronamento dos regimes comunistas, o desenvolvimento das organizações internacionais, especialmente a família das Nações Unidas, a abolição do direito de fazer guerra, a descolonização e a consagração do direito dos povos de dispor de si mesmos (a autodeterminação dos povos), o reconhecimento internacional dos direitos humanos, o fim da Guerra Fria e o advento da última globalização neoliberal. Tudo isso acentuou a abertura das categorias clássicas sobre as quais o direito internacional estava edificado: a distinção entre público e privado, interno e internacional, entre ordem hierárquica interna e ordem internacional policêntrica, entre estado como sujeito e indivíduo ou povo como objeto, o princípio da equivalência das normas, a distinção entre necessidades internas e interesses internacionais (TOURME-JOUANNET, 2013, p. 15).

Tourme-Jouannet (2013) afirma que o novo paradigma do direito internacional reconhece a cooperação internacional como essencial para a manutenção da paz, segurança, desenvolvimento e promoção dos direitos humanos. Esse direito internacional contemporâneo possui uma dupla finalidade, combinando elementos liberais e providencialistas, o que explica sua ampla aplicação como um instrumento de regulação e intervenção. Ele não apenas lida com questões relacionadas à paz, convivência e cooperação entre os Estados, mas também busca garantir o bem-estar da população global. Além de regular as relações entre Estados e atores internacionais, esse paradigma aborda questões que afetam diretamente a vida dos indivíduos e povos, abrangendo seus direitos e liberdades (TOURME-JOUANNET, 2013)².

A globalização tem transformado profundamente o direito internacional, deslocando o foco tradicional na soberania estatal e dando lugar a regimes especializados transnacionais. Atualmente, atores não estatais, como organizações intergovernamentais, empresas transnacionais e movimentos sociais transnacionais, desempenham um papel significativo na

² Em primeiro lugar, esse direito providencialista é antes um direito de intervenção que de abstenção ou simples regulação. Com isso quer-se dizer que ele traduz um intervencionismo jurídico, em sentido amplo, de parte dos estados, que irá afetar um número muito grande de domínios da vida real dos indivíduos e que, portanto, irá estender-se consideravelmente enquanto direito humanista, social e providencialista. A dimensão providencialista do direito internacional contemporâneo é, pois, muito mais intrusiva para os assuntos internos dos estados, na medida em que ela visa assegurar diretamente, no plano interno, a felicidade dos indivíduos e dos povos. É isso, aliás, o que explica em grande parte que o direito internacional se tenha transformado em um direito tanto de relações internas quanto de relações internacionais (TOURME-JOUANNET, 2013, p. 34).

criação de leis que regulamentam áreas que anteriormente eram de competência exclusiva dos estados. De acordo com Ip (2020), isso desafia a concepção tradicional de soberania estatal, tornando a distinção entre o direito global e o direito doméstico cada vez mais difusa. Embora o direito nacional continue desempenhando um papel importante na proteção das práticas locais e na manutenção da diversidade regional, a globalização está redefinindo a dinâmica das relações legais internacionais (IP, 2020, p. 641).

Slaughter e Burke-White (2006) argumentam que na contemporaneidade ocorreu uma mudança da relação dos Estados com o direito internacional em que este passa a ter a capacidade e a legitimidade de penetrar a membrana estatal, regulando não somente as relações entre Estados, como no direito internacional clássico, mas passando a regular também a relação entre os Estados e a dos seus cidadãos. Segundo os autores, tal mudança da atuação do direito internacional é um reflexo da globalização e da complexidade das demandas da sociedade internacional. Para atender a essas demandas o direito internacional contemporâneo precisa exercer influência dentro das políticas domésticas. Nas palavras dos autores,

Para criar condições desejáveis no sistema internacional, desde paz, até saúde e prosperidade, o direito internacional deve contemplar a capacidade e a vontade de governos domésticos para responder a essas demandas em suas raízes. Por sua vez, o terreno primário do direito internacional deve mudar—e já está mudando em diversas instâncias—de uma regulação independente sobre o Estado nacional para um engajamento direto com instituições domésticas. As três principais formas de realizar tal engajamento é fortalecendo instituições domésticas, apoiando-as ou compelindo-as a agir (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006, p. 328. Tradução nossa)³.

Dessa maneira, o direito internacional pode responder às demandas dos cidadãos, influenciando as políticas domésticas e compelindo instituições internacionais a agir com relação à concretização de objetivos globais, além de melhorar a resposta dos governos domésticos a questões que dizem respeito ao âmbito doméstico e internacional.

Neste sentido, o direito internacional para conseguir influenciar de maneira mais efetiva o âmbito doméstico deve, segundo Eslava e Pahuja (2011) e Eslava (2014), se ocupar das atuações quotidianas e das micronarrativas que envolvem práticas de direito internacional, para se aproximar da realidade material na qual o direito internacional é produzido diariamente (ESLAVA; PAHUJA, 2011); (ESLAVA, 2014). Para Eslava (2014), a abordagem tradicional

³ No texto original: “To create desirable conditions in the international system, from peace, to health to prosperity, international law must address the capacity and the will of domestic governments to respond to these issues at their sources. In turn, the primary terrain of international law must shift—and is already shifting in many instances—from independent regulation above the national state to direct engagement with domestic institutions. The three principal forms of such engagement are strengthening domestic institutions, backstopping them, and compelling them to act.”

do Direito Internacional tende a desviar a atenção do seu funcionamento quotidiano, focando apenas em instituições de alcance global. O autor propõe uma visão alternativa que registra o funcionamento quotidiano do Direito Internacional e destaca seu papel expansivo na constituição do mundo.

Acredito que precisamos prestar atenção ao funcionamento não incomum e geralmente “doméstico” do Direito Internacional, e utilizei a ideia do “enquadramento” para explicar como abordagens tradicionais do Direito Internacional tendem a desviar tal atenção à medida que moldam nosso entendimento sobre o que pertence ao campo internacional (ESLAVA, 2014, p. 93).

Portanto, Eslava (2014) argumenta que o internacional age também domesticamente, através de uma forma de administração mediada entre a ordem internacional e a doméstica, em que os compromissos e obrigações internacionais são constantemente rotulados como nacionais ou locais. Dessa maneira o direito internacional é executado, por autoridades, atores e normas domésticas, mesmo tendo caráter internacional (ESLAVA, 2014, p. 89-90). Nas palavras de Eslava (2014),

Prestar atenção ao funcionamento cotidiano do Direito Internacional, porém, revela não somente como normas e enquadramentos internacionais são reencarnados através de ações e eventos domésticos, ou como formas indiretas de autoridade estão por trás de fenômenos aparentemente domésticos. Na verdade, também nos ajuda a compreender como linhas de responsabilidade global podem ser rompidas quando a ordem jurídica internacional se apresenta como nacional ou local. Isso significa que é importante notar como o desempenho expansivo e muitas vezes oblíquo que caracteriza o funcionamento do Direito Internacional ao nível do cotidiano é frequentemente acompanhado de uma realocação de responsabilidades internacionais para autoridades e sujeitos domésticos (ESLAVA, 2014, p 89-90).

Dessa forma, Eslava (2014) busca “mudar o enquadramento” do Direito Internacional, para enxergar espaços e pessoas que são tradicionalmente consideradas irrelevantes para o campo, mas que vivenciam o funcionamento dele na prática de maneira a entender “como o Direito Internacional constituiu e continua a constituir o mundo em todos os aspectos da vida.” (ESLAVA, 2014, p. 93).

Eslava e Pahuja (2011) discorrem sobre a importância das abordagens terceiro-mundistas ao direito internacional nessa virada metodológica, as quais surgem justamente dentro do contexto da mudança de foco do Direito Internacional contemporâneo, buscando ir contra a pretensão de universalidade do direito internacional tradicional através da captura de escalas de sua expressão. As abordagens terceiro mundistas ao direito internacional (TWAIL, em inglês), segundo Eslava e Pahuja (2011), não são apenas um método, mas além disso, uma

estratégia de engajamento com o direito internacional que pretende entender como ele opera e captar espaços e demandas tradicionalmente designados como menos importantes no contexto das relações internacionais. Para os mesmos autores

esses lugares, em particular os apresentados como comuns e estrangeiros ao direito internacional, são os espaços “legais” chave que precisam ser estudados e avaliados como possíveis locais de resistência. Olhando para a operação da ordem legal internacional dentro e além de seus confins históricos, modos de auto-representação, e lugares de promulgação e performance, o rico corpo da escola TWAIL seria estendido e feito trabalhar mais duro para cumprir seu potencial político, (ESLAVA; PAHUJA, p. 109. Tradução nossa)⁴.

Para Eslava e Pahuja (2011) o direito Nesse sentido, as TWAIL utilizam o foco na materialidade do Direito Internacional como uma maneira de resistência, reforma e transformação do Direito Internacional que é moldado pela distribuição material e de poder desigual no sistema internacional, que afetam a maneira que o direito internacional opera.

Uma das maneiras com a qual o Direito Internacional pode penetrar a membrana das políticas domésticas é através da cooperação internacional. De acordo com SATO et al. (2010), a

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 et al., 2010, p. 46)

De acordo com Pozzatti (2019), tanto a fundamentação moral quanto a fundamentação jurídica dos direitos humanos impõem um dever de cooperação internacional. Na perspectiva da fundamentação moral, os direitos humanos são encarados como normas morais universais que requerem cooperação internacional para sua concretização. Assim, a base moral dos direitos humanos pode justificar o dever de cooperação internacional. Além disso, em países de modernidade tardia, a cooperação internacional muitas vezes funciona como uma garantia para a implementação de direitos humanos. A teoria dos direitos humanos permite compreender o princípio da solidariedade como um elemento que abrange o conteúdo material do discurso da cooperação internacional, onde a cooperação é vista como um meio para efetivar os direitos

⁴ No texto original: “these places, in particular those presented as ordinary and foreign to international law, are the key ‘legal’ sites which need to be studied and evaluated as potential sites of resistance. By looking at the operation of the international legal order within, and beyond, its traditional historical confines, modes of self representation, and sites of enactment and performance, the already rich corpus of TWAIL scholarship would be extended, and made to work harder still to fulfil its political potential.”

humanos. Portanto, a relação entre a ideia de direitos humanos e a cooperação internacional é de interdependência, pois a cooperação internacional pode ser vista como um instrumento para a realização dos direitos humanos (POZZATTI JÚNIOR, 2019, p. 148).

A cooperação internacional se tornou praticamente inevitável em um mundo cada vez mais globalizado e interdependente. Sato et al. (2010) afirmam que a partir da integração internacional, a cooperação internacional em suas diversas dimensões passou a ser preocupação central da agenda diplomática dos Estados. Além da preocupação com temas tradicionais das relações internacionais, como segurança e estratégia, a cooperação cada vez mais inclui a dimensão de *low politics*, ou seja, assuntos como educação, saúde, direitos humanos e desenvolvimento passam a tomar espaço na agenda cooperacional (Sato et al p. 47). De acordo com os autores, os temas de cooperação considerados *low politics*, como a cooperação educacional, objeto de análise deste trabalho, costumam ser mais acessíveis na formulação de políticas cooperacionais e envolver um contingente mais diverso de atores envolvidos, que não somente os líderes diplomáticos e de governo.

Ainda, segundo estes autores, a cooperação internacional tem papel fundamental na formulação de política externa Estatal, pois “São os programas de cooperação internacional que permitem a construção de práticas e instituições que dão coerência, estabilidade e segurança nas relações externas dos países” (Sato et al., 2010, p. 49). Através da cooperação internacional os atores não-estatais também podem participar de maneira significativa na construção da política externa, “estados, prefeituras e até mesmo entidades representativas de segmentos das sociedades em alguma medida desenvolvem iniciativas, ações e até políticas de cooperação com agentes do meio internacional” (SATO et al., 2010 p. 49)”.

Pozzatti e Farias (2019) destacam que o direito internacional possui a capacidade de influenciar as políticas domésticas dos Estados por meio da cooperação internacional formalizada em tratados e acordos internacionais. Isso implica que a cooperação internacional desempenha um papel fundamental na implementação de normas e princípios internacionais em nível doméstico, fortalecendo as instituições locais e promovendo a adoção de políticas públicas alinhadas com o direito internacional. Essa abordagem ressalta a importância de o direito internacional desempenhar um papel relevante na orientação das políticas domésticas dos Estados, contribuindo para a proteção dos direitos humanos em escala global ao garantir a conformidade das políticas públicas locais com as normas e princípios internacionais.

De acordo com os autores, a realização dos direitos humanos está inextricavelmente ligada à cooperação internacional entre os Estados. Essa cooperação se revela essencial, uma

vez que muitos dos desafios enfrentados pelos Estados na promoção e proteção dos direitos humanos ultrapassam as fronteiras nacionais, demandando uma abordagem coordenada e colaborativa. Além disso, a cooperação internacional desempenha um papel fundamental no fortalecimento das instituições locais e na construção das capacidades necessárias para promover e proteger os direitos humanos em âmbito nacional. Consequentemente, a eficaz implementação dos direitos humanos depende consideravelmente da cooperação internacional,

para ser efetivo, o direito internacional precisa penetrar na membrana estatal e interferir no âmbito doméstico. Se, na primeira dimensão, o direito internacional ainda é uma peça do tabuleiro internacional, sendo, portanto, ferramenta de Estados-nação, ele então necessita de alguma peça do tabuleiro doméstico que alcance os indivíduos, e essa peça é a política pública, que configura a segunda dimensão do direito internacional (POZZATTI; FARIAS, 2019, p. 380-381).

Nesse contexto, a presente pesquisa busca capturar a dimensão específica da cooperação multilateral educacional brasileira na América do Sul, para verificar o perfil dessa cooperação e compreender como a cooperação internacional pode atuar, nesse caso, como um instrumento de direito internacional para influenciar as políticas domésticas e promover o direito humano à educação.

1.2 – A política externa brasileira em educação e a integração regional na América do Sul

A educação é reconhecida como um direito humano fundamental promovido internacionalmente por diversos tratados e acordos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, estabelece em seu 26º a que "toda pessoa tem direito à educação" e que "A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental" (ONU, 1948, p. 6). A Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, adotada em 1989, também reforça o direito à educação e estipula que os Estados devem garantir o acesso igualitário a uma educação de qualidade. O artigo 28º da Convenção determina que

Os Estados Partes devem promover e estimular a cooperação internacional em questões relativas à educação, visando especialmente contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos métodos modernos de ensino. Nesse sentido, devem ser consideradas de maneira especial as necessidades dos países em desenvolvimento (ONU, 1989).

A Constituição Brasileira de 1988 também assegura em seu texto o direito à educação, o qual é abordado em diversos artigos. O artigo 205º estabelece que a educação é um direito

universal, incumbindo ao Estado, à família e à sociedade promover e incentivar esse direito, com o objetivo de assegurar o pleno desenvolvimento individual, preparando a pessoa para exercer a cidadania e qualificando-a para o trabalho⁵. O artigo 206 aborda os princípios que devem orientar a educação no Brasil, incluindo a igualdade de condições no acesso e permanência na escola, além da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento⁶. Por sua vez, o artigo 208 estipula que o Estado deve cumprir seu dever com a educação, garantindo o ensino fundamental como obrigatório e gratuito, inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade apropriada (BRASIL, 1998)⁷.

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a cooperação educacional desempenha um papel fundamental na política externa brasileira, promovendo a aproximação entre Estados, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social e fomentando valores como tolerância e respeito à diversidade cultural. A qualificação da mão-de-obra é vista como essencial em um mundo globalizado, onde a competitividade internacional está intrinsecamente ligada ao nível educacional e à capacitação dos recursos humanos. Além disso, a cooperação em educação projeta o Brasil como um país solidário, incentivando a convivência com outras culturas, o aprendizado de idiomas estrangeiros e a troca de experiências, promovendo uma maior compreensão, respeito à diversidade e tolerância (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022)⁸.

⁵ **Art. 205.** A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

⁶ **Art. 206.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal; IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (BRASIL, 1988).

⁷ **Art. 208.** O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988).

⁸ A cooperação educacional é uma vertente positiva das relações entre países, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social e promovendo valores como tolerância e respeito à diversidade cultural. A política externa para temas educacionais se orienta pela busca de resultados nas dimensões econômica, política e cultural. Por relacionar-se diretamente à qualificação da mão-de-obra de um país, a cooperação educacional contribui para o desenvolvimento econômico. Em um mundo globalizado, em que a capacidade de uma economia para atrair capitais, investimentos e tecnologias está condicionada ao nível educacional e à qualificação de seus recursos

O Itamaraty, por meio da Divisão de Temas Educacionais, desempenha várias funções no contexto das ações de cooperação educacional. Isso inclui a divulgação de oportunidades de emprego e bolsas de estudos para brasileiros, o tratamento de questões gerais relacionadas à cooperação educacional do Brasil, a coordenação dos programas de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG) em parceria com outros ministérios, o gerenciamento de questões referentes à cooperação educacional recebida pelo Brasil de outros países, agências estrangeiras e organizações internacionais, bem como a participação na negociação de acordos e programas de cooperação educacional a nível internacional, além do acompanhamento de sua execução. Nesse sentido, pode-se dizer que a educação é tema fundamental da política externa brasileira (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022).

De acordo com Milani et al. (2016), a educação desempenha um papel crucial na política externa, sendo destacada por três perspectivas principais. Primeiramente, do ponto de vista econômico, a educação está intimamente ligada à qualificação da mão de obra de um país, e a cooperação educacional busca desenvolver capacidades nesse sentido. Em segundo lugar, sob uma perspectiva política, a cooperação educacional é parte integrante de uma abordagem positiva na política externa brasileira, visando fortalecer os laços entre Estados e sociedades com base em princípios de solidariedade e não intervenção nos países em desenvolvimento. Por fim, do ponto de vista cultural, a convivência, aprendizado e intercâmbio de experiências podem contribuir para a formação das elites em países em desenvolvimento, fortalecendo os vínculos entre diferentes sociedades e promovendo a compreensão mútua de realidades semelhantes, mas também distintas (MILANI et al., 2016)⁹.

humanos, iniciativas de cooperação educacional objetivam a inserção competitiva no mercado internacional. A cooperação em temas educacionais é um instrumento político para promover a aproximação entre os Estados por meio de suas sociedades. Iniciativas brasileiras nessa área em parceria com outros países em desenvolvimento contribuem para projetar o Brasil como país cuja atuação internacional é solidária. Ademais, a convivência com outras culturas, o aprendizado de idiomas estrangeiros e a troca de experiências levam à formação de um ambiente de integração e conhecimento mútuo, propiciando maior compreensão, respeito à diversidade e tolerância (MRE, 2022).

⁹ Isso vale igualmente para o campo da cooperação educacional, no qual o governo brasileiro age claramente em pelo menos três dimensões: (i) economicamente, pois a educação se relaciona diretamente com a qualificação de mão de obra de um país, e a cooperação educacional busca construir capacidades; (ii) no plano político, a cooperação educacional é parte de uma agenda positiva de política externa do Brasil, que busca promover relações mais estreitas entre os Estados e as sociedades baseadas em princípios de solidariedade e não intervenção nos outros países em desenvolvimento; (iii) culturalmente, pois a convivência, a aprendizagem e o intercâmbio de experiências podem contribuir para a formação das elites de países em desenvolvimento, o reforço dos laços entre diferentes sociedades e a compreensão mútua de realidades semelhantes, mas também distintas (MILANI et al., 2016, p. 28).

Se tratando da definição de política externa, de acordo com Milani (2011), essa pode ser entendida como uma política pública, similar às políticas domésticas. Hill (2003), citado por Milani (2011), define política externa como o conjunto de relações oficiais conduzidas por um ator independente, geralmente o Estado, nas relações internacionais. Essa definição abrange não apenas o Estado, mas também outros atores como a União Europeia ou o MERCOSUL, e refere-se a diversas instâncias dentro do ator estatal, como agências e entidades subnacionais (MILANI, 2011).

Segundo Pinheiro e Beshara (2011), a educação pode ser considerada um instrumento da política externa brasileira voltado para a formação de um novo ente político, a institucionalização de estruturas multinacionais e a criação de uma identidade regional. Os autores destacam que a educação desempenha um papel central no processo de construção e proteção de uma identidade que contribui para a conformação do Estado-nação. De acordo com os autores,

Se no passado a educação foi condição essencial para a construção do Estado-nação, ela agora também pode ser vista como uma das grandes aliadas da política externa dos Estados na construção de outras comunidades políticas, ajudando a criar uma nova identidade que lhes dê sustentação. Afinal, para toda e qualquer comunidade política que aspire à perenidade, sejam quais forem seus formatos e natureza, a educação permanece desempenhando papel central (PINHEIRO; BESHARA, 2011, p. 152).

Para os autores, a utilização da educação como uma ferramenta de política externa ocorre em meio a transformações nos atores e temas presentes na agenda de política externa brasileira, caracterizando-se pela pluralização desses participantes e assuntos. Essa dinâmica está alinhada à compreensão contemporânea de que tanto a política internacional quanto o direito internacional passaram por uma pluralização de atores e agendas. Essa utilização da educação como instrumento reflete uma alteração no arranjo institucional da política externa, afetando quem a conduz.

Além disso, Pinheiro e Beshara (2011) destacam que a educação pode desempenhar um papel significativo na promoção da integração regional, no sentido de construir uma identidade regional sul-americana, projetos educacionais, como a alfabetização bilíngue e o ensino de história e geografia, são apontados como meios para fomentar uma identidade comum. Essa identidade tem o potencial de impulsionar e consolidar o projeto de integração regional, criando uma nova base identitária que coexiste e complementa outras comunidades políticas, para além do âmbito estatal/nacional, sem necessariamente negá-lo.

A educação também pode ser entendida como um instrumento de *soft power* na política externa. Wojciuk e Stormowska (2015) oferecem uma conceituação teórica do *soft power* educacional, delineando três mecanismos pelos quais ele pode ser efetivo. Esses mecanismos incluem sua função como veículo de valores genuínos, como recurso que os países possuem e como instrumento para atingir metas específicas. O argumento central é que o aumento da internacionalização estabelece conexões mais diretas entre educação, relações internacionais e política externa¹⁰.

A América do Sul tem sido um palco fundamental na política externa brasileira, exercendo um papel crucial não apenas em questões educacionais, mas também em diversas outras áreas. De acordo com Milani et al. (2015), a abordagem sul-americana na política externa brasileira surgiu nos anos 1980, ganhou destaque nos anos 1990 e se consolidou durante o governo de Lula. A região tornou-se central para um projeto de liderança regional brasileira, especialmente após a percepção de que a América Latina havia perdido sua legitimidade regional. Sob a gestão do Embaixador Celso Amorim, a diplomacia brasileira reintroduziu o conceito de América do Sul, inicialmente propondo uma Área de Livre Comércio (ALCSA). Embora inicialmente focada em aspectos econômicos nos anos 1990, a abordagem foi ampliada por Lula para incluir dimensões sociais, culturais, de defesa e políticas na integração regional. A América do Sul tornou-se um ponto crucial na inserção internacional brasileira, buscando fortalecer a região como um polo de poder alternativo em um mundo multipolar. O Brasil enfrentou crises regionais através de fóruns locais, evitando a intervenção dos Estados Unidos. Reconhecendo as assimetrias internas, foram fortalecidos novos mecanismos, como o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), com ênfase na integração sul-americana como base para a projeção internacional do Brasil (MILANI et al., 2015)¹¹.

Também, relacionado à importância da América do Sul para a política externa, Vigevani e Ramanzini (2014) afirmam que a expansão geográfica da integração e/ou cooperação do Cone Sul para a América do Sul tornou-se uma característica central da política externa brasileira.

¹⁰ First, education builds soft power because it is a carrier of genuine values, which may be attractive to foreign audiences. Among the values identified in the cases above, the most important and resonating ones were modernisation, equality, good life, and competitiveness. Second, soft power is generated by the resources a country possesses, the ones particularly visible in the Finish and Chinese cases are the quality of education offered by the given system or the level of its internationalisation. The third dimension of educational soft power can be found when a country uses education as a tool for achieving certain policy goals (WOJCIUK; STORMOWSKA, 2015, p. 314).

¹¹ A América do Sul é hoje um dos eixos centrais da inserção internacional brasileira e a cooperação regional já foi definida pelo então presidente Lula como o “centro” da política externa. Buscou-se o fortalecimento da região como eixo alternativo de poder em um mundo que se pretende cada vez mais multipolar (MILANI et al., 2015, p. 85).

Relacionado à importância da autonomia na ação externa e à constante preocupação com a manutenção do formato intergovernamental do MERCOSUL. O país desempenha um papel significativo na busca pela integração regional na América do Sul, tanto no MERCOSUL quanto na UNASUL. A abordagem brasileira busca equilibrar a busca por autonomia com a necessidade de integração regional, conforme destacado pelos autores¹².

Processos de integração regional sul-americanos, como o MERCOSUL e a UNASUL, têm se mantido como importantes estratégias de inserção internacional dos seus países-membros. De acordo com Milani et al. (2015), o MERCOSUL teve origem a partir da reaproximação entre Brasil e Argentina, que decidiram estabelecer programas de cooperação e complementação produtiva entre as duas maiores economias da América do Sul daquela época. O Tratado de Assunção, assinado em 1991 por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, deu início a um dos projetos de integração mais ambiciosos e complexos das Américas. Inicialmente, o MERCOSUL possuía uma estrutura institucional limitada, justificada pela ideia de evitar a criação de normas e regulamentações burocráticas que pudessem restringir sua flexibilidade. O governo brasileiro, dada sua predominância em termos econômicos, demográficos e territoriais, expressava uma preferência por um modelo de regionalismo aberto. Esse modelo buscava garantir estabilidade tanto em âmbito nacional quanto regional, permitindo que o Brasil e a Argentina se reintegrassem à política e à economia global. Paralelamente, o Paraguai e o Uruguai viam no bloco uma oportunidade para estimular o crescimento econômico e acessar investimentos (Milani et al., 2015, p. 85-86).

O surgimento da UNASUL também reflete a busca do Brasil por alternativas para a integração regional, em detrimento da Organização dos Estados Americanos. A UNASUL (União de Nações Sul-Americanas) é uma organização intergovernamental criada em 2008, com o objetivo de promover a integração política, social, cultural e econômica entre os países da América do Sul. A organização é composta por doze países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. A UNASUL tem como principais objetivos a promoção da democracia, a defesa dos direitos humanos, a integração energética, a cooperação em segurança e defesa, a promoção do desenvolvimento social e econômico e a coordenação de políticas externas (Milani et al. 2015, p. 85).

¹² A partir de 2003, em particular na percepção de funcionários mais diretamente vinculados à Presidência da República, a atuação do país na América do Sul exige algum tipo de perda de autonomia, de modo a viabilizar a integração num contexto de crescente assimetria com os países do entorno, e, ao mesmo tempo, permitir o aumento da autonomia do Brasil nas outras esferas internacionais (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014, p. 520).

A construção de um arcabouço multilateral regional tem reforçado a direção de consolidar uma região sul-americana mais coesa, na qual o Brasil assumiria a liderança na coordenação e na produção de bens comuns, como o desenvolvimento econômico, a integração pela infraestrutura e a estabilidade política. Em vez de apoiar uma Área de Livre Comércio das Américas, o Brasil propôs a aproximação entre os projetos do MERCOSUL e da Comunidade Andina. Em lugar de se alinhar ao projeto da Organização do Tratado do Atlântico Norte, como tentou a Argentina nos anos 1990, o Brasil defendeu a criação de um fórum local sul-americano na área de defesa e segurança, optando pelo desenvolvimento da UNASUL em detrimento da Organização dos Estados Americanos. Essas alternativas destacam a América do Sul como um espaço prioritário para a Política Externa Brasileira, embora haja falta de consenso entre representantes políticos e membros da elite brasileira sobre essa liderança. Além disso, críticas surgem em relação à capacidade do Brasil de arcar com os custos econômicos e políticos de uma integração assimétrica (MILANI et al., 2015, p. 85)¹³.

No que diz respeito às diretrizes da política externa brasileira, a ênfase no projeto integracionista tem sido consistente, mantendo sua centralidade ao longo dos diferentes mandatos presidenciais. Mesmo enfrentando desafios e períodos de desaceleração, o MERCOSUL, por exemplo, tem persistido, impulsionando o aumento das relações entre seus membros, especialmente no tocante ao comércio internacional, fortalecendo o poder de negociação de seus integrantes em diálogos com atores externos ao bloco (Pinheiro e Beshara, 2011, p. 155).

De acordo com Vigevani e Junior (2014), a política externa do Brasil tem buscado expandir a integração e cooperação na região do Cone Sul para toda a América do Sul como parte de sua estratégia, associando esse esforço à busca por autonomia em sua atuação no cenário internacional. A autonomia é considerada um valor que abarca princípios de independência, diversificação e universalismo na política externa do Brasil. A partir de 2003, surgiu uma percepção de que a busca por uma maior atuação do Brasil na América do Sul poderia envolver algum grau de perda de autonomia, especialmente em um contexto de crescente assimetria com os países vizinhos. No entanto, o Brasil tem buscado equilibrar essa

¹³ A formação de um arcabouço multilateral regional também vem reforçando a orientação pela consolidação de uma região sul-americana, aparentemente mais coesa e onde o Brasil teria de assumir liderança na coordenação e na produção de bens comuns, como o desenvolvimento econômico, a integração pela infraestrutura e a estabilidade política. Em vez de uma área de livre comércio das Américas, o Brasil defendeu a proposta de aproximação dos projetos do MERCOSUL e da Comunidade Andina. Em vez de se somar ao projeto da Organização do Tratado do Atlântico Norte (como tentou a Argentina nos anos 1990), propôs a construção de um fórum local sul-americano na área de defesa e segurança. Em detrimento da Organização dos Estados Americanos, o desenvolvimento da UNASUL (MILANI et al, 2015, p. 85).

busca por autonomia com a necessidade de integração regional na América do Sul, desempenhando um papel relevante tanto no MERCOSUL quanto na UNASUL. A UNASUL, por exemplo, enfatiza a importância do respeito à autonomia e à estabilidade, o que se alinha com os interesses do Brasil. Em síntese, a política externa brasileira tem como objetivo conciliar a busca pela autonomia com seu papel na promoção da integração regional na América do Sul.

Assim, de acordo com Pinheiro e Beshara (2011), a educação pode ser usada como uma ferramenta para promover a integração regional por meio de projetos educacionais que buscam construir uma identidade regional sul-americana. Esses projetos, como a alfabetização bilíngue e o ensino de história e geografia, podem fomentar uma identidade comum capaz de estimular e consolidar o projeto de integração regional. A ideia é que a educação possa ajudar a criar uma nova identidade que dê sustentação a outras comunidades políticas, além do âmbito estatal/nacional, sem necessariamente negá-lo¹⁴.

A educação pode contribuir para a integração no MERCOSUL de diversas formas, de acordo com Barboza (2009). Em primeiro lugar, a educação pode ser um elemento de conscientização de classe e de mediação, contribuindo para a ampliação de um campo de luta classista. Além disso, a política de educação do MERCOSUL procura apontar uma nova forma de gerenciamento, por parte do Estado, das implicações que restringem o pleno funcionamento da trinômio produção-circulação-consumo. Ainda, segundo o autor, somente o processo de integração poderá superar as iniquidades e assimetrias presentes nos indicadores macroeconômicos e setoriais da região, e a educação de qualidade e pertinente à realidade em que vivem os estudantes é um dos maiores desafios enfrentados pelos países do MERCOSUL. Portanto, a educação pode ser vista como um elemento fundamental para a construção de uma identidade regional e para a formação de cidadãos críticos e conscientes, capazes de contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região (BARBOZA, 2009).

A principal instituição responsável pela cooperação educacional do Brasil na América do Sul é o Setor Educacional do MERCOSUL (SEM). De acordo com a Secretaria do MERCOSUL (2015), o SEM foi criado em 1991, juntamente com o Tratado de Assunção que criou o MERCOSUL, com a premissa de ser

¹⁴ Para tanto, nossa escolha recaiu sobre iniciativas que se voltam para a tentativa de construção de uma identidade comum potencialmente capaz de estimular e consolidar o projeto de integração regional. Nesse caso, trata-se da utilização de projetos educacionais distintos — a alfabetização bilíngue e o ensino das disciplinas de história e geografia — para fomentar uma identidade que fortaleça um projeto de aproximação entre os Estados. “Em outras palavras, pontuamos que os projetos educacionais buscaram operar como instrumentos na construção de uma identidade regional sul-americana em direção ao adensamento do projeto de integração regional.(PINHEIRO E BRESHARA, p. 154)

um espaço de coordenação das políticas educacionais que reúne os Estados Partes e Associados do MERCOSUL, desde dezembro de 1991, quando o Conselho do Mercado Comum (CMC), através da Decisão N° 07/91, criou a Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL (RME) (SECRETARIA DO MERCOSUL, 2015).

Conforme delineado por Pinheiro e Beshara (2011), o SEM tem como propósito integrar perspectivas materiais e identitárias. Seu foco abrange não apenas a capacitação de recursos humanos para a produção de tecnologia avançada e a promoção da competitividade internacional, mas também o fortalecimento dos laços entre os países do MERCOSUL para a integração regional. De acordo com a Secretaria do MERCOSUL (2015), “Através da negociação de políticas públicas e a elaboração e execução de programas e projetos conjuntos, o Sector Educacional do MERCOSUL busca a integração e o desenvolvimento da educação em toda a região do MERCOSUL e países associados” (SECRETARIA DO MERCOSUL, 2015).

O SEM visa alcançar resultados concretos, tais como a incorporação de conhecimentos específicos sobre os países do bloco nos currículos, buscando equilibrar o ensino que tradicionalmente destacou diferenças históricas e geográficas. As ações do SEM abrangem diversas iniciativas, indo além dos aspectos econômicos e políticos para incluir dimensões culturais, educacionais e sociais. Essas iniciativas incluem a produção de materiais didáticos sobre história e geografia regional, a formação de docentes especializados em temas de integração regional, o estímulo ao ensino de espanhol e português como segundas línguas, além do estabelecimento de um sistema eficaz de reconhecimento e certificação de competências em âmbito regional. O SEM também atua na promoção da mobilidade acadêmica, estudos analíticos com base em indicadores estatísticos educacionais, criação de redes educacionais e centros de formação docente, além do direcionamento de Fundos de Convergência Estruturais do MERCOSUL para projetos e programas educacionais. Os projetos conduzidos pelo MERCOSUL Educacional visam concretizar princípios e metas definidos no acordo, abrangendo desde o reconhecimento mútuo de títulos educacionais até a criação de uma tabela de equivalência de anos de escolaridade. Essas iniciativas facilitam a mobilidade e o intercâmbio de estudantes e profissionais entre os Estados-membros, promovendo o ensino com ênfase nos valores da integração regional (PINHEIRO; BESHARA, 2011, p. 155-161).

Em suma, a missão do Setor educacional do MERCOSUL consiste em estabelecer um espaço educacional comum por meio da coordenação de políticas que unam a educação ao processo de integração do MERCOSUL. Isso visa incentivar a mobilidade, a troca de experiências e a promoção de uma identidade e cidadania regional, com o propósito de

proporcionar uma educação de alta qualidade acessível a todos, com especial atenção para os segmentos mais desfavorecidos, em consonância com um desenvolvimento pautado na justiça social e no respeito pela diversidade cultural das populações da região (SECRETARIA DO MERCOSUL, 2015).

Barboza (2009) afirma que a política de educação do MERCOSUL busca introduzir um novo modelo de gestão estatal diante das complexidades relacionadas à produção, circulação e consumo. A educação é vista como um elemento de conscientização de classe e mediação, contribuindo para a ampliação de um campo de luta classista. No entanto, Barboza (2009) destaca desafios na implementação de políticas educacionais integradas no MERCOSUL. A busca pela compatibilização dos sistemas educacionais regionais é identificada como um dos maiores desafios, dada a diversidade de particularidades e necessidades de cada país. Outros desafios apontados pelo autor incluem a universalização da educação básica para grupos vulneráveis, a criação de um ensino tecnológico alinhado ao mercado de trabalho e a formação de uma consciência cidadã favorável à integração regional. O documento ressalta que a formação de blocos regionais, como o MERCOSUL, é uma alternativa para enfrentar a crise econômica na região. No entanto, Barboza (2009) destaca obstáculos como a falta de recursos financeiros, infraestrutura adequada e a formação de professores capacitados na implementação de políticas educacionais integradas. Além disso, a ênfase no valor econômico da educação pode conduzir à formação de profissionais voltados apenas para as demandas do mercado, negligenciando a formação de cidadãos críticos e conscientes (BARBOZA, 2009).

Pinheiro e Beshara (2011) também ressaltam a importância do Ministério da Educação (MEC) na política externa brasileira, especialmente no contexto do MERCOSUL. De acordo com os autores, o MEC desempenha um papel central na implementação do Sistema Educacional do MERCOSUL (SEM) e na formulação da política externa do Brasil. Mais de 80% da estrutura do MEC está envolvida em atividades internacionais, demonstrando seu compromisso com a agenda internacional. O protagonismo do MEC em questões relacionadas ao MERCOSUL pode ser atribuído a várias razões. Primeiramente, sua competência e capacidade para debater programas e estratégias educacionais relacionadas à integração regional contribuem para seu papel ativo nas discussões do MERCOSUL. Além disso, o envolvimento do MEC reflete a diversificação da agenda de política externa do Brasil ao considerar a educação como um elemento estratégico nas relações internacionais e na integração regional. Há também uma tendência crescente de cooperação entre diferentes ministérios e órgãos governamentais no Brasil para promover objetivos de política externa, com

o MEC trabalhando em estreita colaboração com o Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores) para alinhar ações de política externa com a educação (Pinheiro e Beshara, 2011)¹⁵.

O MEC atua na política externa por meio de projetos desenvolvidos no MERCOSUL, como o projeto "Escolas de Fronteira", que busca promover o ensino do espanhol e português nas escolas localizadas nas regiões de fronteira do Brasil com outros países sul-americanos. Este projeto visa promover a integração regional e o intercâmbio cultural através do aprendizado do idioma do país vizinho, estabelecendo um novo conceito de fronteira. Portanto, o MEC desempenha um papel fundamental na política externa brasileira em relação ao MERCOSUL, contribuindo para a consolidação da integração regional e seguindo as diretrizes de política externa definidas pelo governo brasileira. Seu envolvimento não é autônomo, mas está em conformidade com a visão do governo de enfatizar a integração regional como parte de sua estratégia de política externa (Pinheiro e Beshara, 2011).

Em síntese, a análise depreendida no presente subcapítulo revela que a educação desempenha um papel fundamental na política externa brasileira, encontrando respaldo em tratados de direito internacional e sendo destacada como um elemento estratégico para a projeção do país na América do Sul. A atuação brasileira na região é caracterizada pela ênfase na cooperação, estabelecendo laços significativos por meio de programas educacionais, cooperação Sul-Sul e iniciativas que promovem a integração regional. A diversidade de atores e agendas na política externa brasileira, sobretudo no âmbito da cooperação educacional, reflete uma abordagem multifacetada e inclusiva. A pluralidade de iniciativas, associada à cooperação Sul-Sul e à promoção de cidadania e desenvolvimento, contribui para a consolidação do *soft power* brasileiro na região. Também pode-se destacar a importância estratégica da política externa na área educacional, destacando como a cooperação e a projeção de valores comuns têm o potencial de moldar a identidade regional. A educação emerge como um catalisador essencial para o fortalecimento das relações internacionais do Brasil, reforçando seu papel como protagonista na construção de uma América do Sul mais integrada e cooperativa.

¹⁵ a participação do Ministério da Educação na política externa brasileira para o MERCOSUL se fez acompanhar pela inserção da temática educacional nas discussões do arranjo. Tendo em vista os potenciais efeitos da educação no aprofundamento do processo integrativo, depreende-se que o envolvimento do MEC é informado pela intenção de contribuir para a consolidação do bloco. Conclui-se, portanto, que a atividade do MEC operou, em última instância, como um recurso para executar a orientação de política externa do governo de enfatizar a integração regional (PINHEIRO; BESHARA, 2011, p. 174).

1.3 – A cooperação educacional brasileira: cooperação internacional para o desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul

Este subcapítulo é dedicado à análise detalhada e contextualização da cooperação educacional promovida pelo Brasil, com foco nos pilares da cooperação para o desenvolvimento e na dinâmica da cooperação Sul-Sul. A cooperação internacional em educação desempenha um papel crucial no cenário global, atuando como um facilitador para a disseminação do conhecimento, a promoção do desenvolvimento e a construção de laços sólidos entre países. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (2014) “A cooperação educacional é uma vertente positiva das relações entre países, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social e promovendo valores como tolerância e respeito à diversidade cultural” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014).

De acordo com Milani et al. (2016), a educação é prioritária na agenda cooperacional brasileira, ao lado da saúde e agricultura. Os principais objetivos da cooperação educacional brasileira são: “(i) promover maiores padrões de educação de cidadãos oriundos de outras regiões em desenvolvimento; (ii) promover diálogo no domínio da educação entre jovens brasileiros e estrangeiros; e (iii) divulgar a cultura e a língua brasileira” (MILANI et al., 2016, p. 18).

Historicamente, a cooperação brasileira tem por objetivo impulsionar a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), que é um conjunto de ações direcionadas a auxiliar países em desenvolvimento a atingir seus objetivos de desenvolvimento sustentável (Baumann et al., 2022). A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) desempenha um papel essencial na coordenação e execução da CID no Brasil, colaborando estreitamente com órgãos governamentais, organizações internacionais e governos estrangeiros (MILANI, 2016). De acordo com as Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral da ABC (2020)

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores. À ABC compete planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, no âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação humanitária e técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, do País para o exterior e do exterior para o País, sob os formatos bilateral, trilateral ou multilateral (ABC, 2020, p. 9).”

A CID inclui transferência de recursos financeiros, tecnológicos e humanos, além de compartilhamento de conhecimento e experiências. De acordo com Milani et al. 2016, o Brasil

se destaca como um fornecedor de cooperação Sul-Sul, buscando uma abordagem participativa e horizontal. Em contrapartida, Milani et al. (2016) destacam que a CID brasileira não implica transferência financeira direta aos países parceiros e é principalmente implementada por funcionários públicos, excluindo organizações da sociedade civil. O autor também discute as tensões decorrentes dos investimentos estrangeiros diretos do Brasil nos países onde a CID está ativa, além de abordar a evolução da cooperação Sul-Sul do Brasil ao longo do tempo, enfatizando seu crescimento, mas também apontando desafios em relação à consistência e à relação entre cooperação e interesses econômicos do Brasil em diferentes regiões.

A cooperação técnica é um dos pilares da cooperação internacional e um instrumento para a CID. Baumann et al. (2022) afirmam que a cooperação técnica para a criação de capacidades tem sido um dos pilares da cooperação internacional brasileira. Essa forma de cooperação tem como foco o desenvolvimento de capacidades, ou seja, a identificação, mobilização e expansão de conhecimentos e competências disponíveis no país parceiro, com vistas à conquista da autonomia local para o desenho e implementação de soluções endógenas para os desafios do desenvolvimento.

De acordo com o Manual de Formulação de Projetos de Cooperação Técnica (PCT) da ABC a Cooperação Técnica Internacional (CTI)

é considerada pelo Governo brasileiro como instrumento de política externa e como mecanismo auxiliar de promoção do desenvolvimento sócio-econômico do País. Neste sentido, a política brasileira, nessa área, se realiza pela combinação das suas duas vertentes principais, ou seja, a cooperação recebida e a cooperação prestada (ABC, 2004, p. 11).

A cooperação internacional para a construção de capacidades é “uma resposta à tradicional visão de assistência técnica (ou cooperação técnica, no sentido amplo), normalmente associada à cooperação prestada pelos países desenvolvidos” (BAUMANN et al., 2022, p. 35). De acordo com a ABC (2004) os projetos de cooperação técnica utilizam de um conjunto de instituições que trabalham juntas para desenvolvê-los, através de ações que visam a “transferência, a absorção e o desenvolvimento de conhecimentos específicos” (ABC, 2004, p. 12). A operacionalização desse tipo de cooperação geralmente acontece através de três diretrizes principais, que podem ou não estar presentes em todos os projetos, dependendo da especificidade e da necessidade do caso,

Utilização de consultoria especializada; Formação e treinamento de recursos humanos; Complementação da infra-estrutura da instituição executora, necessária à realização dos trabalhos previstos, abrangendo a alocação de equipamentos, de

material bibliográfico e de aparelhos e instrumentos de laboratório (ABC, 2004, p. 12).

Além disso, a CTI procura realizar a transferência de conhecimentos entre os atores participantes do processo, pensando que a cooperação técnica tem um caráter transitório, ou seja, pressupõe-se que ao final do projeto as capacidades tenham sido criadas nas instituições participantes e que a partir disso elas possam agir de maneira autônoma (ABC, 2004, p. 12).

Conforme as diretrizes da ABC (2004), as ações brasileiras em cooperação técnica são guiadas por alguns princípios fundamentais. Estes incluem a ênfase em projetos alinhados aos programas e prioridades nacionais de desenvolvimento, a preferência por iniciativas que fortaleçam relações e ofereçam oportunidades de cooperação política, comercial e econômica com os países parceiros, a priorização de programas que facilitem a transferência e absorção de conhecimento com uma perspectiva crítica voltada para inovação e criação, além de enfatizar a integração de elementos essenciais da cooperação técnica internacional, como consultoria, formação de recursos humanos, treinamento de pessoal e complementação da infraestrutura da instituição receptora. Adicionalmente, destaca-se a preferência por projetos que definam claramente a contrapartida de recursos mobilizados pelo receptor, representando uma parte significativa do orçamento global do projeto, bem como a priorização de iniciativas que gerem efeitos multiplicadores e maior alcance de resultados, evitando a dispersão de esforços (ABC, 2004)¹⁶.

No que diz respeito aos tipos de CTI, de acordo com o manual da ABC (2004), pode-se citar a realização de missões técnicas, onde especialistas são enviados para executar atividades em outras instituições, que podem transferir conhecimentos, realizar avaliações ou consultorias e apoiar projetos. Outra maneira de operacionalizar a cooperação é através do intercâmbio de pessoal e informações, realizando troca de profissionais entre instituições, para o compartilhamento de conhecimentos e práticas. A capacitação de recursos humanos também é uma área-chave na cooperação técnica, que envolve o treinamento e a formação de

¹⁶ enfatizar projetos vinculados a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento; dar preferência a programas que provoquem um adensamento de relações e abram boas perspectivas para a cooperação política, comercial e econômica com os países cooperantes; enfatizar programas que possibilitem transferência e absorção de conhecimento, dentro de uma perspectiva crítica que produza inovação e criação e, conseqüentemente, internalização; enfatizar projetos que integrem os componentes básicos da cooperação técnica internacional, ou seja, a consultoria, a formação de recursos humanos, o treinamento de pessoal e a complementação da infraestrutura da instituição receptora; dar preferência a projetos em que esteja claramente definida a contrapartida de recursos mobilizados pelo recipiendário e que essa contrapartida represente uma parte substancial do orçamento global do projeto; Priorizar projetos que possibilitem a criação de efeitos multiplicadores; Priorizar projetos que garantam maior alcance dos resultados, evitando-se a pulverização e a dispersão de esforços (ABC, 2004, p. 11-12)

profissionais, fornecendo-lhes conhecimentos e habilidades necessárias para executar tarefas específicas ou desenvolver uma determinada área. Por fim, a cooperação técnica pode ser fruto de um trabalho conjunto entre instituições para resolver problemas específicos. Esse tipo de cooperação busca uma abordagem coordenada e lógica, onde várias instituições trabalham em conjunto para atingir um objetivo comum (ABC, 2004).

No que diz respeito aos tipos de cooperação, Baumann et al. (2022), afirmam que para cooperação multilateral é fundamental que haja um consenso prévio entre o Brasil e o organismo internacional do qual se busca auxílio. As fontes de financiamento abrangem organismos internacionais, agências governamentais estrangeiras, setor privado, fundos internacionais e contribuições de países doadores gerenciadas por instituições internacionais, juntamente com entidades públicas brasileiras que apoiam projetos de interesse nacional. Por outro lado, a cooperação técnica bilateral é estabelecida por meio de definições periódicas de prioridades e estratégias de atuação junto aos governos estrangeiros e suas respectivas agências de cooperação. O Acordo Básico de Cooperação Técnica é o instrumento utilizado para formalizar as intenções de cooperação bilateral, podendo incluir, ainda, possíveis acordos trilaterais entre o Brasil, uma nação desenvolvida e um país em desenvolvimento (BAUMANN et al., 2022).

Diante dos desafios que os países da América do Sul têm para se desenvolver e de se colocar no cenário internacional de forma mais autônoma, a busca de mecanismos de cooperação para fortalecimento mútuo tem ganhado esforço nas últimas décadas. A Cooperação Sul-Sul (CSS) é a cooperação realizada por dois países que pertencem ao Sul global. Bergamaschi e Tickner (2017) a definem como uma “...troca de recursos, tecnologia e conhecimento entre países em desenvolvimento no Sul global” (BERGAMASCHI; TICKNER, 2017, p.7). De acordo com esses autores, a cooperação entre esses países é uma maneira de encontrar soluções para os desafios de desenvolvimento comuns entre eles, através do compartilhamento de soluções e práticas.

Conforme Pino (2014), o termo "Sul global" representa uma expressão simbólica que engloba uma ampla gama de nações em desenvolvimento, cada uma com suas próprias histórias, origens e tradições, apresentando abordagens diversas em relação ao poder, cultura e identidade. Esse conceito tem gradualmente substituído a antiga terminologia de "terceiro mundo", que era utilizada para categorizar diversos países em desenvolvimento após suas independências e na formação de uma nova ordem internacional pós-colonial. Além disso, o

"Sul global" tem sido interpretado como um "espaço de resistência híbrido", caracterizando-se por ser menos dependente do "Norte global" (PINO, 2014).

De acordo com Silva (2020), a cooperação educacional é considerada uma das vertentes da cooperação Sul-Sul promovida pelo Brasil, sendo vista pelo Itamaraty como um componente positivo nas relações entre países. Essa forma de cooperação é destacada por seu potencial de contribuir para o desenvolvimento econômico e social, além de promover valores compartilhados entre as nações. O autor também menciona que essa modalidade de cooperação é utilizada como um instrumento político para fortalecer os laços entre Estados por meio de suas sociedades. Adicionalmente, as bases fundamentais dessa cooperação Sul-Sul envolvem a concepção, a execução técnica e a administração conjunta de projetos e iniciativas, resultado do engajamento de instituições colaborativas do Brasil e dos países parceiros (SILVA, 2020).

Nessa direção, Silva (2020) mostra que a educação tem sido identificada como um instrumento de política externa cada vez mais relevante para o Brasil, como evidenciado nos relatórios sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) do país. Em seu relatório de 2010, a educação é mencionada sob o tema "Bolsas de estudo para estrangeiros", enquanto no relatório subsequente, de 2016, um capítulo específico é dedicado à cooperação em educação, abordando bolsas de estudo para estrangeiros e programas de intercâmbio internacional. Essa análise sugere que a política externa brasileira para a educação incorpora a cooperação internacional, por meio de iniciativas como a CSS e a CID, almejando impulsionar o desenvolvimento socioeconômico e a aproximação entre os Estados por intermédio da educação.

Segundo Milani et al. (2016), dentro do setor de CID educacional, as atividades de cooperação técnica estão amplamente voltadas para a formação, capacitação, gestão pública e transferência de tecnologia, abrangendo áreas como educação profissional, projetos de alfabetização para jovens e adultos, educação não formal e educação para pessoas com necessidades especiais. A cooperação educacional brasileira engloba uma diversidade de setores e é direcionada a países em desenvolvimento na América Latina, Caribe, África e Timor Leste. Suas principais características incluem concessão de bolsas de estudo para estudantes estrangeiros, programas de intercâmbio internacional e cooperação técnica em educação. Historicamente, órgãos como a CAPES, CNPq e a Divisão de Assuntos Educacionais do Itamaraty têm liderado e executado programas de intercâmbio e concessão de bolsas de estudo. Essas agências federais também têm promovido a formação profissional de profissionais estrangeiros e funcionários públicos, com investimentos expressivos, como destacado em 2010,

quando a categoria "formação profissional" atingiu um montante de 1 milhão de dólares do orçamento total (MILANI et al., 2016).

A CID e a Cooperação Educacional (ED) do Brasil são bastante diversificadas em termos de atores envolvidos, abarcando entidades como a ABC, o MEC, o SENAI e algumas organizações não governamentais. Essa cooperação, financiada por fundos públicos e parcerias privadas, é majoritariamente focada no ensino superior e é predominantemente uma colaboração interestatal entre governos. Até 2010, os gastos oficiais com CID/ED eram majoritariamente direcionados para cooperação acadêmica, representando 97% do total, enquanto a cooperação técnica compunha apenas 3%. Apesar de estar atrás de outros países em termos de investimento global, o Brasil mantém uma contribuição significativa para a educação superior, como evidenciado pelos relatórios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (MILANI et al., 2016).

No contexto da cooperação internacional, o Brasil tem desenvolvido acordos, intercâmbios e programas para a formação de recursos humanos. Destacam-se iniciativas como o Programa Ciência sem Fronteiras e o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), oferecendo oportunidades de estudo a estudantes de países em desenvolvimento. A participação brasileira no MERCOSUL Educacional visa a harmonização dos sistemas educacionais e o fomento ao intercâmbio entre os países membros. Essa atuação reflete uma ampliação temática e de atores na política externa brasileira para o MERCOSUL, demonstrada por acordos de cooperação e iniciativas institucionais, como o Espaço Regional de Educação Superior do MERCOSUL, exemplificando a aderência aos princípios do arranjo (MILANI et al. 2016).

De acordo com o relatório COBRADI (2021), a combinação das iniciativas que compõem as modalidades "E - Bolsas de Estudo e Gastos com Estudantes" e "K - Pesquisa e Desenvolvimento" alcançam 90,1% do total de iniciativas de cooperação internacional em 2021. A modalidade "E - Bolsas de Estudo e Gastos com Estudantes" é a que se refere diretamente à cooperação educacional, incluindo bolsas de estudo e treinamento no Brasil e no exterior, bem como outros gastos relacionados a estudantes estrangeiros no Brasil. Portanto, é possível afirmar que a maior parte da cooperação internacional do Brasil em 2021, foi destinada à cooperação em educação. Esses dados demonstram que a educação ocupa um espaço relevante na agenda da CID no Brasil, isso destaca o compromisso significativo do país com a promoção da educação por meio de suas ações de cooperação internacional. Essa priorização reforça o

papel crucial que o Brasil atribui à educação como um vetor fundamental para a cooperação global e o desenvolvimento mútuo entre nações.

A discussão empreendida no presente capítulo ressalta que a transformação no cenário do direito e das relações internacionais têm destacado a crescente importância da educação nos acordos e políticas voltadas para o desenvolvimento. Na América do Sul, houve um notável esforço diplomático nas últimas décadas para fortalecer a integração não apenas em termos econômicos, mas também culturais e educacionais. A diplomacia brasileira desempenhou um papel crucial ao estabelecer diversos acordos na esfera educacional, buscando capitalizar o potencial da educação como meio de promover a integração e o desenvolvimento nesta região. A cooperação brasileira para o desenvolvimento, especialmente na área educacional, tem se manifestado por meio de parcerias, intercâmbios e programas que visam fortalecer os laços entre os países sul-americanos, impulsionando não apenas o acesso à educação de qualidade, mas também a troca de conhecimento, expertise e recursos, contribuindo significativamente para o avanço coletivo e sustentável da região.

2. O ACERVO DE COOPERAÇÃO EDUCACIONAL NO MERCOSUL

Segundo Dri (2016), a América do Sul testemunhou um aumento significativo no diálogo setorial a partir de meados de 2010, caracterizado como parte de um movimento de "novo regionalismo". Esse fortalecimento dos canais de diálogo e das instituições regionais ressaltou a importância da cooperação internacional em setores específicos na região. Essa visão se alinha à proposta de Eslava (2014), que advoga por uma mudança de perspectiva no Direito Internacional, incorporando espaços e pessoas historicamente marginalizadas para compreender seu impacto abrangente na sociedade.

Este estudo se concentra no diálogo setorial da cooperação internacional, buscando questionar a ideia de universalidade do direito internacional clássico, como sugerido por Eslava e Pahuja (2011). Os autores argumentam que a compreensão do direito internacional pode ser ampliada ao observar as práticas diárias e as histórias locais que as envolvem. Isso visa explorar expressões regionais do direito internacional, desafiando a concepção de universalidade dos direitos humanos. Como parte desse escopo, o presente capítulo visa mapear o conteúdo normativo material do direito internacional multilateral na América do Sul.

2.1 – O estudo empírico do Direito Internacional através da análise de atos internacionais

Uma mudança recente na doutrina do direito internacional tem sido observada, concentrando-se em estudos empíricos que exploram o funcionamento prático do direito internacional em contextos diversos. Shaffer e Ginsburg (2015) ressaltam que essa abordagem, baseada em evidências concretas, proporciona uma análise mais profunda sobre a aplicação real do direito internacional. Seu objetivo é persuadir aqueles que podem negligenciar o contexto prático ao considerar ou não o direito internacional. Essa mudança visa tornar o direito internacional mais eficaz e relevante na resolução de problemas reais, ampliando seu impacto na prática. Segundo os autores,

O debate teórico acerca da relevância do Direito Internacional já foi superado. O que interessa agora é estudar as condições que levam à sua produção e manifestação. O Direito Internacional é fruto de forças e fatores específicos; ele alcança seus fins em condições determinadas (SHAFFER; GINSBURG, 2015, p. 195).

Morosini e Xavier (2019) descrevem a pesquisa empírica como um método que busca incorporar observações da realidade em análises jurídicas. Ao contrário da pesquisa teórica, que

reformula conceitos e teorias, a pesquisa empírica identifica respostas para perguntas pré-estabelecidas por meio de uma observação rigorosa da realidade. Eles destacam que esse método é fundamental para os estudiosos do direito, pois proporciona uma compreensão mais profunda da realidade na qual as normas jurídicas são aplicadas. Portanto, os métodos empíricos, como a análise de tratados, nos proporcionam melhor entendimento do impacto e da interpretação do direito internacional no mundo real. Isso é crucial para o desenvolvimento de tratados mais eficazes e alinhados com as necessidades da sociedade. De acordo com os autores

Essas observações do mundo realizadas pelo pesquisador recebem o nome de dados, que são coletados e, em seguida, analisados. Do mesmo modo que qualquer outra pesquisa, a pesquisa empírica está preocupada em encontrar respostas para as perguntas que foram pré-estabelecidas pelo pesquisador. Sua singular diferença está no caminho percorrido para encontrar essas respostas: no lugar de articular conceitos eminentemente teóricos encontrados nas fontes bibliográficas, a pesquisa empírica procura incorporar observações da realidade em suas análises (MOROSINI, XAVIER, s.p).

Esta pesquisa visa realizar um estudo empírico com base na estatística descritiva, conforme destacado por Sampaio e Lycarião (2021). Essa área estatística concentra-se na descrição e sumarização de conjuntos de dados, buscando organizar, resumir e apresentar informações de maneira a oferecer uma compreensão clara das características essenciais dos dados. Em geral, a estatística descritiva utiliza tabelas, gráficos e outras representações visuais para facilitar a interpretação e a comunicação dos resultados.

A estatística descritiva possibilita a descrição detalhada dos dados, permite explorar e resumir padrões, variabilidade e outras características dos conjuntos de dados, fornecendo informações cruciais para a tomada de decisões, a comunicação de resultados e uma compreensão mais profunda dos fenômenos estudados (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021).

Como técnica de coleta de evidências, o presente estudo se baseia na análise documental. A análise documental, segundo Bowen (2009), é uma técnica de pesquisa que envolve revisão minuciosa de documentos escritos ou eletrônicos. Essa prática exige entendimento profundo dos documentos, considerando elementos como origem, autenticidade e precisão dos dados. Isso envolve identificação, categorização e análise temática do conteúdo dos documentos. Algumas das funções fundamentais da análise documental são a contextualização do ambiente do estudo e o rastreamento a evolução histórica do fenômeno. Isso fortalece a interpretação em estudos qualitativos, ampliando a compreensão e a profundidade da análise.

Neste contexto, este capítulo busca realizar um levantamento empírico abrangente dos atos internacionais assinados pelo Brasil e ainda em vigor no âmbito da educação no MERCOSUL, com o intuito de explorar a faceta empírica do direito internacional. A intenção é combinar esse levantamento documental com uma análise de conteúdo dos atos, a qual será realizada no capítulo 3, visando compreender o perfil dessa cooperação, a sua arquitetura e as possibilidades que essa cooperação traz ao MERCOSUL e ao Brasil.

A presente pesquisa utiliza como base a análise de atos internacionais realizada por Pozzatti e Farias (2019) no campo da cooperação em saúde na América do Sul. De acordo com os autores

o direito internacional é o resultado da soma do problema, da solução e dos processos políticos. Onde o problema depende dos interesses dos atores em reconhecê-los, e a solução são as ideias dos atores para resolver um problema reconhecido, enquanto o processo político corresponde ao crivo das ideias por um novo grupo de interesses (POZZATTI E FARIAS, 2019, p. 366).

Baseando-se nas perspectivas de Pozzatti e Farias (2019) e Pozzatti e Rogovschi (2021), nota-se uma interconexão entre o direito internacional e as políticas públicas, destacando dois momentos cruciais: o *bottom-up* e o *up-down*. No primeiro, o direito internacional emerge das questões nacionais, sendo resultado da identificação de problemas, propostas de solução e processos políticos que filtram essas ideias. Essa dinâmica gera acordos internacionais que, apesar de apontarem possibilidades, carecem de eficácia sem se integrarem a novos processos. Na abordagem *up-down*, esses acordos se tornam *outputs*, influenciando a formulação de políticas públicas por meio de instituições estatais robustas.

Segundo os autores, os acordos internacionais não são eficazes por si só, a sua efetividade emerge quando estes são integrados a novos processos, agindo como entrada na abordagem *bottom-up* e como saída no viés *up-down*, demandando instituições fortes para transformá-los em instrumentos eficazes na formulação de políticas públicas. Isso implica que o direito internacional exerce influência sobre os países na busca por soluções de problemas compartilhados, difundindo práticas consideradas vantajosas e moldando a abordagem dessas questões. Essa interação entre direito internacional e políticas públicas condiciona os países a buscarem soluções para problemas comuns, difundindo boas práticas. Essa visão destaca o direito internacional não apenas como um conjunto de regras, mas como um componente essencial na formulação e implementação de políticas públicas, traduzido por meio de programas de ação governamental (POZZATTI; FARIAS, 2019; POZZATTI, ROGOVSCHI, 2021).

Nesse sentido, a presente pesquisa procura integrar essa análise do direito internacional aos atos realizados pelo Brasil no âmbito educacional na América do Sul, utilizando o método de estudo de caso. Como delineado por Igreja (2017), esse método é fundamental nas Ciências Sociais, concentrando-se em investigações de campo sobre organizações ou comunidades, o que possibilita a compreensão dos fenômenos sociais em seus contextos específicos. Os estudos de caso, conforme enfatizado por Yin (2001), se concentram em fenômenos contemporâneos dentro de contextos da vida real, permitindo uma análise mais aprofundada de eventos complexos e mantendo a integridade e importância desses eventos sociais.

Partindo do estudo de caso da cooperação educacional brasileira na América do Sul, este estudo procura entender o estado da arte e o perfil dessa cooperação setorial através da análise dos atos internacionais firmados pelo Brasil na instituição na qual os referidos atos são celebrados: o MERCOSUL. A escolha do MERCOSUL como foco se deve ao fato de ser a instituição onde todos esses acordos são formalizados nesse momento. Observa-se que o Brasil já participou de outras instituições multilaterais na região, como a UNASUL, a qual, segundo seu Tratado Constitutivo de 2008, no artigo 2º que delineia os objetivos da instituição visava promover integração educacional na região (UNASUL, 2017)¹⁷. No entanto, a ausência de dados sobre os acordos firmados no âmbito da UNASUL no estudo evidencia a falta de informações disponíveis, indicando um possível declínio ou sucateamento dessa instituição.

2.2 – Os acordos educacionais celebrados no MERCOSUL: levantamento empírico

Atos internacionais, conforme descritos no Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul da ABC (2013), englobam acordos, tratados, convenções, protocolos, notas reversais, memorandos de entendimento e outros instrumentos jurídicos que estabelecem compromissos entre Estados ou organizações internacionais. Esses atos são negociados e assinados por representantes dos países ou organizações envolvidas e podem ser complementados por instrumentos adicionais, como Ajustes Complementares ou Programas Executivos, que implementam suas disposições no contexto prático.

Na presente pesquisa, os tratados em matéria de educação celebrados pelo Brasil no MERCOSUL foram coletados em duas fontes distintas: o Portal Concórdia do Ministério das

¹⁷ A União de Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNASUL, 2008, p. 8).

Relações Exteriores e o Visor de Normativas do MERCOSUL. A escolha pelos dois bancos de dados foi motivada pela variação na quantidade de tratados armazenados, visando ampliar a abrangência normativa da pesquisa. O portal Concórdia representa o repositório oficial dos atos internacionais em vigor do Brasil, gerenciado pelo Ministério das Relações Exteriores e apresenta os atos que foram incorporados pelo ordenamento jurídico interno. Porém, destaca-se que nem todos os acordos firmados no MERCOSUL requerem incorporação no ordenamento jurídico interno, por serem automaticamente vinculantes, de acordo com o Protocolo de Ouro Preto (1994) em seu artigo 4º, os Estados Partes, após a aprovação de uma norma do MERCOSUL, devem incorporá-la às suas leis nacionais e comunicar essa incorporação à Secretaria Administrativa do MERCOSUL. Quando todos os Estados tiverem realizado essa incorporação, a Secretaria informará a cada um deles. As normas entrarão em vigor simultaneamente em todos os Estados Partes trinta dias após essa comunicação e essa entrada em vigor deve ser publicada nos diários oficiais de cada país dentro desse prazo (BRASIL, 1996)¹⁸.

Alguns tratados presentes no visor do MERCOSUL que necessitam de incorporação interna não possuem registro de entrada em vigência no portal, nem estão armazenados no Portal Concórdia, portanto não foram considerados no estudo, por não gerarem obrigações aos Estados parte. Além disso, as Recomendações formuladas pelo Conselho do MERCOSUL, também não foram consideradas no estudo por conta do seu caráter não vinculante e por não serem obrigatórias para os Estados Partes, além da incorporação aos seus ordenamentos jurídicos não ser necessária.

A seleção dos tratados utilizados nesta pesquisa foi realizada baseada em critérios específicos, abrangendo tanto aqueles diretamente relacionados à educação quanto os incidentais, conforme definido por Pozzatti e Farias (2019). Tratados estritos são os que concentram sua matéria na educação, enquanto os incidentais, mesmo não centralizando seus conteúdos nessa área, têm um impacto secundário. Essa diferenciação foi estabelecida por meio da análise de todos os tratados celebrados pela instituição disponíveis nos respectivos portais,

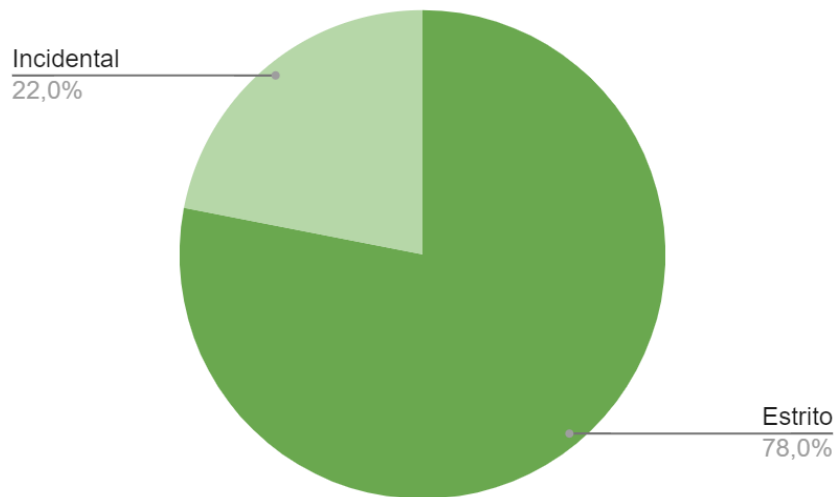
¹⁸ A fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Partes das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no Artigo 2 deste Protocolo, deverá ser observado o seguinte procedimento: i) uma vez aprovada a norma, os Estado Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do MERCOSUL; ii) quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do MERCOSUL comunicará o fato a cada Estado Parte; iii) as normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL, nos termos do item anterior. Com esse objetivo, os Estados Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais (BRASIL, 1996).

na qual buscou-se investigar minuciosamente quais, de alguma maneira, mesmo que indireta, versavam sobre o tema.

Para a coleta, considerou-se o período desde a fundação do MERCOSUL em 26 de março de 1991 até outubro de 2023. Cada tratado coletado foi categorizado quanto à sua espécie (estrito ou incidental), tipo normativo, matéria regulada e data de assinatura, proporcionando uma visão ampla e estruturada para a análise.

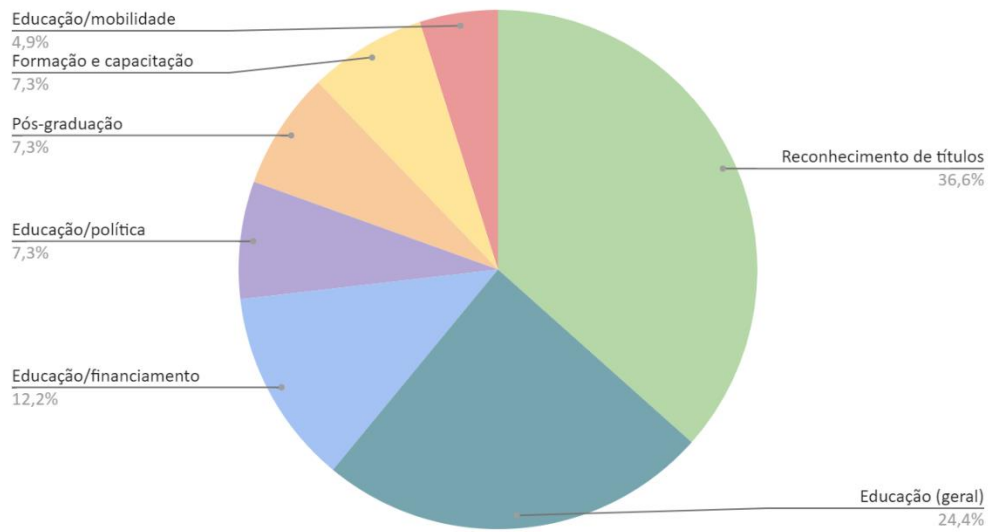
O levantamento revelou a existência de 41 atos em matéria de educação celebrados no âmbito do MERCOSUL, dos quais 32 são estritos e 9 incidentais. O gráfico abaixo mostra a porcentagem de tratados por espécie sendo 78% estritos e 22% incidentais.

Gráfico 1 – Classificação dos tratados por espécie (estrito e incidental)



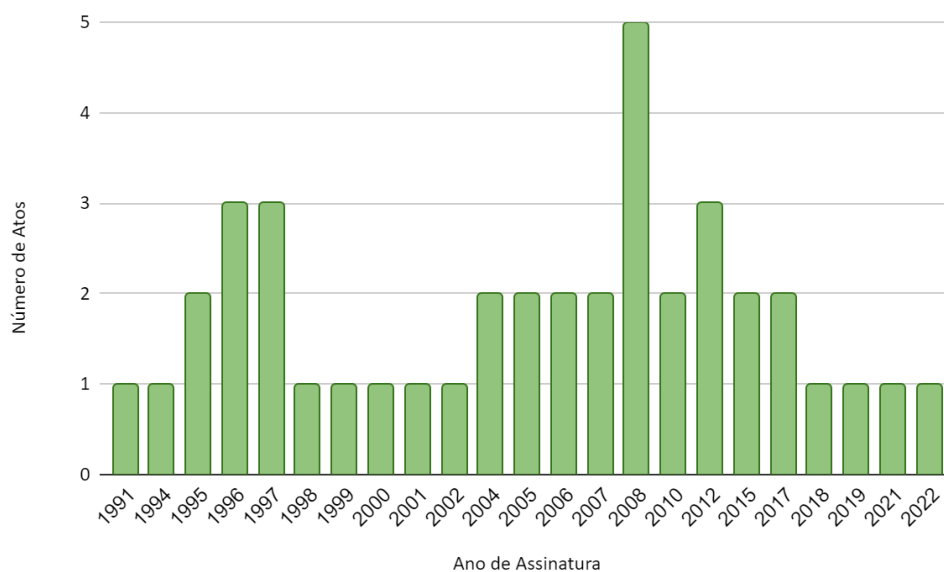
Fonte: autora.

Quanto à matéria regulada por esses tratados, definiram-se 7 categorias encontradas e definidas na pesquisa: reconhecimento de títulos (15); educação (geral) (10); educação/financiamento (5); educação/política (3); pós-graduação (3); formação e capacitação (3) e educação/mobilidade (2). A incidência de tratados nas categorias definidas está expressa em porcentagem na figura abaixo.

Gráfico 2 – Classificação dos tratados por matéria regulada

Fonte: autora.

Quanto à data de celebração pode se observar que o primeiro tratado escrito em matéria de educação foi firmado em dezembro de 1991, através da Decisão N° 7/91 que criou a reunião entre ministros com objetivo de coordenar políticas educacionais. O último ato coletado até a data de realização da pesquisa foi firmado em março de 2022, se tratando da Decisão N° 16/21 que estabeleceu o acordo quadro do MERCOSUL para reconhecimento de estudos, títulos e diplomas de ensino superior técnico-profissional, tecnológico, artístico e de formação de professores e em educação. A figura abaixo mostra a incidência de tratados escritos e incidentais em matéria de educação ao longo dos anos.

Gráfico 3 – Classificação dos tratados por ano de assinatura (1991-2022)

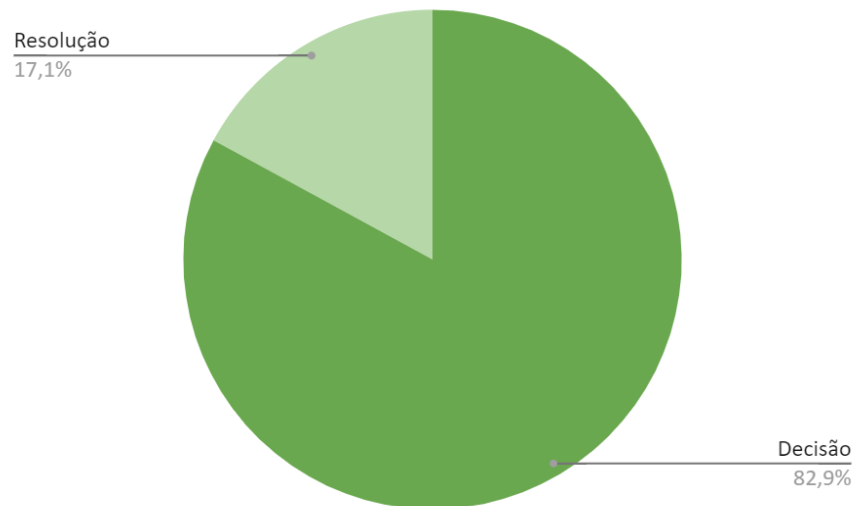
Fonte: autora.

É possível observar que o ano no qual houve maior celebração de tratados foi 2008, no total seis tratados, todos estritos na matéria de educação. Esses tratados regulam a matéria de reconhecimento de títulos, visando facilitar a validação e equivalência de diplomas acadêmicos e títulos profissionais entre os países membros do bloco como uma maneira de harmonizar os seus sistemas educacionais.

De acordo com o portal do Visor de Normativas do MERCOSUL, os órgãos da instituição emitem diversos tipos de atos normativos para guiar suas políticas e decisões. O Conselho do Mercado Comum é o principal órgão e emite "Decisões" obrigatórias para os Estados Partes, para assegurar os objetivos do Tratado de Assunção. Enquanto isso, o Grupo Mercado Comum, como órgão executivo, emite "Resoluções" também obrigatórias para os Estados Partes. A Comissão de Comércio do MERCOSUL, que apoia o Grupo Mercado Comum, emite "Diretrizes" ou "Propostas". Apenas as Diretrizes têm força obrigatória para os Estados Partes, direcionando a aplicação de políticas comerciais comuns e monitorando questões comerciais dentro do MERCOSUL e com países externos. Além disso, o "Conselho do Mercado Comum" pode elaborar "Recomendações" não vinculativas, fornecendo orientações gerais, planos de ação ou incentivando iniciativas para fortalecer a integração. Essas recomendações não são obrigatórias para os Estados Partes e não precisam ser incorporadas em suas leis nacionais.

Esta pesquisa abrange somente “Decisões” e “Resoluções” emitidas, respectivamente, pelo Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum, pois não foram identificadas “Diretrizes” que regulam a matéria de educação durante o levantamento empírico. Quanto às “Propostas” e “Recomendações”, estas não foram consideradas no estudo por não possuírem obrigatoriedade nem força vinculante no ordenamento jurídico dos Estados. Foram identificadas no estudo 34 “Decisões” emitidas pelo Conselho do Mercado Comum e 7 “Resoluções” emitidas pelo Grupo Mercado Comum que versam estritamente ou incidentalmente sobre educação. O gráfico abaixo demonstra a proporção de tipos normativos produzidos pela instituição.

Gráfico 4 – Tipos normativos

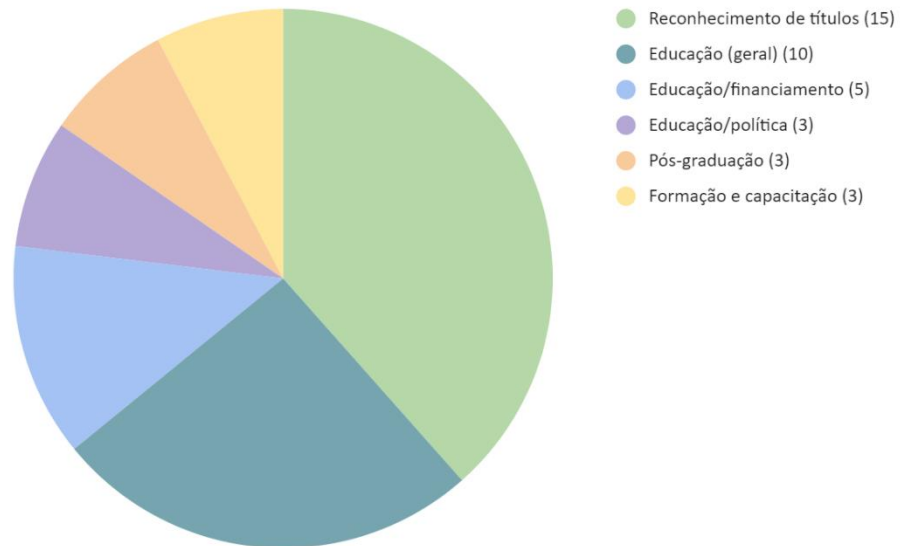


Fonte: autora

Pozzatti e Farias (2019), em seus estudos sobre a cooperação em saúde na América do Sul, discutem a formação de regimes temáticos, referindo-se a áreas específicas da saúde abordadas em acordos internacionais entre países Sul-Americanos. Estes regimes são agrupados com base na temática principal descrita nos títulos ou primeiros artigos dos acordos e consistem em conjuntos de três ou mais atos internacionais agrupados em torno da temática principal que buscam abordar. A identificação de regimes temáticos é importante pois indica uma maior concentração de esforços e recursos da instituição em áreas específicas da educação, o que pode levar a uma maior efetividade na implementação de políticas e programas. O gráfico abaixo demonstra a formação de regimes temáticos em educação no MERCOSUL, no qual foram identificados seis regimes: Reconhecimento de títulos (15 atos); Educação (geral) (10 atos);

Educação/financiamento (5 atos); Educação/política (3 atos); Pós-Graduação (3 atos); e Formação e capacitação (3 atos).

Gráfico 5 – Regimes temáticos



Fonte: autora.

A partir do gráfico, pode-se inferir que os regimes temáticos mais densos na temática de educação na América do Sul são: Reconhecimento de Títulos (15 atos), Educação Geral (10 atos) e Educação/financiamento (5 atos). Dos atos que versam sobre a temática de Reconhecimento de Títulos, 13 são estritos na matéria de educação e 2 são incidentais. Reconhecimento de título é o processo pelo qual um país reconhece a validade de um diploma, certificado ou título de estudos obtido em outro país. No contexto do MERCOSUL, o reconhecimento de títulos é um dos objetivos do Protocolo de integração educativa e reconhecimento de certificados, títulos e estudos de nível primário e médio não técnico (1994), que estabelece critérios para a revalidação de diplomas técnicos de nível médio emitidos por instituições educacionais oficialmente reconhecidas em qualquer país membro do MERCOSUL. O reconhecimento de títulos é importante para facilitar a mobilidade acadêmica e profissional entre os países membros, permitindo que os estudantes e profissionais possam exercer suas atividades em outros países da região sem precisar passar por um processo de validação completo. O reconhecimento de títulos está fortemente ligado com a ideia de integração regional através da educação no MERCOSUL visto que, de acordo com o site oficial do MERCOSUL,

A missão do Setor Educacional do MERCOSUL é conformar um espaço educacional comum, através da concertação de políticas que articulem a educação e o processo de integração do MERCOSUL, estimulando a mobilidade, o intercâmbio, e a formação de uma identidade e cidadania regional, visando alcançar uma educação de qualidade para todos, com atenção especial para os setores mais vulneráveis em um processo de desenvolvimento com justiça social e respeito pela diversidade cultural dos povos da região (MERCOSUL, [s.d].)

O regime de Educação Geral (10 atos) incorpora atos que falam de maneira generalizada sobre a cooperação em educação. Esses atos envolvem programas de ação, protocolos de intenções e projetos de decisão, sendo 3 incidentais e 7 estritos na regulação da matéria. O regime de Educação/financiamento (5 atos), possui 4 atos estritos e 1 ato incidental e incorpora acordos que versam, de forma geral, sobre fundos para o financiamento da cooperação educacional, como o Fundo de Financiamento do MERCOSUL (FEM) e o Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM).

Este levantamento revelou a arquitetura da cooperação educacional no MERCOSUL, permitindo uma compreensão detalhada da distribuição desses tratados, o que é essencial para entender a amplitude e a profundidade do compromisso educacional no bloco. Além disso, a classificação por matéria regulada revelou uma diversidade de áreas abordadas nos tratados, ressaltando a abrangência e a complexidade dos compromissos educacionais no MERCOSUL.

A análise temporal identificou o crescimento significativo no número de tratados ao longo dos anos, com picos notáveis em determinados períodos, como em 2008. Isso sugere um aumento do interesse e do comprometimento dos países membros com a cooperação educacional regional, especialmente em questões como o reconhecimento de títulos, visando à harmonização dos sistemas educacionais para facilitar a mobilidade acadêmica e profissional.

A identificação de regimes temáticos, como reconhecimento de títulos, educação geral e financiamento, destacou áreas prioritárias de foco na cooperação educacional. Esses regimes indicam não apenas uma concentração de esforços e recursos, mas também a formação de estruturas tratadas em temas específicos, o que pode resultar em uma maior efetividade na implementação de políticas e programas educacionais. A identificação de áreas prioritárias, como reconhecimento de títulos e educação geral, evidencia focos específicos na cooperação.

Nesse sentido, o levantamento realizado demonstra a importância da análise empírica dos atos internacionais para compreender a natureza, os objetivos e as prioridades da cooperação educacional no contexto do MERCOSUL. Essa abordagem permite uma visão detalhada e estruturada dos compromissos assumidos pelos países membros, ressaltando o

comprometimento da região em promover a integração educacional com atenção especial para a mobilidade e identidade regional.

O terceiro capítulo se concentra na análise do conteúdo dos tratados levantados, buscando compreender a estrutura da cooperação educacional brasileira. Essa análise vai além da simples identificação do escopo dos tratados, buscando entender seu impacto e sua capacidade de efetuar mudanças nas políticas educacionais nacionais. O objetivo é examinar detalhadamente esses tratados para entender como podem ser efetivamente implementados e quais são suas possíveis influências no cenário educacional do país.

3. LIÇÕES DO ACERVO DO MERCOSUL: ANÁLISE DE CONTEÚDO

Conforme destacado por Axelrod e Keohane (1985), as instituições internacionais desempenham um papel fundamental na promoção da cooperação quando não há um governo comum. Elas proporcionam um espaço para os estados negociarem e coordenarem suas ações, estabelecem normas e regras que orientam o comportamento dos estados, facilitando assim a colaboração. Adicionalmente, essas instituições podem fornecer informações sobre o cumprimento das obrigações pelos atores envolvidos, facilitar o desenvolvimento e a manutenção de reputações, e até mesmo distribuir responsabilidades para a execução descentralizada de normas. Nesse sentido pode-se dizer que as instituições, como o MERCOSUL, desempenham o papel de ser palco para ações de cooperação internacional. De acordo com o MERCOSUL ([s.d.]).

A cooperação internacional no MERCOSUL foi concebida, desde os inícios do bloco, como uma ferramenta que permite fortalecer as capacidades de cada um dos Estados Partes e contribuir para o aprofundamento do processo de integração regional. Sob esta premissa, executaram-se múltiplos projetos com o apoio de distintos organismos internacionais e países cooperantes. 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 [s.d.]).

Nesse contexto, o presente capítulo busca realizar uma análise do conteúdo dos tratados abordados no Capítulo 2, visando compreender o panorama da cooperação educacional brasileira no MERCOSUL. Este capítulo concentra-se na análise detalhada do conteúdo desses tratados, utilizando categorias específicas de análise baseadas nos trabalhos de Pozzatti e Rogovschi (2021) e Pozzatti e Farias (2019). O objetivo é transcender a simples identificação do escopo da cooperação, buscando compreender o impacto dessa colaboração e sua possibilidade de influenciar as políticas educacionais nacionais.

Segundo Igreja (2017), o método qualitativo é altamente pertinente para diversas finalidades na pesquisa social, incluindo a amplificação da voz de grupos sociais frequentemente marginalizados, a geração de conhecimento e interpretações sobre fenômenos históricos e culturais relevantes para a compreensão da sociedade e, por fim, a formulação de novos conceitos e estruturas teóricas, contribuindo assim para o avanço da teoria.

A pesquisa qualitativa se define por uma série de métodos e técnicas que podem ser empregados com o objetivo principal de proporcionar uma análise mais profunda de processos ou relações sociais. Seu uso não objetiva alcançar dados quantificáveis, ao

contrário, objetiva promover uma maior quantidade de informações que permita ver o seu objeto de estudo em sua complexidade, em suas múltiplas características e relações (IGREJA, 2017, p. 15).

Como técnica de pesquisa, o presente capítulo baseia-se na análise de conteúdo. Segundo Sampaio e Lycarião (2021),

análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa científica baseada em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos. (SAMPAIO E LYCARIÃO, 2021, p. 17).

A análise de conteúdo é uma técnica muito utilizada na análise qualitativa, pois permite analisar e interpretar os dados coletados de forma sistemática e objetiva. Essa técnica busca descrever, quantificar ou interpretar o fenômeno em estudo, analisando os significados, intenções, consequências ou contextos presentes no conteúdo analisado.

3.1 – Análise da cooperação educacional no MERCOSUL: panorama geral do conteúdo dos tratados

A cooperação internacional no MERCOSUL é uma ferramenta transversal cujos objetivos gerais são: fortalecer as capacidades de cada um dos membros do bloco; aprofundar a integração regional; reduzir as assimetrias entre os países do bloco; intercambiar de maneira horizontal conhecimentos e experiências, boas práticas, políticas públicas tanto no interior do bloco quanto com outras instâncias de integração regional e extrarregional existentes (MERCOSUL, 2014).

O levantamento realizado no Capítulo 2 revelou a existência de 41 atos relacionados à matéria de educação no âmbito do MERCOSUL, dos quais 32 são estritos e 9 incidentais, abrangendo sete categorias temáticas. Identificaram-se seis regimes, destacando-se o reconhecimento de títulos, a educação geral e o financiamento como áreas prioritárias. O ano de 2008 registrou o maior número de tratados celebrados, todos relacionados à educação. O reconhecimento de títulos foi o tema mais denso, com 15 atos estritos. A análise temporal revelou um crescimento significativo nos tratados ao longo dos anos, indicando um maior interesse e comprometimento dos países membros com a cooperação educacional regional, especialmente no reconhecimento de títulos. A classificação por matéria regulada e a identificação de regimes temáticos destacaram a diversidade e complexidade dos compromissos educacionais no MERCOSUL, evidenciando áreas prioritárias de foco na cooperação, como o reconhecimento de títulos e a educação geral.

O primeiro tratado levantado pela presente pesquisa, a Decisão 7/91 do MERCOSUL, foi um marco significativo ao instituir a Reunião de Ministros de Educação no contexto do bloco regional. Essa medida pioneira tinha como objetivo central a coordenação efetiva das políticas educacionais entre os Estados Partes. Ao propor medidas através do Grupo Mercado Comum, essa reunião almejava a harmonização estratégica e a promoção de uma abordagem coletiva para o avanço do setor educacional na região. Conforme descrito pela Secretaria do MERCOSUL (2015), o Setor Educacional do MERCOSUL (SEM) foi estabelecido em 1991, simultaneamente à criação do MERCOSUL, pelo Tratado de Assunção. Na Decisão 7/91 o Conselho do Mercado Comum cria a Reunião de Ministros de Educação considerando

Que a formação integral dos recursos humanos mediante a elevação dos níveis de educação é fator essencial para fortalecer o processo de integração e alcançar a prosperidade, o progresso e o bem-estar com justiça social dos habitantes da sub-região (MERCOSUL, 1991).

A Decisão 18/17 representou um avanço ao estabelecer a estrutura e regulamento interno da Reunião de Ministros da Educação do SEM. Este documento delinea as diferentes áreas e suas funções específicas dentro da SEM, fornecendo uma estrutura organizacional para otimizar a coordenação de políticas educacionais entre os países membros. Essa estrutura e regulamento interno oferecem uma base sólida para a colaboração contínua e a implementação eficaz de medidas educacionais conjuntas. Ambas as decisões refletem o comprometimento do MERCOSUL com a cooperação educacional e a importância de coordenar esforços entre os países membros para fortalecer o setor educacional na região. Essas iniciativas visam não apenas à harmonização de políticas, mas também ao desenvolvimento de estratégias conjuntas para enfrentar desafios e promover a excelência educacional no bloco.

No que se refere à matéria regulada, observa-se que o regime temático com maior destaque, conforme explicitado no Capítulo 2, é o reconhecimento de títulos, totalizando 15 atos no âmbito da cooperação educacional no MERCOSUL. Ao longo do tempo, o MERCOSUL estabeleceu uma série de acordos com o intuito de formalizar o reconhecimento de títulos e certificados, refletindo o progresso e aprofundamento da integração educacional na região. Segundo Barboza (2009), o reconhecimento de títulos no MERCOSUL desempenha um papel crucial ao possibilitar a mobilidade acadêmica e profissional entre os países membros do bloco. Ao viabilizar o reconhecimento recíproco de diplomas e títulos, essa prática facilita que estudantes e profissionais tenham suas qualificações validadas em outros países, simplificando a busca por oportunidades de trabalho e estudo em diferentes partes da região. Adicionalmente,

o reconhecimento de títulos contribui para a construção de um espaço educacional comum no MERCOSUL, fortalecendo a identidade regional e promovendo a cooperação entre os Estados membros. Assim, o reconhecimento de títulos desempenha um papel significativo na construção de um mercado de trabalho integrado no MERCOSUL, proporcionando contribuições substanciais para o desenvolvimento econômico e social da região.

As atividades práticas da integração educacional revelam o grau de dificuldade em transpor as disparidades e assimetrias dos sistemas educacionais do bloco. Portanto, o primeiro passo é o reconhecimento e a equiparação dos processos de ensino e aprendizagem, e, posteriormente, a garantia de mobilidade e intercâmbio regional de docentes, estudantes e técnicos. Busca-se, com isso, constituir equivalências mínimas nos currículos escolares, nos cursos de formação de recursos humanos; reconhecimentos de títulos de graduação e pós-graduação; e a instituição de programas avaliativos. Além do financiamento e gestão de recursos para programas de intercâmbio, e ainda, atualização de acordos bilaterais que facilitem o trâmite administrativo para a concessão de vistos e passaporte (BARBOZA, 2009, p. 94-95).

O Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio Não Técnico, iniciado em 1994 (Decisão 04/94), marcou o início da integração educativa, focando a integração regional e o reconhecimento de títulos. Posteriormente, em 1995, o MERCOSUL ampliou sua abordagem com o Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimento de Estudos de Nível Médio Técnico (Decisão 7/95), consolidando esforços na validação de diplomas técnicos de nível médio.

Destaca-se também a Decisão 09/05, que estabeleceu o Acordo de Admissão de Títulos, Certificados e Diplomas para o exercício da docência nos idiomas espanhol e português, demonstrando o compromisso com o fortalecimento do ensino dessas línguas. O Mecanismo para a Implementação do Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio Técnico (Decisão 06/06) reforçou a implementação prática desses protocolos.

Ao longo dos anos, o MERCOSUL adaptou suas disposições para enfrentar mudanças administrativas e reformas educacionais, como evidenciado pela Decisão 15/08, que tratou das disposições transitórias para atualizar e implementar a tabela de equivalências. O Acordo Complementar de Cooperação entre o MERCOSUL e o Convênio Andrés Bello (Decisão 29/07) ampliou o alcance do reconhecimento de estudos para incluir educação primária/básica e média/secundária não técnica.

A partir de 2008, o MERCOSUL avançou na criação de um Sistema de Credenciamento de Cursos de Graduação (Decisão 17/08), buscando reconhecimento regional da qualidade

acadêmica. As adesões da Venezuela (Decisão 46/08), do Equador (Decisão 20/08), e da Colômbia (Decisão 18/12) a este acordo ressaltam a expansão da cooperação educacional na região.

Em 2018, a Decisão 7/18 introduziu o Acordo sobre Revalidação de Títulos ou Diplomas de Ensino Superior em Nível de Graduação, abordando diretamente a revalidação de diplomas entre os países membros. Mais recentemente, o Acordo Quadro do MERCOSUL para Reconhecimento de Estudos, Títulos e Diplomas de Ensino Superior Técnico-Profissional, Tecnológico, Artístico e de Formação de Professores e em Educação (Decisão 16/21) marca um marco importante para o reconhecimento mútuo em áreas específicas de ensino superior. Esses acordos representam uma trajetória de aprimoramento na cooperação educacional no MERCOSUL, abrangendo diferentes níveis educacionais e buscando a validação regional da qualidade acadêmica, promovendo assim a mobilidade e integração educacional na região.

O reconhecimento de títulos é essencial para a mobilidade acadêmica no bloco. A decisão número 21/06 estabeleceu um acordo que garante a gratuidade de vistos para estudantes e docentes dos Estados Partes do MERCOSUL, visando facilitar a circulação de pessoas entre os países membros, promovendo uma maior integração regional. Ao eliminar barreiras burocráticas, o acordo busca estimular a troca de conhecimento e experiências no ambiente educacional. Outra importante iniciativa é a Decisão Nº 36/12, que institui o Sistema Integrado de Mobilidade do MERCOSUL (SIMERCOSUL) no âmbito do SEM. O principal objetivo desse sistema é aprimorar e ampliar a mobilidade acadêmica entre os países membros. Essa decisão reflete o compromisso do MERCOSUL em fortalecer os laços educacionais entre suas nações, proporcionando oportunidades de intercâmbio e aprendizado em um ambiente integrado. Essas ações demonstram a importância atribuída à mobilidade no contexto da cooperação educacional no MERCOSUL, combinadas com o reconhecimento de títulos no bloco.

O levantamento também revelou a existência de planos de ação para a cooperação educacional no MERCOSUL. De acordo com Barboza (2009) os planos de ação são importantes porque estabelecem diretrizes e metas para a política educacional no MERCOSUL, orientando as ações dos países membros do bloco em relação à educação. Os planos de ação permitem uma maior coordenação e integração das políticas educacionais dos países membros, o que pode contribuir para a construção de um espaço educacional comum e para a melhoria da qualidade da educação na região. Além disso, os planos de ação são importantes porque permitem uma avaliação mais precisa dos avanços e desafios da política educacional no

MERCOSUL, o que pode orientar a tomada de decisões e a definição de novas metas e estratégias. Por fim, os planos de ação são importantes porque permitem uma maior participação da sociedade civil e dos atores educacionais na definição das políticas educacionais no MERCOSUL, o que pode contribuir para uma maior legitimidade e efetividade dessas políticas.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que os planos apresentam uma crescente complexidade e abrangência do ponto de vista burocrático, estrutural, técnico e metodológico. A cada edição a definição de metas e objetivos tornou-se mais metódica e consistente, o que faz do último plano o mais volumoso e completo deles (BARBOZA, 2009, p. 62).

A Decisão 9/95 do MERCOSUL, que estabeleceu o Programa de Ação até o ano 2000, delineou objetivos claros para a cooperação educacional entre os Estados Partes. O foco primordial era a melhoria contínua da qualidade da educação, destacando a importância de incorporar dimensões culturais e linguísticas na capacitação educacional. Além disso, o programa enfatizou a necessidade de aprofundar a integração educativa, promovendo a conciliação dos diferentes níveis educativos, a formação conjunta de recursos humanos, o desenvolvimento de planos de ensino-aprendizado das línguas oficiais do MERCOSUL e a articulação dos sistemas de informação nacionais.

Por sua vez, a Decisão N° 13/98, que instituiu o Plano Trienal e Metas do Setor Educacional, apresentou um plano de ação que refletia o comprometimento dos países membros com a integração regional e aprimoramento da qualidade educacional na região. Esse plano reafirmou a busca por uma identidade regional compartilhada, visando fortalecer os laços entre os Estados Partes. Ao definir metas e estratégias para o setor educacional, o MERCOSUL demonstrou seu empenho em promover uma educação de qualidade e consolidar uma identidade regional comum.

A Decisão 21/17 do MERCOSUL delineia um ambicioso Plano de Ação para o Setor Educacional até 2020, com o objetivo central de estabelecer um espaço educacional comum na região. Este plano visa integrar políticas educacionais ao processo de integração regional, promovendo a mobilidade, intercâmbio e a formação de uma identidade e cidadania regional. A meta é proporcionar uma educação de qualidade para todos, com especial atenção aos grupos mais vulneráveis. Essa decisão reflete o compromisso do MERCOSUL em fortalecer a cooperação educacional como um pilar fundamental para o desenvolvimento sustentável e a consolidação de uma comunidade regional unificada.

Essas decisões evidenciam a visão estratégica do MERCOSUL para o setor educacional, destacando a importância da integração, formação conjunta e melhoria constante da qualidade educacional como elementos essenciais para o desenvolvimento sustentável da região. Esses programas de ação refletem o compromisso de construir uma identidade regional sólida e promover uma educação de excelência entre os Estados membros.

Iniciativas financeiras também desempenham um papel crucial no fortalecimento dos laços entre os Estados Partes. A Decisão número 33/04 resultou na criação do Fundo de Financiamento do Setor Educacional do MERCOSUL (FEM), um mecanismo destinado a financiar programas e projetos educacionais que promovam a integração regional. Esse fundo, disponível para Estados Associados, estabelece a participação por meio de um processo de troca de notas entre o Estado Associado e o Conselho do Mercado Comum.

De acordo com Barboza (2009) o FEM é um mecanismo de financiamento criado pelos países membros do MERCOSUL para apoiar projetos e programas de cooperação educacional na região. O FEM tem como objetivo principal promover a integração educacional no MERCOSUL, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação e para a formação de recursos humanos qualificados. O FEM é constituído pelas contribuições nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e dos Estados Associados, pelos rendimentos, contribuições extraordinárias de terceiros países, de outros organismos e do setor privado. Cada Estado Parte deve fazer sua contribuição anual antes do encerramento do primeiro semestre de cada ano, de acordo com o estabelecido no Regulamento do Fundo de Financiamento do Setor Educacional do MERCOSUL. O Comitê Assessor do FEM tem como papel expor os resultados dos gastos e propor novas mudanças na arrecadação desse fundo. O FEM prevê receber numerários de outros organismos e do setor privado, mas até agora somente tem disponibilizado recursos estatais (BARBOZA, 2009).

No que diz respeito a financiamento, além do FEM, também no âmbito do Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), a Decisão 45/12 destacou a aprovação de um projeto argentino, o "Polo de Desenvolvimento Local e Regional da Universidad Nacional Arturo Jauretche", como uma iniciativa considerada viável tanto tecnicamente quanto financeiramente pela Unidade Técnica do FOCEM. Entretanto, o MERCOSUL também enfrentou situações em que projetos educacionais foram rescindidos, como indicado pela DEC. 05/15, que trata da rescisão do projeto de implantação da Biblioteca UNILA - BIUNILA e do Instituto MERCOSUL de Estudos Avançados - IMEA. Essas decisões financeiras refletem o dinamismo e a avaliação constante das ações do MERCOSUL no âmbito educacional, visando

o desenvolvimento sustentável e a cooperação contínua entre os países membros. Por fim, a Resolução 26/21 destaca um convênio entre o MERCOSUL e a Corporação Andina de Fomento (CAF) para a administração do Fundo de Financiamento do Setor Educacional do MERCOSUL. Esse acordo visa fornecer financiamento para programas e projetos educacionais, consolidando o compromisso regional com o fortalecimento do setor educacional.

Além dos temas mencionados, outros acordos tratam da questão da educação de maneira mais geral e incidental. A Decisão número 67/10, que delinea o Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL, estabelece diretrizes claras para promover a educação de qualidade como um catalisador crucial para a inclusão social, o desenvolvimento humano e produtivo na região. Os objetivos prioritários abrangem desde o reconhecimento de títulos docentes até a promoção de políticas específicas para a educação de indígenas e a erradicação do analfabetismo feminino, com foco especial em grupos vulneráveis. A busca pela igualdade de oportunidades no acesso, permanência e conclusão com qualidade nos sistemas de ensino, assim como o reforço na formação de professores na Educação Superior, é destacada. A harmonização e coordenação de iniciativas de educação à distância também são mencionadas como meios de inclusão social e democratização do ensino superior. Já a Decisão 08/15 apresenta diretrizes para uma política de educação e cultura em direitos humanos no MERCOSUL. Este documento destaca a importância da educação em direitos humanos como fundamental para o desenvolvimento de uma cidadania regional, a cultura de paz, o respeito à democracia e aos direitos humanos. Alinhado a acordos internacionais, sublinha a necessidade de políticas educativas coordenadas para fortalecer o sistema democrático e garantir os direitos humanos.

Alguns tratados também versam sobre a temática de formação e capacitação. A Resolução 34/00 aponta atividades no campo de ciência e tecnologia, destacando a promoção de workshops nas áreas temáticas prioritárias com a participação do setor acadêmico e da indústria para fortalecer a articulação entre esses setores e definir prioridades de apoio. A Resolução 59/01 fornece recomendações aos Estados Partes para melhorar e fortalecer os sistemas de formação para trabalhadores no MERCOSUL. Além disso, a Decisão 22/19 estabelece a Plataforma MERCOSUL de Formação, revogando decisões anteriores e reforçando o compromisso com o aprimoramento dos sistemas de formação profissional.

Em conclusão, a cooperação educacional no MERCOSUL, iniciada com a criação da Reunião de Ministros de Educação em 1991, destaca-se por sua ênfase na coordenação de políticas, redução de assimetrias e integração regional. O reconhecimento de títulos, com 15

atos dedicados, impulsiona a mobilidade acadêmica. Diversos acordos, como o Protocolo de Integração Educativa, fortalecem a validação regional da qualidade acadêmica. A mobilidade é apoiada por iniciativas como a gratuidade de vistos e o Sistema Integrado de Mobilidade do MERCOSUL. Planos de ação detalhados refletem a evolução progressiva, com ênfase na integração regional e melhoria contínua da qualidade educacional.

Iniciativas financeiras, como o Fundo de Financiamento do Setor Educacional e projetos do FOCEM, desempenham papel crucial na formulação da cooperação educacional no MERCOSUL. Decisões financeiras dinâmicas evidenciam o comprometimento com o desenvolvimento sustentável da cooperação. Além disso, acordos mais amplos abordam questões educacionais e sociais, sublinhando a educação como catalisador para a inclusão social, respeito aos direitos humanos e fortalecimento da cidadania regional.

Em síntese, as ações e decisões refletem um firme compromisso com a cooperação educacional no MERCOSUL, buscando uma integração mais profunda, facilitação da mobilidade acadêmica e promoção da qualidade educacional para impulsionar o desenvolvimento sustentável na região.

3.2 Categorias de análise: horizontalidade e cooperação estruturante

Conforme abordado na revisão da literatura no Capítulo 1, a cooperação educacional brasileira representa uma faceta da Cooperação Sul-Sul (CSS). A participação do Brasil no MERCOSUL Educacional evidencia iniciativas diplomáticas voltadas para o fortalecimento da integração regional, destacando a educação como um meio crucial para o desenvolvimento coletivo na América do Sul. A cooperação internacional brasileira se efetiva por meio de instrumentos como a Cooperação Técnica e a CSS para o desenvolvimento, os quais possuem características específicas.

Pesquisas recentes na área de cooperação em saúde e meio ambiente, sugerem que a cooperação brasileira na América do Sul assume uma abordagem horizontal, focada no desenvolvimento e na capacitação dos países envolvidos. Isso se traduz na valorização dos recursos endógenos dos Estados e no fortalecimento de suas instituições domésticas (POZZATTI; FARIAS, 2019; POZZATTI; ROGOVSCHI, 2021). Este subcapítulo visa verificar se os atos levantados no Capítulo 2 refletem características de horizontalidade e estruturantes.

3.2.1 – Horizontalidade

A Decisão N° 23/14 sobre a Cooperação no MERCOSUL (2014) em seu artigo segundo, especifica que a cooperação realizada na instituição deve ser horizontal, ou seja, “os países intervenientes estabelecerão seus vínculos de cooperação como sócios no desenvolvimento (MERCOSUL, 2014).” Portanto, de acordo com essa Decisão, os tratados do MERCOSUL são horizontais, o que significa que eles estabelecem regras e normas que se aplicam de forma igualitária a todos os países membros. Isso é importante para garantir a igualdade de condições entre os países e para promover a integração regional de forma equilibrada. Além disso, os tratados horizontais são fundamentais para a construção de uma comunidade regional mais coesa e para a promoção do desenvolvimento econômico e social dos países membros.

A Cooperação Sul-Sul representa uma forma de colaboração entre nações em desenvolvimento, pautada pelos princípios de igualdade, horizontalidade e consenso. Nesse contexto, ocorre a troca recíproca de experiências, conhecimentos e recursos entre países do Sul Global, visando impulsionar o desenvolvimento sustentável e mitigar as disparidades entre as nações. A horizontalidade, um princípio central dessa modalidade de cooperação, estabelece que os países envolvidos são parceiros em pé de igualdade, onde a colaboração se fundamenta em interesses mútuos e benefícios compartilhados. Ao contrário da dinâmica doador-receptor presente na cooperação Norte-Sul, na cooperação Sul-Sul, os países estabelecem uma parceria que respeita a autonomia e a capacidade das nações em desenvolvimento de definirem suas próprias políticas e estratégias de desenvolvimento, sem subordinação às agendas dos países do Norte. Essa abordagem horizontal facilita a efetiva partilha de experiências e conhecimentos entre os países em desenvolvimento, contribuindo para soluções mais adequadas e sustentáveis diante dos desafios de desenvolvimento que enfrentam (SECRETARIA DO MERCOSUL, 2018).

A Cooperação Sul-Sul MERCOSUL (CSSM), de acordo com a Secretaria do MERCOSUL (2018), é caracterizada como uma forma de cooperação horizontal entre pelo menos dois países do bloco (Estados Partes e Associados), com o propósito de fortalecer o processo de integração, reduzir disparidades entre nações e aprimorar as capacidades técnicas e institucionais de cada membro. A implementação dessa cooperação ocorre por meio de programas, projetos e/ou ações acordados nos órgãos e fóruns do MERCOSUL, seguindo os mecanismos institucionais e normativos vigentes (SECRETARIA DO MERCOSUL, 2018).

Nesse sentido, o presente subcapítulo busca analisar a presença de horizontalidade nos tratados levantados, utilizando indicadores propostos por Pozzatti e Rogovschi (2021) para medir a horizontalidade na cooperação em setores específicos: "distribuição dos encargos financeiros", "posição na relação", "consenso na publicidade" e "formas de avaliação". Segundo os autores, esses indicadores são importantes para entender como o direito internacional funciona como um processo de conexão entre as esferas domésticas e internacionais, mostrando a interligação entre instrumentalismo e formalismo. Eles ajudam a analisar como a cooperação é distribuída financeiramente, como as partes se posicionam, como o consenso é divulgado publicamente e quais são as formas de avaliação utilizadas, refletindo a dinâmica e a natureza dessa colaboração.

No que diz respeito ao primeiro indicador de horizontalidade proposto por Pozzatti e Rogovschi (2021), a “distribuição de encargos financeiros, a Secretaria do MERCOSUL (2018) destaca que os meios financeiros necessários para implementar as iniciativas de Cooperação Sul-Sul (CSS) Regional têm ganhado destaque nas agendas dos esquemas regionais da América Latina e Caribe, especialmente devido à redução dos recursos da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) para a região, em parte devido à classificação da maioria dos países da ALC como de renda média. Essa realidade tem demandado esforços significativos para cobrir as necessidades de financiamento desses esquemas regionais, resultando na implementação de diversos instrumentos financeiros.

No contexto específico do MERCOSUL, os recursos financeiros primários para a implementação das diversas iniciativas regionais, desde o início do processo, geralmente coincidem com as três formas de financiamento da CSS Regional. Essas formas incluem contribuições ou quotas dos Estados Partes (seja como contrapartida para projetos/ações ou para financiar o montante total deles), contribuições de atores extrarregionais (de outros organismos regionais e internacionais e/ou países parceiros) e fundos de cooperação regional (SECRETARIA DO MERCOSUL, 2018).

Recentemente, observa-se a criação de diversos fundos regionais, alguns deles temáticos, destinados a financiar programas, projetos e ações intra-MERCOSUL. Esses fundos têm facilitado a implementação de ações pelos Estados Partes e órgãos do MERCOSUL. É importante mencionar que, com a aprovação da Decisão N° 46/14, os Estados Associados foram autorizados a participar em atividades dos fundos do MERCOSUL, mediante a assinatura de acordos que formalizam os termos, incluindo contribuições financeiras. Essa diversidade de mecanismos e a participação de diferentes atores refletem a complexidade e o dinamismo do

financiamento da cooperação no âmbito do MERCOSUL. Essa análise contribui para a compreensão do panorama financeiro que sustenta as iniciativas de cooperação regional na América do Sul (SECRETARIA DO MERCOSUL, 2018).

No que tange especificamente o financiamento da cooperação feita pelo Setor Educacional do MERCOSUL (SEM), o Fundo de Educação do MERCOSUL (FEM) desempenha um papel essencial. Sua atual concepção o destaca como uma ferramenta relevante para dar continuidade às ações do SEM, fornecendo assistência direta e/ou apoio financeiro a iniciativas emergentes no setor. Os projetos financiados pelo FEM devem estar alinhados com os Eixos Estratégicos definidos no Plano de Ação do SEM. Elegem-se para financiamento atividades como consultoria, publicações, logística para conferências e reuniões, seminários, cursos de formação e contribuições financeiras como contrapartida a projetos aprovados (SECRETARIA DO MERCOSUL, 2018).

O FEM é composto por contribuições nacionais dos Estados Partes, receitas próprias, contribuições extraordinárias de países terceiros, outros organismos e do setor privado. A contribuição anual de cada Estado Parte segue diretrizes específicas, incluindo uma contribuição base e outra proporcional ao número de habitantes em idade escolar. Este modelo busca estabelecer uma base equitativa considerando tanto uma contribuição fixa quanto uma proporcionalidade em relação à população em idade escolar. O Fundo é aberto à participação dos Estados Associados, sendo administrado pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina desde 2005, conforme decidido na XXIX Reunião de Ministros da Educação. O Comitê Coordenador Regional (CCR) e o Comitê Consultivo do FEM (CAFEM) desempenham papéis fundamentais na administração e avaliação do Fundo, com diretrizes e critérios estabelecidos para a apresentação de propostas de projetos em 2014 (SECRETARIA DO MERCOSUL, 2018).

A análise indica que existe uma distribuição de encargos financeiros entre os Estados membros e Associados no âmbito da cooperação regional, com mecanismos específicos, como contribuições ao FEM para fortalecer iniciativas no Setor Educacional do MERCOSUL, a qual segue diretrizes específicas baseadas em princípios de proporção, o que indica a existência de horizontalidade e princípios equitativos no financiamento da cooperação educacional.

O segundo indicador de horizontalidade, a “posição na relação”, refere-se à posição relativa dos países envolvidos na cooperação. Essa posição pode ser assimétrica, com um país exercendo maior influência ou poder sobre o outro, ou pode ser simétrica, com os países envolvidos tendo poder e influência semelhantes. A análise da posição na relação em tratados

é importante para compreender as dinâmicas de poder e influência na cooperação, bem como para identificar possíveis desequilíbrios e assimetrias que possam afetar a efetividade da cooperação.

De acordo com a Secretaria do MERCOSUL (2018) o objetivo da Cooperação Sul-Sul MERCOSUL (CSSM) é contribuir para a consolidação do processo de integração, reduzir as assimetrias entre os países e/ou fortalecer as capacidades técnicas e institucionais de cada um dos membros. Essas informações sugerem que a posição dos países nos acordos de cooperação do MERCOSUL é igualitária, buscando reduzir as assimetrias entre os países e fortalecer as capacidades técnicas e institucionais de cada um dos membros.

O terceiro indicador, o "consenso na publicidade" na cooperação internacional, refere-se à necessidade de que as partes envolvidas concordem em tornar públicos os relatórios de avaliação das atividades resultantes desse ato de cooperação. Essa abordagem implica que as partes devem concordar em divulgar amplamente os resultados da cooperação, permitindo que outras partes interessadas tenham acesso às informações e possam avaliar a efetividade da colaboração. O Artigo 1 da Decisão 23/14 estabelece o princípio de acesso à informação na cooperação no MERCOSUL, indicando que os detalhes dos projetos, desde o seu desenho até a execução e avaliação do impacto, devem estar disponíveis para todos os participantes envolvidos (MERCOSUL, 2014). Na gestão centrada no cumprimento dos resultados objetivamente verificáveis estabelecidos pelas partes para cada projeto, o Artigo 27 do Regulamento Interno do Setor Educacional do MERCOSUL destaca que as atas e documentos devem ser encaminhados à Secretaria do MERCOSUL pela Presidência Pro Tempore. Adicionalmente, as atas e anexos são remetidos em formato eletrônico às seções nacionais do Comitê Gestor do Sistema de Informação e Comunicação para serem publicados no site do MERCOSUL, por meio dos integrantes do Comitê Coordenador Regional ou de seus designados. Dessa forma, a divulgação pública dos atos ocorre por meio do site do MERCOSUL, onde as seções nacionais do Comitê Gestor do Sistema de Informação e Comunicação publicam as atas e outros documentos que foram consensuados pelos órgãos do setor educacional do MERCOSUL (MERCOSUL, 2017). Essa transparência e divulgação pública dos atos reforçam a importância do consenso na publicidade como mecanismo essencial para avaliação, aprendizado mútuo e prestação de contas na dinâmica da cooperação educacional no MERCOSUL.

Quanto ao indicador "formas de avaliação", de acordo com a Decisão Nº 23/14, a avaliação de projetos de cooperação internacional no MERCOSUL é conduzida pelo Grupo de

Cooperação Internacional (GCI). O Artigo 31 estabelece que o GCI utilizará os formulários de "avaliação de projetos de cooperação internacional no MERCOSUL" e realizará a avaliação em colaboração com os diversos órgãos institucionais beneficiários da cooperação internacional. Em cumprimento a este artigo, o GCI deverá elevar ao Grupo de Coordenação de Ministros (GCM), pelo menos uma vez por ano, as avaliações correspondentes para análise dos avanços e problemas relacionados à cooperação internacional (MERCOSUL, 2014).

O Artigo 8º do Regulamento Interno do Setor Educacional do MERCOSUL delimita que as atribuições do Comitê Coordenador Regional englobam a coordenação do setor educacional, assegurando o cumprimento dos acordos estabelecidos durante as Reuniões de Ministros de Educação. Além disso, compete ao Comitê supervisionar e avaliar o funcionamento das Comissões de Área e demais instâncias de trabalho do Setor Educacional do MERCOSUL. O Comitê tem a responsabilidade de criar as instâncias necessárias para o adequado cumprimento de suas funções e, por meio do Grupo de Cooperação Internacional, estabelecer ações e programas de cooperação com organismos internacionais, agências especializadas, instituições e atores da sociedade civil. Também é incumbência do Comitê difundir, dentro de sua área de atuação, os avanços do processo de integração, especialmente os resultados de programas e projetos realizados (MERCOSUL, 2017).

Em conclusão pode-se afirmar que, de acordo com os indicadores de horizontalidade definidos por Pozzatti e Rogovschi (2021), a cooperação educacional no MERCOSUL possui um perfil horizontal. Ao considerar os indicadores propostos, a análise abordou a distribuição de encargos financeiros, destacando a existência de mecanismos equitativos, como o Fundo de Educação do MERCOSUL (FEM), que contribui para iniciativas educacionais com base em princípios de proporção. Também foi observado um esforço para reduzir assimetrias entre os países membros, buscando uma posição igualitária na cooperação para fortalecimento de capacidades técnicas e institucionais.

No que se refere ao consenso na publicidade, a transparência foi enfatizada, com a Decisão Nº 23/14 e o Regulamento Interno do Setor Educacional do MERCOSUL destacando a importância da divulgação pública de informações e relatórios de avaliação. Essa abertura contribui para a prestação de contas e para que outras partes interessadas possam avaliar a efetividade da cooperação. No que tange às formas de avaliação, a estrutura institucional do MERCOSUL, incluindo o Grupo de Cooperação Internacional (GCI), reflete um compromisso com a análise sistemática e periódica dos avanços e desafios relacionados à cooperação internacional.

Portanto, a Cooperação Sul-Sul MERCOSUL, em sua abordagem mais ampla, apresenta-se como um modelo de cooperação internacional fundamentado em princípios de igualdade, consenso e transparência, contribuindo para o fortalecimento do processo de integração regional e para a redução de disparidades entre os países membros.

3.2.2 – Cooperação estruturante

De acordo com a Decisão 23/2014 os objetivos gerais da Política de Cooperação Internacional do MERCOSUL são: “Fortalecer as capacidades de cada um dos membros do bloco. Aprofundar a integração regional. Reduzir as assimetrias entre os países do bloco” (MERCOSUL, 2014).

Esse subcapítulo busca compreender se a cooperação em educação no MERCOSUL é estruturante baseado no modelo de Pozzatti e Farias (2019), que utilizam o conceito de cooperação estruturante em saúde, desenvolvida por pesquisadores ligados à Fiocruz, destacando o fortalecimento institucional como uma forma pela qual o direito internacional influencia as políticas domésticas, o que vai de encontro com as ideias de Slaughter e Burke-White (2006) abordadas no Capítulo 1, de que o Direito Internacional contemporâneo, para responder às demandas complexas da sociedade internacional geradas pela globalização, precisa impactar nas políticas domésticas, apoiando ou compelindo instituições nacionais a agir. A abordagem estruturante visa a cooperação internacional centrada no fortalecimento das instituições dos países parceiros, combinando intervenções práticas, construção de capacidades locais e promoção do diálogo entre atores. O objetivo é permitir que esses atores assumam a liderança no setor específico promovendo a formulação autônoma de uma agenda para o desenvolvimento futuro.

No contexto da pesquisa de Pozzatti e Farias (2019), a cooperação estruturante é delineada como um tipo de cooperação internacional que visa à construção de capacidades institucionais e à promoção do desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento. Essa abordagem envolve a criação de redes de instituições e regimes temáticos dedicados à efetivação de direitos humanos e à resolução de problemas globais. A cooperação estruturante destaca-se por ir além da mera transferência de recursos e conhecimentos técnicos, enfatizando a participação ativa dos países parceiros na definição de objetivos e estratégias de cooperação. Essa abordagem está fundamentada em princípios de igualdade, respeito mútuo e solidariedade, visando fortalecer as capacidades institucionais e a autonomia dos países parceiros.

De acordo com o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul da ABC (2013), esse tipo de cooperação envolve a transferência de conhecimentos e tecnologias para melhorar a eficiência e a eficácia das instituições governamentais e outras organizações relevantes. A cooperação estruturante pode incluir ações como a reforma institucional, a modernização da gestão pública, a capacitação de recursos humanos e a melhoria da infraestrutura. O objetivo é criar condições para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza nos países parceiros.

O desenvolvimento de capacidades, de acordo com a ABC (2013), ocorre em quatro níveis inter-relacionados: individual, organizacional, interinstitucional e contextual. Na dimensão individual, enfoca-se nas habilidades e conhecimentos dos indivíduos para atuar coletivamente, estreitamente ligados ao desenvolvimento de recursos humanos. Na dimensão organizacional, concentra-se no aprimoramento da estrutura, recursos humanos e processos das organizações, envolvendo tanto processos internos quanto resultados esperados. A dimensão interinstitucional abrange arranjos entre organizações ou grupos de indivíduos que interagem para atingir objetivos compartilhados, enquanto a dimensão contextual considera fatores políticos, sociais, econômicos, legais e ambientais que moldam a ação da sociedade (ABC, 2013).

Pozzatti e Farias (2019) apresentam diferentes categorias para definir se uma cooperação é estruturante: presença de instituições estruturantes, fortalecimento dessas instituições, ampliação das relações horizontais, promoção da democracia, promoção da sustentabilidade e autonomia dos atores envolvidos na cooperação. Além disso, os autores destacam a importância de analisar a concretude dos atos internacionais estudados e desmembrar os processos causais em seus contextos específicos para compreender se a cooperação estruturante em saúde é, de fato, um modelo efetivo naquilo que se propõe.

Os autores destacam que a cooperação multilateral analisada, ou seja, a cooperação nas instituições, possui uma condição específica para a análise de características estruturantes.

nesse sentido, quando a pesquisa se volta para o acervo das instituições sul-americanas para buscar atos internacionais multilaterais, ela tem uma delimitação específica: apesar dessas instituições serem notadamente voltadas à integração, são buscados atos de cooperação formados no âmbito dessas instituições, e para tanto elas são vistas como fóruns, onde os temas são debatidos e acordos são firmados (POZZATTI; FARIAS, 2019, p. 372).

Portanto, Pozzatti e Farias (2019) direcionam sua atenção na análise da cooperação internacional em saúde na América do Sul exclusivamente para os atos que implicam a participação direta das instituições nacionais, pois percebem que tais ações fortalecem-nas. Além disso, baseiam-se nos regimes temáticos densos coletados durante sua pesquisa para realizar essa análise. Partindo desse pressuposto, na presente pesquisa foi tomada a decisão metodológica de examinar a existência de cooperação estruturante no regime temático mais significativo identificado no Capítulo 2: o Reconhecimento de Títulos. Este tema é central na cooperação educacional do Mercosul, com referência a acordos específicos que envolvem 15 atos identificados.

Como explorado no item 3.1, o reconhecimento de títulos no MERCOSUL desempenha um papel fundamental na integração educacional da região, refletindo o compromisso dos países membros em facilitar a mobilidade acadêmica e profissional. Com ênfase no reconhecimento recíproco de diplomas e títulos, essa prática visa validar as qualificações dos estudantes e profissionais em toda a região, simplificando a busca por oportunidades de estudo e trabalho. Ao longo dos anos, o MERCOSUL estabeleceu uma série de acordos e protocolos, abrangendo diversos níveis educacionais, desde o ensino médio até o ensino superior. Esses esforços visam criar equivalências nos currículos, reconhecer títulos e diplomas, e estabelecer critérios de qualidade acadêmica, promovendo assim a mobilidade e integração educacional na região.

No que diz respeito às categorias abordadas por Pozzatti e Farias (2019), nota-se que "participação de instituições nacionais" e "fortalecimento dessas instituições" são mencionadas em alguns acordos. A Decisão 7/95, que trata do Protocolo de Integração Educacional e Revalidação de Diplomas, Certificados e Títulos de Estudo de Nível Médio Técnico, destaca o envolvimento de instituições educacionais oficialmente reconhecidas por cada Estado Parte. Isso abrange instituições de ensino médio e fundamental, técnicas e de graduação em cada país. Além disso, o Acordo sobre a Criação e Implementação de um Sistema de Credenciamento de Cursos de Graduação para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica dos Respectivos Diplomas no MERCOSUL e Estados Associados (Decisão 17/08) também menciona a participação de instituições de ensino superior dos países membros e associados do MERCOSUL. A Decisão 17/08 tem como objetivo estabelecer critérios regionais de qualidade na educação, desenvolver capacidades institucionais de cada país para avaliá-las e trabalhar em conjunto na reciprocidade e no valor intrarregional e, mais adiante, mundial de um selo MERCOSUL sobre a qualidade universitária (MERCOSUL, 1995; MERCOSUL, 2008).

Dessa forma, conclui-se que esses acordos não têm como objetivo fortalecer uma instituição doméstica específica, mas sim fortalecer o sistema educacional da região como um todo, promovendo a cooperação e a integração entre as instituições educacionais dos países membros do MERCOSUL. É importante ressaltar que apesar de existirem, as referências às instituições domésticas nos tratados carecem de clareza e precisão em sua redação.

No contexto da categoria "ampliação das relações horizontais", a Decisão 17/08 tem como objetivo principal garantir uma contribuição simétrica para o desenvolvimento progressivo de todos os países-membros, ao mesmo tempo em que estimula uma troca contínua de conhecimentos e práticas entre as instituições educacionais em toda a região. Este intercâmbio é facilitado pela mobilidade de estudantes, professores e pesquisadores, refletindo a aspiração do MERCOSUL em fortalecer as relações horizontais e promover uma colaboração mais efetiva e equitativa no campo educacional.

Embora os acordos em análise não se destinem explicitamente às categorias de "promoção da democracia" e "sustentabilidade e autonomia dos atores envolvidos na cooperação", eles detêm um potencial significativo para contribuir para esses propósitos. Isso decorre da importância crucial da educação no desenvolvimento social, cultural e econômico dos países, e da capacidade da integração educacional de atenuar desigualdades sociais e promover a inclusão social, desempenhando, assim, um papel na consolidação democrática. A cooperação pode indiretamente fortalecer as instituições educacionais dos países membros, fomentando, por sua vez, a autonomia e a sustentabilidade dessas instituições. Além disso, essa colaboração favorece o progresso no âmbito educacional, cultural e científico-tecnológico dos Estados Partes do MERCOSUL, contribuindo para a promoção global da sustentabilidade e autonomia desses países.

Portanto, por mais que os critérios estabelecidos por Pozzatti e Farias (2019) não estejam explicitamente indicados nos acordos há a possibilidade de que essa cooperação desempenhe um papel estruturante, similar às colaborações na área da saúde identificadas pelos autores. Isto se deve à existência de um sólido arcabouço institucional que favorece o desenvolvimento e a concretização dessa cooperação, que, embora predominantemente centrada no reconhecimento de títulos, poderia, potencialmente, contribuir efetivamente para o fortalecimento do sistema educacional dos países envolvidos, estimulando o desenvolvimento de capacidades além do simples reconhecimento de qualificações.

CONCLUSÃO

A combinação entre os marcos teóricos e os dados empíricos nesta pesquisa revela uma interseção crucial entre a teoria do direito internacional contemporâneo e a prática da cooperação educacional no MERCOSUL. Os desafios educacionais enfrentados pelos países do Sul Global destacam a cooperação como uma possível solução, embora os acordos firmados muitas vezes representem mais uma intenção de cooperação do que a cooperação efetiva. Isso ilustra a teoria em ação: os tratados delineiam compromissos e intenções colaborativas, mas a implementação muitas vezes esbarra em obstáculos práticos e estruturais.

A relevância crescente da educação nos acordos e políticas de desenvolvimento, no âmbito do direito e das relações internacionais, é notável na América do Sul. O esforço diplomático busca fortalecer não apenas a integração econômica, mas também os laços culturais e educacionais. A diplomacia brasileira desempenha um papel crucial ao estabelecer vários acordos educacionais, visando aproveitar o potencial da educação para promover a integração e o desenvolvimento regional. Essas iniciativas não só buscam melhorar o acesso à educação de qualidade, mas também facilitam a troca de conhecimentos, expertise e recursos, contribuindo significativamente para o avanço coletivo e sustentável da região.

A análise documental da cooperação educacional no MERCOSUL revela a distribuição e a diversidade dos tratados, evidenciando um aumento ao longo do tempo, especialmente em temas como o reconhecimento de títulos. Esses acordos destacam áreas prioritárias, indicando focos específicos na cooperação. Isso ressalta a importância de compreender não só a quantidade, mas também a natureza e as prioridades da cooperação educacional na região, refletindo o compromisso com a integração e a mobilidade regional.

Desde sua criação em 1991, a cooperação educacional no MERCOSUL destaca-se pela coordenação de políticas, redução de disparidades e integração regional. Com ênfase no reconhecimento de títulos e acordos como o Protocolo de Integração Educativa, impulsiona a mobilidade acadêmica e valida a qualidade acadêmica na região. Iniciativas como o Sistema Integrado de Mobilidade do MERCOSUL e políticas de financiamento, como o Fundo de Financiamento do Setor Educacional, refletem o compromisso com o desenvolvimento sustentável e ressaltam a educação como motor de inclusão social, respeito aos direitos humanos e fortalecimento da cidadania regional.

De acordo com os achados do trabalho, o reconhecimento de títulos pode ser uma via importante para a efetivação da cooperação educacional no plano doméstico. Dentro de um

amplo regime temático, derivado de um tratado com acordos subsequentes destinados a operacionalizar esse tratado geral, existe uma ação institucional visando influenciar as políticas públicas e, por consequência, as pessoas - as quais, por sua vez, impactam as dinâmicas nacionais. É um achado inesperado, pois não ocorre necessariamente através da cooperação estruturante, de acordo com a hipótese inicial, mas parece indicar uma outra forma de influência no plano doméstico.

Entretanto, mesmo com o reconhecimento da importância da formação educacional, persiste uma lacuna entre essa formação e a prática profissional no MERCOSUL. Os acordos estabelecidos podem promover o reconhecimento de títulos e a harmonização dos sistemas educacionais, facilitando a mobilidade acadêmica, mas não necessariamente garantem que os profissionais formados possam exercer suas profissões plenamente em outros países do bloco. Essa desconexão ressalta a necessidade de maior integração e efetividade nas políticas educacionais para não apenas reconhecer academicamente, mas também aplicar esses conhecimentos em contextos profissionais.

Portanto, é crucial ir além dos acordos formais e direcionar esforços para a implementação efetiva dessas cooperações. A cooperação educacional no MERCOSUL pode desempenhar um papel estruturante, semelhante às colaborações na área da saúde identificadas por Pozzatti e Farias (2019). Contudo, para isso, é necessário um arcabouço institucional sólido que favoreça o desenvolvimento e a concretização dessa cooperação, indo além do simples reconhecimento de qualificações para estimular o desenvolvimento de capacidades educacionais mais amplas.

Seguindo a análise desta pesquisa, mesmo que os critérios delineados por Pozzatti e Farias (2019) não estejam claramente expressos nos acordos, há uma possibilidade de que essa cooperação desempenhe um papel estruturante semelhante às colaborações identificadas pelos autores na área da saúde. Isso se deve à presença de uma base institucional sólida que facilita o crescimento e a concretização dessa cooperação. Embora o foco principal esteja na validação de títulos, essa colaboração poderia, em potencial, contribuir significativamente para o fortalecimento do sistema educacional dos países envolvidos, promovendo o desenvolvimento de habilidades além da mera validação de qualificações.

Segundo a pesquisa de Pozzatti e Farias (2019), a cooperação em saúde na América do Sul é eficaz para fortalecer o direito humano à saúde e instituições quando adota estratégias estruturantes. Isso envolve a formação de redes de instituições e regimes temáticos para concretizar esse direito. De acordo com os autores, essa cooperação estruturante possui duas

dimensões. Na primeira, é resultado da identificação de um problema e da concepção de uma solução, envolvendo um processo político que resulta em um acordo internacional. Na segunda dimensão, esse acordo internacional requer a integração com instituições nacionais para se tornar efetivo, transformando-se em políticas públicas locais e concretizando o direito humano. Nesse sentido, a dimensão na qual a cooperação educacional levantada pela presente pesquisa poderia ser efetivada é através do uso de políticas públicas.

As políticas públicas, conforme delineadas por Bucci (2001), têm um potencial significativo para a concretização dos direitos humanos, garantindo acesso a direitos sociais, como saúde e educação. No entanto, Dri (2016) aponta desafios substanciais na construção de políticas públicas compartilhadas na América do Sul, incluindo a falta de coordenação entre os países e a resistência em abrir mão da soberania, dificultando a implementação efetiva dessas políticas na região.

Além disso a cooperação educacional no MERCOSUL, avaliada à luz dos critérios de horizontalidade delineados por Pozzatti e Rogovschi (2021), revelou a existência de um perfil horizontal de cooperação. Esse modelo de Cooperação Sul-Sul do MERCOSUL emerge como um exemplo embasado em princípios de igualdade, consenso e transparência, contribuindo para o fortalecimento da integração regional e para a redução das discrepâncias entre os países membros.

Portanto, a conjunção entre teoria e empiria destaca a importância contínua de aprimorar as estratégias de cooperação educacional no MERCOSUL, buscando não apenas a formalização de acordos, mas a efetiva aplicação e integração dessas políticas para promover um ambiente educacional dinâmico, integrado e adaptado às necessidades dos países membros.

FONTES

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Concórdia**: Acervo de atos internacionais do Brasil [online]. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>. Acesso em: 22 nov. 2023.

MERCOSUL. **Cooperação internacional**. Cooperação no MERCOSUL [online]. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/temas/cooperacao/#:~:text=Os%20objetivos%20gerais%20da%20Pol%C3%ADtica,entre%20os%20pa%C3%ADses%20do%20bloco>. Acesso em: 22 nov. 2023.

MERCOSUL. **Cooperação no MERCOSUL**. Normativa DEC – 23/2014. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3037>. Acesso em: 22 nov. 2023.

SECRETARIA DO MERCOSUL. **Normativas dos órgãos decisórios do MERCOSUL** [online]. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/>. Acesso em: 22 nov. 2023

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT): Manual de Orientação**. 2. ed. Brasília: Agência Brasileira De Cooperação, 2004. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/PRJCTI.pdf>. Acesso em: 22 de nov. 2023.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2013. Disponível em: http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/Manual_SulSul_v4.pdf. Acesso em: 14 jul. 2023.
- ALMEIDA, Celia Maria de et al. A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, mar. 2010. Disponível em: <http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/696>. Acesso em: 12 out. 2023.
- AYLLÓN, Bruno Pino. A evolução histórica da cooperação sul-sul (CSS). *In*: SOUZA, André de Mello e. (Org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014. p. 57-86.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. **World Politics**, v. 38, n. 1. p. 226-254. Cambridge, Cambridge University Press, October, 1985. Disponível em: https://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/files/2016/02/AXELROD-Robert-KEOHANE-Robert-O.-Achieving-cooperation-under-anarchy_-strategies-and-institutions.pdf. Acesso em: 22 nov. 2023.
- BAUMANN, Renato; SCHLEICHER, Rafael; FERREIRA, Jhonatan; BARRIOS, José Alejandro; SANTANA, Priscilla Mayna. A Cooperação Internacional Brasileira para o Desenvolvimento. *In*: **Cooperação internacional em tempos de pandemia: relatório Cobradi 2019 – 2020**. Brasília : Ipea, 2022. p. 35-53. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11267/1/A_Cooperacao_Internacional_cap03.pdf. Acesso em: 13 ago. 2023.
- BARBOZA, Mário de Jesus. **Política de educação nos planos do setor educacional do MERCOSUL: a educação como elemento de integração e desenvolvimento regional**. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Estado e Educação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2009. Disponível em: <https://tede.unioeste.br/handle/tede/910>. Acesso em: 8 set. 2023.
- BERGAMASCHI, Isaline; TICKNER, Arlene B. Introduction: South–South Cooperation Beyond the Myths – A Critical Analysis. *In*: BERGAMASCHI, Isaline; MOORE, Phoebe; TICKNER, Arlene B. (Eds.). **South-South Cooperation Beyond the Myths**. Rising Donors, New Aid Practices? London: Palgrave Macmillan, 2017. p.1-27
- BOWEN, Glenn A. Document Analysis as a Qualitative Research Method. **Qualitative Research Journal**, v. 9, n. 2, p. 27-40, 2009. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.3316/QRJ0902027/full/html>. Acesso em: 19 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 nov. 2023.

BRASIL. Decreto nº 1.901, de 09 de maio de 1996. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. **Presidência da República**, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Decreto nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012. Promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008. **Presidência da República**, Secretaria Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7667.htm. Acesso em: 22 nov. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. **Cadernos Pólis 2: Direitos Humanos e Políticas Públicas**, São Paulo, Instituto Pólis, v. 2, p. 5-16, 2001. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/11465/441/1/POLIS_direitos_humanos_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 22 nov. 2023.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/158-Sociedade_Anarquica_A.pdf. Acesso em: 13 ago. 2023

CASTRO, Alexandre Samy de. O método quantitativo na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p. Disponível em: <https://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2019/04/MACHADO-Mai%CC%81ra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>. Acesso em: 12 out. 2023.

CROCE, A. C. Cooperación Iberoamericana en Educación. La Experiencia de las Metas Educativas 2021. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 61, p. 15-28, 2013. Disponível em: <<https://rieoei.org/RIE/article/view/597>>. Acesso em: 17 dez. 2021.

DRI, Clarissa Franzoi. Demanda e oferta de bens públicos regionais: políticas públicas transnacionais na América do Sul? **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, João Pessoa, v. 3, n. 6, p. 1-8, 2016.

ESLAVA, Luis; ISTANBUL Vignettes. Observing the Everyday Operation of International Law. **London Review of International Law**, v. 2, n. 1, p. 3-47, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/lril/lru005>>. Acesso em: 14 jul. 2023.

ESLAVA, Luis; PAHUJA, Sundhya. Between Resistance and Reform: TWAIL and the Universality of International Law. **Trade, Law and Development**, v. 3, n. 1, p. 103-130, 2011. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1876682>. Acesso em: 17 dez. 2021.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. London: Palgrave Macmillian, 2003.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p. Disponível em: <https://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2019/04/MACHADO-Mai%CC%81ra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>. Acesso em: 12 out. 2023

LEAL, Fernanda Geremias; MORAES, Mário César Barreto. **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e educação superior: o caso do programa estudante-convênio de graduação**. Educação & Sociedade, v. 39, p. 343-359, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/VmxhTrnRVZZCsBpMPCb67G/>. Acesso em 10 nov. 2023.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista brasileira de política internacional**, v. 48, p. 24-59, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/RLvRNjTTpvTS9wfyNSXcMpr/?lang=pt#>. Acesso em: 14 jul. 2023.

MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p. Disponível em: <https://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2019/04/MACHADO-Mai%CC%81ra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>. Acesso em: 12 out. 2023.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. **O Brasil e o MERCOSUL: atores domésticos e oscilações da política externa nos últimos 30 anos**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 15-54, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/tHw5r4whfhWQ7vCNtLPbfRL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 14 jul. 2023.

MENDES, Fernanda Zian. **Cooperação e integração regional na perspectiva Sul-Sul: Contribuições à internacionalização da educação superior**. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão Educacional - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/19720>. Acesso em 10 nov. 2023.

MERCOSUL. **CMC/DEC Nº 7/91**. Reunião de Ministros da Educação. Brasília, Conselho do Mercado Comum, 17 dez. 1991. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/7>. Acesso em: 22 nov. 2023.

MERCOSUL. **CMC/DEC. Nº 7/95**. Protocolo de integração educativa e revalidação de diplomas, certificados, títulos e reconhecimento de estudos de nível médio técnico. Assunção, Conselho do Mercado Comum, 5 out. 1995. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/1906>. Acesso em: 22 nov. 2023.

MERCOSUL. **CMC/DEC Nº 17/08**. Acordo sobre a criação e a implementação de um sistema de credenciamento de cursos de graduação para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas no MERCOSUL e Estados associados. San

Miguel de Tucumán, Conselho do Mercado Comum, 30 jun. 2008. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/128>. Acesso em: 22 nov. 2023.

MERCOSUL. **CMC/DEC N° 18/17**. Estrutura e regulamento interno da reunião de ministros da educação do setor educacional do MERCOSUL. Mendoza, Conselho do Mercado Comum, 20 jul. 2017. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3431>. Acesso em: 22 nov. 2023.

MERCOSUL. **CMC/DEC. N° 16/21**. Acordo quadro do MERCOSUL para reconhecimento de estudos, títulos e diplomas de ensino superior técnico-profissional, tecnológico, artístico e de formação de professores e em educação. Assunção, Conselho do Mercado Comum, 5 abr. 2022. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/4239>. Acesso em: 22 nov. 2023.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (Org.). **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. Disponível em: <https://docplayer.com.br/6584749-Politica-externa-brasileira-a-politica-das-praticas-e-as-praticas-da-politica.html>. Acesso em: 02 nov. 2023.

MILANI, Carlos R. S. et al. **Atlas da política externa brasileira**. 1ª ed. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20141216022358/Atlas.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2023.

MILANI, Carlos R. S.; CONCEIÇÃO, Francisco Carlos da; M'BUNDE, Timóteo Saba. Cooperação Sul-Sul em educação e relações Brasil-PALOP. **Caderno CrH**, v. 29, p. 13-32, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/XrwnktSWHGLqXdTSBhtCqsR/>. Acesso em 10 jul. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Cooperação Educacional**. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cooperacao-internacional/cooperacao-educacional>. Acesso: 20 jun. 2023.

MOROSINI, Fábio; XAVIER JUNIOR, Ely Caetano. Introdução à pesquisa empírica em Direito. In: Fabrício Dreyer de Ávila Pozzebon; Lívia Haygert Pithan. (Org.). **O trabalho de conclusão no curso de direito**. 1ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2019. p. 95-117.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 15 de outubro de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU**. 1989. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>. Acesso em: 15 de outubro de 2023.

POZZATTI JUNIOR, Ademar; FARIAS, Luiza Witzel. O Brasil e a cooperação Sul-Americana em saúde: dos regimes temáticos às possibilidades de efetivação estruturante.

Revista de Direito Internacional, v. 16, n. 2, 2019. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/245880576.pdf>. Acesso em: 12 out. 2023.

POZZATTI JUNIOR, Ademar. **O dever de cooperação internacional na fundamentação dos direitos humanos**. Sequência (Florianópolis), p. 146-175, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/dHSdbBywpFzvJhkBqFjvqMb/?format=pdf>. Acesso em: 12 out. 2023.

POZZATTI JUNIOR, Ademar; ROGOVSCHI, Henrique Jorgielewicz. Geografia e arquitetura institucional da cooperação ambiental brasileira na América do Sul. **Revista Carta Internacional**. Belo Horizonte, v. 16, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1083>. Acesso em 22 nov. 2023.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, p. 40-59, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/SktXpnzRXjptLV53R6XvGcF/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2023.

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília: Enap, 2021. 155 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6542/1/Analise_de_conteudo_categorial_final.pdf. Acesso em: 19 dez. 2023.

SANCHEZ BADIN, Michelle Ratton *et al.* As trilhas de Anne-Marie Slaughter na defesa da interdisciplinaridade entre direito internacional e relações internacionais (The Interdisciplinary Perspective on International Law and International Relations by Anne-Marie Slaughter). **FGV Direito SP Research Paper Series**. São Paulo, n. 22, 2014. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11672/RPS_94_vers%C3%A3o%203.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 14 jul. 2023.

SATO, Eiiti *et al.* Cooperação Internacional: uma componente essencial das relações internacionais. **RECIIS**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p. 46-57, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.3395/reciis.v4i1.698>. Acesso em: 14 jul. 2023.

SECRETARIA DO MERCOSUL. **La cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015): Análisis de siete sectores**, Montevideo, 2018. 211 páginas. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/estudio-la-cooperacion-intra-mercosur-2005-2015-analisis-de-siete-sectores/>. Acesso em: 22 nov. 2023.

SECRETARIA DO MERCOSUL (Setor de Assessoria Técnica). **O Setor Educacional do MERCOSUL** [online]. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/mercosul-universitario/>. Acesso em: 5 nov. 2023.

SCHLEICHER, Rafael T.; MCMANUS, Concepta; SYDOW, Cristina; ARAÚJO, Igor; BARROS, Paula; PORTELA, Polianna. **A Cooperação educacional e científica brasileira em foco: Relatório COBRADI 2021 (Publicação Preliminar)**. Ipea: 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11621>. Acesso em: 1 nov. 2023.

SHAFFER, Gregory; GINSBURG, Tom. A reviravolta empírica na doutrina do direito internacional. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 2, n. 2, 2015. Disponível em: <https://revistareed.emnuvens.com.br/reed/article/view/80>. Acesso em: 12 out. 2023.

SILVA, Thaisa Bravo Valenzuela. **Programa de qualificação docente e ensino de língua portuguesa em Timor-Leste (2009-2013): dilemas e perspectivas a partir da cooperação Sul-Sul**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2020. Disponível em: <http://tede.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/tede/3729>. Acesso em: 20 set. 2023.

SLAUGHTER, A.; BURKE-WHITE, W. The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law). **Faculty Scholarship at Penn Law**, v. 47, n. 02, 2006, 962 p. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/962/. Acesso em: 17 dez. 2021.

SLAUGHTER, Anne-Marie, *et al.* “International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship.” **The American Journal of International Law**, v. 92, n. 3, 1998, p. 367–97. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2997914>. Acesso em: 14 jul. 2023.

SOUZA, Igor Abdalla Medina de. Dom Quixote reencontra Sancho Pança: relações internacionais e direito internacional antes, durante e depois da Guerra Fria. **Contexto Internacional**, v. 28, p. 101-166, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/9L9JMQtNsF3vww8BsKn3q5F/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 17 dez. 2022.

TOURME-JOUANNET, Emmanuelle. **O Direito Internacional**. Paris: PUF, 2013. Tradução de Paulo Borba Casella.

VARELLA, Marcelo Dias. Internacionalização do Direito: superação do paradigma estatal e a insuficiência de estruturas de diálogos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 9, n. 4, p. 1-5, 2012. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/2203>. Acesso em: 14 jul. 2023.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. Autonomia, integração regional e Política Externa Brasileira: MERCOSUL e UNASUL. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, abr./jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/X5MthYt8gwNNxq9Bqmq4nQP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2023.

WOJCIUK, A.; MICHAELEK, M.; STORMOWSKA, M. **Education as a source and tool of soft power in international relations**. *European Political Science*, 14, 298-317. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/281511687_Education_as_a_source_and_tool_of_soft_power_in_international_relations. Acesso em: 15 jan. 2022.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO A – ACORDOS CELEBRADOS EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO NO MERCOSUL

TRATADO	ESPÉCIE	TIPO NORMATIVO	MATÉRIA REGULADA	DATA DE ASSINATURA	ANO
Decisão 7/91 – Reunião de ministros de educação (cria reunião entre ministros com objetivo de coordenar políticas educacionais)	Estrito	Decisão	Educação/política	17/12/1991	1991
Decisão 04/94 – Protocolo de integração educativa e reconhecimento de certificados, títulos e estudos de nível primário e médio não técnico	Estrito	Decisão	Reconhecimento de títulos	05/08/1994	1994
Decisão 7/95 – Protocolo de integração educativa e revalidação de diplomas, certificados, títulos e reconhecimento de estudos de nível médio técnico	Estrito	Decisão	Reconhecimento de títulos	29/07/1995	1995
Decisão 9/95 – Programa de ação do MERCOSUL até o ano 2000	Incidental	Decisão	Educação (geral)	07/12/1995	1995
Decisão número 8/96 - Protocolo de integração educacional para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas universidades dos estados partes do MERCOSUL	Estrito	Decisão	Pós-graduação	17/12/1996	1996
Decisão 09/96 – Protocolo de integração educacional para a formação de recursos humanos no nível de pós-graduação entre os estados partes do MERCOSUL	Estrito	Decisão	Pós-graduação	17/12/1996	1996
Resolução 148/96 – Projeto de Decisão	Incidental	Resolução	Pós-graduação	13/12/1996	1996
Decisão 22/97 – Protocolo de intenções entre o MERCOSUL e a UNESCO	Estrito	Decisão	Educação (geral)	15/12/1997	1997
Resolução 80/97 – Projeto de Decisão	Incidental	Resolução	Educação (geral)	13/12/1997	1997
Decisão 25/97 – Prorrogação da vigência do "Plano trienal para o setor educação no contexto do MERCOSUL"	Estrito	Decisão	Educação (geral)	15/07/1997	1997

Decisão 13/98 – Plano trienal e metas do setor educacional	Estrito	Decisão	Educação (geral)	10/12/1998	1998
Resolução 43/99 – Grupo do Mercado Comum – Projetos de decisão	Incidental	Resolução	Reconhecimento de títulos	10/06/1999	1999
Resolução 34/00 – Grupo do Mercado Comum – Programa de trabalho da reunião especializada de ciência e tecnologia do MERCOSUL (Junho de 2000 a Maio de 2002)	Incidental	Resolução	Educação (geral)	28/06/2000	2000
Resolução 59/01 Formação Profissional	Incidental	Resolução	Reconhecimento de títulos	05/12/2001	2001
Decisão 26/02 – Acordos emanados da XXIII reunião de ministros da educação do MERCOSUL, da República da Bolívia e da República do Chile	Estrito	Decisão	Educação (geral)	06/12/2002	2002
Decisão 33/04 – Fundo de Financiamento do Setor Educacional do MERCOSUL (FEM)	Estrito	Decisão	Educação/Financiamento	16/12/2004	2004
Decisão 05/04 - Aprovação do programa de estudos do SAT	Estrito	Decisão	Formação e Capacitação	07/07/2004	2004
Decisão 09/05 – Acordo de admissão de títulos, certificados e diplomas para o exercício da docência no ensino do espanhol e do português como línguas estrangeiras nos estados partes	Estrito	Decisão	Reconhecimento de títulos	19/06/2005	2005
Resolução 37/05 – Convênio para a administração do fundo para o setor educacional do MERCOSUL entre a corporação andina de fomento e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)	Estrito	Resolução	Educação/financiamento	19/10/2005	2005
Decisão 06/06 – Mecanismo para a implementação do Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, títulos e estudos de nível primário e médio técnicos	Estrito	Decisão	Reconhecimento de títulos	20/07/2006	2006
Decisão 21/06 – Acordo sobre gratuidade de vistos para estudantes e docentes dos estados partes do MERCOSUL	Estrito	Decisão	Educação/mobilidade	20/07/2006	2006

Decisão 29/07 – Acordo complementar de cooperação entre os estados partes do MERCOSUL e o Convênio Andrés Bello (CAB) sobre reconhecimento de estudos, títulos e certificados de educação primária/ básica e média/secundária não técnica	Estrito	Decisão	Reconhecimento de títulos	28/06/2007	2007
Decisão 25/05 – Projeto Piloto "Programa de Ação MERCOSUL Livre de Febre Aftosa" (COF-PAMA)	Incidental	Decisão	Formação e Capacitação	28/06/2007	2007
Decisão 17/08 – Acordo sobre a criação e a implementação de um sistema de credenciamento de cursos de graduação para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas no MERCOSUL e estados associados	Estrito	Decisão	Reconhecimento de títulos	30/06/2008	2008
Decisão 16/08 – Protocolo de intenções ente o Mercado Comum do Sul e a organização dos estados ibero-americanos para a educação, a ciência e a cultura	Estrito	Decisão	Educação (geral)	30/06/2008	2008
Decisão 15/08 – Disposições transitórias para atualizar/modificar e implementar a tabela de equivalências anexa ao protocolo de integração educativa e reconhecimento de certificados, títulos e estudos de nível fundamental e médio não-técnico	Estrito	Decisão	Reconhecimento de títulos	30/06/2008	2008
Decisão 46/08 – Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao acordo sobre a criação e a implementação de um sistema de credenciamento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas no Mercosul e estados associados	Estrito	Decisão	Reconhecimento de títulos	15/12/2008	2008
Decisão 20/08 – Adesão da República do Equador ao protocolo de integração educativa e reconhecimento de certificados, títulos e estudos de nível fundamental e médio não-técnico entre os estados partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile	Estrito	Decisão	Reconhecimento de títulos	30/06/2008	2008

Decisão 21/10 – Protocolo de integração educativa e reconhecimento de certificados, títulos e estudos de nível primário/fundamental/básico e médio/secundário entre os estados partes do Mercosul e estados associados

Estrito	Decisão	Reconhecimento de títulos	02/08/2010	2010
Estrito	Decisão	Educação (geral)	16/12/2010	2010
Estrito	Decisão	Reconhecimento de títulos	29/06/2012	2012
Estrito	Decisão	Educação/financiamento	06/12/2012	2012
Estrito	Decisão	Educação/mobilidade	06/12/2012	2012
Incidental	Decisão	Educação/financiamento	16/07/2015	2015
Estrito	Decisão	Educação/política	16/07/2015	2015
Estrito	Decisão	Educação/política	20/07/2017	2017
Estrito	Decisão	Educação (geral)	20/07/2017	2017

Decisão 67/10 – Plano estratégico de ação social do Mercosul

Decisão 18/12 – Adesão da República da Colômbia ao acordo sobre a criação e a implementação de um sistema de credenciamento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas no MERCOSUL e estados associados

Decisão 45/12 – Fundo para convergência estrutural do MERCOSUL - projeto "polo de desenvolvimento local e regional da *Universidad Nacional Arturo Jauretche* no município de Florencio Varela"

Decisão 36/12 – Sistema Integrado de mobilidade do MERCOSUL

Decisão 05/15 – Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL. Rescisão do projeto de implantação da biblioteca UNILA (BIUNILA) e do Instituto MERCOSUL de Estudos Avançados (IMEA), da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), na Região Trinacional em Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná, Brasil

Decisão 08/15 – Diretrizes para uma política de educação e cultural em direitos humanos no MERCOSUL

Decisão 18/17 – Estrutura e regulamento interno da reunião de ministros da educação do setor educacional do Mercosul

Decisão 21/17 – Plano de ação do setor educacional do MERCOSUL até 2020

Decisão 7/18 – Acordo sobre revalidação de títulos ou diplomas de ensino superior em nível de graduação no MERCOSUL	Estrito	Decisão	Reconhecimento de títulos	17/12/2018	2018
Decisão 22/19 – Plataforma MERCOSUL de formação (revogação da Decisão CMC nº 04/07 e da Resolução GMC nº 57/07)	Incidental	Decisão	Formação e capacitação	04/07/2019	2019
Resolução 26/21 – Convênio entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a corporação andina de fomento (CAF) para a administração do fundo de financiamento do setor educacional do MERCOSUL	Estrito	Resolução	Educação/financiamento	13/10/2021	2021
Decisão 16/21 – Acordo quadro do MERCOSUL para reconhecimento de estudos, títulos e diplomas de ensino superior técnico-profissional, tecnológico, artístico e de formação de professores e em educação	Estrito	Decisão	Reconhecimento de títulos	29/03/2022	2022