

# BJIR

## Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral Especial | volume 10 | edição nº 1 | 2021

*A cooperação sul-sul no Mercosul:  
um caminho para a integração  
regional autônoma*

Valéria Teixeira Graziano; Marina  
Bolfarine Caixeta



*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex*

## A COOPERAÇÃO SUL-SUL NO MERCOSUL: UM CAMINHO PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL AUTÔNOMA

*Valéria Teixeira Graziano<sup>1</sup>; Marina Bolfarine Caixeta<sup>2</sup>*

---

**Resumo:** A Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu a interconexão entre o desenvolvimento da Cooperação Sul-Sul (CSS) e a multiplicação de mecanismos regionais de integração, principalmente na América Latina e Caribe, desde a primeira década do século XXI (A/66/229). Na América do Sul, tal contexto coincidiu com a chegada ao poder de governos progressistas em diversos países, os quais estabeleceram a CSS e a integração regional latino-americana como prioridades em suas diretrizes de política externa, com destaque para o papel do MERCOSUL. Embora a cooperação internacional esteja presente no MERCOSUL desde seus primórdios, é neste contexto político conhecido como onda rosa (2003-2015) que a CSS se tornou prioridade no âmbito do bloco. Tal processo levou a uma gradual institucionalização da CSS no MERCOSUL, com o estabelecimento, em 2008, do Grupo de Alto Nível para a elaboração de um Programa de Cooperação Sul-Sul, que tinha como missão elaborar as bases conceituais, metodológicas e operativas de um programa de cooperação em setores estratégicos; em 2012 do Grupo de Cooperação Internacional (GCI) para coordenar a cooperação técnica do MERCOSUL; em 2014, da nova Política de Cooperação Internacional e; em 2018, da Estratégia em matéria de cooperação no MERCOSUL para o período 2018-2021. Contudo, esse contexto mudou e, mais recentemente, ambos os fenômenos na região perderam prioridade na pauta política dos governos de turno sem, entretanto, serem extintos pela maré azul. Esse trabalho tem como objetivo discutir as potencialidades e limites da CSS como meio para a integração regional autônoma na América Latina, neste contexto de celebração dos 30 anos do MERCOSUL.

**Palavras-chave:** MERCOSUL; Cooperação Sul-Sul; integração regional; autonomia; cooperação internacional para o desenvolvimento.

### SOUTH-SOUTH COOPERATION IN MERCOSUR: A MEANS FOR AN AUTONOMOUS REGIONAL INTEGRATION

**Abstract:** The United Nations (UN) recognized the interconnection between the development of South-South Cooperation (SSC) and the multiplication of

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidad de Salamanca (Espanha). Membro da Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES), do Grupo de Pesquisa em Cooperação Sul-Sul. Pesquisadora do Observatório de Regionalismo (ODR/REPRI), da Cátedra Unesco sobre Diversidade Cultural, Criatividade e Políticas Culturais da Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina) e do Grupo de Pesquisa Descolonizando as Relações Internacionais (UNILA). Professora no curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade de Mogi das Cruzes (UMC) desde 2015. Email: [valeriagraziano@gmail.com](mailto:valeriagraziano@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutoranda do Departamento de Estudos Latino-americanos do Instituto de Ciências Sociais da UNB. Mestra em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela UNB. Bacharela em Relações Internacionais (2005) e especialista em Desenvolvimento Sustentável (2010). Pesquisadora do Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (ASUL) e do Grupo de Pesquisa Descolonizando as Relações Internacionais (UNILA). Email: [marinabolfarinecaixeta@gmail.com](mailto:marinabolfarinecaixeta@gmail.com)

regional integration mechanisms, mainly in Latin America and the Caribbean, since the first decade of the 21st century (A/66/229). In South America, this context coincided with the coming to power of progressive governments in several countries, which established SSC and Latin American regional integration as priorities in their foreign policy guidelines, with emphasis on the role of Mercosur. Although international cooperation has been present in Mercosur since its inception, it is in this political context that became known as the pink wave (2003-2015) that SSC became a priority within the bloc. This process led to the gradual institutionalization of SSC in Mercosur with the establishment, in 2008, of the High Level Group for the elaboration of a South-South Cooperation Program, whose mission was to elaborate the conceptual, methodological and operational bases of a program of cooperation in strategic sectors; in 2012 from the International Cooperation Group (GCI) to coordinate Mercosur's technical cooperation; in 2014, of the new International Cooperation Policy and; in 2018, of the Strategy on Cooperation in Mercosur for the period 2018-2021. However, this context has changed and, more recently, both phenomena in the region have lost priority in the political agenda of shift governments, without, however, being extinguished by the blue tide. This work aims to discuss the potentialities and limitations of SSC as a means for autonomous regional integration in Latin America, in this context of celebration of Mercosur's 30th anniversary.

**Keywords:** MERCOSUR; South-South Cooperation; regional integration; autonomy; international development cooperation.

---

## I. INTRODUÇÃO

A estreita relação entre os processos de integração regional e a Cooperação Sul-Sul (CSS) notabiliza-se na América Latina e Caribe no início do século XXI. A virada do século na região foi marcada tanto pela reemergência da integração latino-americana, impulsionada por um projeto político para o desenvolvimento regional voltado à conquista de maior autonomia no sistema internacional; quanto pela consolidação da Cooperação Sul-Sul (CSS), notabilizada no sistema internacional como mecanismo em prol do desenvolvimento global e, no Sul global, como oportunidade de articular alianças e construir alternativas à ordem mundial vigente.

Na América do Sul, tal contexto de aprofundamento e criação de blocos regionais e de aumento do volume da Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS) se deu com a chegada ao poder de governos considerados progressistas. Segundo Santos (2018), a onda progressista de 1998 a 2016<sup>3</sup> se caracteriza por projetos de mudança que aceitaram os parâmetros da ordem que haviam

---

<sup>3</sup> A onda progressista sul-americana alude à sucessão de governantes identificados com a esquerda, eleitos em reação ao neoliberalismo, a saber: Hugo Chávez na Venezuela (1998), Ricardo Lagos (2000) Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2002), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vázquez no Uruguai (2004), Evo Morales na BJR, Marília, v. 10, n. 1, p. 161-194, jan./abr. 2021.

herdado, mas tentaram renegociar os termos da inserção mundial dos países, na condição de excluídos do sistema. Neste sentido, os países da região aprovaram uma série de políticas voltadas ao fortalecimento institucional do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) – criado na década de 1990 sob orientação liberalista e com foco na expansão e proteção do mercado interno –, e ampliaram sua agenda temática, passando a incorporar as dimensões política e social como fundamentais para o desenvolvimento regional. Num regionalismo de tipo pós-liberal ou pós-hegemônico<sup>4</sup>, a integração regional deste período esteve estritamente vinculada à CSS e vice-versa como reação às dinâmicas da globalização neoliberal (OJEDA, 2010) e à imposição do Consenso de Washington.

Embora a cooperação internacional esteja presente no MERCOSUL desde seus primórdios, é neste contexto político da chamada *onda rosa* que se torna prioridade estratégica para o bloco, o qual passa a orientar-se pelos princípios da CSS. O aumento expressivo de projetos, programas e ações executados por meio da CSS justifica o estabelecimento, em 2008, do *Grupo de Alto Nível para a elaboração de um Programa de Cooperação Sul-Sul*, com mandato para elaborar as bases conceituais, metodológicas e operativas de um programa de cooperação em setores estratégicos e, em 2012, do *Grupo de Cooperação Internacional (GCI)*, que passou a centralizar toda a cooperação técnica do MERCOSUL. Adicionalmente, a *Política de Cooperação Internacional (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/14)*, aprovada em 2014, e a *Estratégia em matéria de cooperação no MERCOSUL para o período 2018 e 2021 (MERCOSUR/GCI/ATA. N° 01/18)*, perfazem essa institucionalização da Cooperação Sul-Sul no bloco.

Contudo, é preciso enfatizar que a CSS que emerge no Sul global<sup>5</sup> desde o início do século XXI foi aos poucos sendo incorporada pelos atores hegemônicos tradicionais do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento (SICD) e, conseqüentemente, expondo-se ao risco de perder sentido e identidade em termos ideológico e operacional (MAWDSLEY, 2019). Como uma modalidade complementar à Cooperação Norte-Sul (CNS), a CSS tem recebido expressivo apoio da Organização das Nações Unidas (ONU), que reconheceu sua

---

Bolívia (2005), Rafael Correa no Equador (2006) e Fernando Lugo no Paraguai (2008), sendo que à exceção do Paraguai, todos se reelegeram ou fizeram sucessores, e somente no Peru e na Colômbia os governos penderam para a direita (SANTOS, 2018).

<sup>4</sup> Conceitos adotados por diferentes autores no sentido de ressaltar a transição de um tipo de integração econômica neoliberal, baseada na agenda comercial, para um modelo baseado no fortalecimento do papel do Estado; na redução de desigualdades e das assimetrias regionais; na priorização das agendas política e social; e na construção de uma integração positiva, baseada na criação de instituições e políticas comuns, assim como no fortalecimento da cooperação regional (SANAHUJA, 2009; LO BRUTTO; CRIVELLI, 2019).

<sup>5</sup> Para a discussão sobre o Sul global como uma identidade na política internacional e vinculado à CSS e às desigualdades no seio do sistema-mundo sugerimos Menezes e Caixeta (2021).

interconexão com os mecanismos regionais de integração, principalmente na América Latina e Caribe (A/66/229). Conforme o Marco Operativo das Nações Unidas para apoiar a Cooperação Sul-Sul, de 2016, o sistema-ONU deve operar nos níveis global, regional e nacional para integrar o conhecimento técnico, experiências e tecnologias existentes no Sul global à construção de capacidades no nível nacional e regional e somar-se aos esforços dos países em desenvolvimento nos processos de integração regional (SSC/19/3).

Desse modo, analisar a CSS na integração regional do MERCOSUL no século XXI vai além do reconhecimento da relação virtuosa entre integração regional e cooperação internacional, bastante discutida na literatura científica. Neste artigo, buscamos entender ambos os fenômenos à luz do conceito de *autonomia*, definida por Coronado (2008) como a consolidação de iniciativas regionais por meio das quais a região pode projetar-se geopoliticamente como semiperiferia do sistema-mundo<sup>6</sup>. Assim, por meio da análise do processo de criação das estruturas institucionais e de implementação das iniciativas de CSS no Mercosul ao longo das três décadas, o trabalho tem como objetivo discutir as potencialidades e desafios da CSS como caminho para a integração regional autônoma na região. Afinal, de que maneira a CSS serviu para apoiar a integração regional do MERCOSUL? No outro sentido, o MERCOSUL suscitou a concretização dos propósitos e princípios da CSS, tal como formulada pelo Sul global?

Na primeira seção do trabalho, discutiremos a relação entre integração regional, CSS e políticas nacionais de desenvolvimento, a partir do levantamento histórico e dos marcos políticos nas agendas globais e regionais. Em seguida, analisaremos os projetos políticos e as práticas da cooperação internacional e, mais especificamente, da CSS, no âmbito MERCOSUL, buscando identificar se há avanços registrados nessa experiência. Na terceira parte do trabalho, discutiremos se os resultados alcançados até o presente contribuíram para uma integração regional autônoma, refletindo sobre caminhos possíveis para a descolonização da cooperação internacional na América do Sul.

Para tanto, foi realizada análise documental de caráter qualitativo, baseada em documentos oficiais de distintos órgãos do MERCOSUL. De maneira mais específica, analisamos as atas de reuniões e decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC) relativos ao tema pesquisado, assim como do Grupo de Cooperação Internacional (GCI) do

---

<sup>6</sup> O autor comenta que há uma geopolítica Sul-Sul, ainda subalterna, que está atravessando um ciclo descendente nas RRII desde 2017, sendo que a experiência de integração autônoma mais importante no momento atual é a CELAC, mas que não há unanimidade na região em torno dos megaprojetos de interconetividade como vetores do crescimento econômico, proposto em parceria com a China. (CORONADO, 2020).

MERCOSUL. Com relação aos dados sobre a cooperação internacional desenvolvida no âmbito do bloco, apoiamos-nos especialmente nos dois estudos elaborados pela Secretaria do MERCOSUL e publicados em 2018: *La Cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015): análisis de siete sectores* (MERCOSUR/ GMC/ ACTA N° 01/18/ ANEXO IX) e *La Cooperación Internacional para el Desarrollo y el MERCOSUR: estado de situación, desafíos y oportunidades* (MERCOSUL/GMC/ACTA N° 02/18/ANEXO X).

Esperamos, dessa maneira, que o trabalho contribua com as reflexões sobre a Cooperação Sul-Sul como caminho para a conquista de maior autonomia do MERCOSUL no sistema internacional, o qual poderia possibilitar, ainda, o protagonismo da região na construção de uma arquitetura de governança global contra-hegemônica, a partir da descolonização dos discursos e das práticas da cooperação internacional.

## **II. DESENVOLVIMENTO, INTEGRAÇÃO REGIONAL E COOPERAÇÃO SUL-SUL NO SÉCULO XXI**

Há uma estreita relação entre desenvolvimento, como objetivo, e a integração regional e a Cooperação Sul-Sul (CSS), como meios ou mecanismos para a promoção do desenvolvimento nos países e regiões. A política internacional do início do século XXI foi marcada por uma série de transformações geopolíticas que impactaram de maneira significativa as agendas temáticas, as práticas cooperativas e de governança global e as dinâmicas multilaterais dos Estados em prol do desenvolvimento global. Isso inclui a ascensão do Sul que caracterizou a primeira década do século, quando Estados proativos no desenvolvimento apostaram numa política social inovadora e em inserções autônomas e estratégica nos mercados mundiais (PNUD, 2013), notadamente da China e seu impacto nos fluxos comerciais e financeiros e nas relações internacionais.

Esse é o contexto das relações entre países do Norte e do Sul em que a Cooperação Sul-Sul ganha espaço na América Latina e Caribe. Como destaca Ojeda (2019), as mudanças na agenda internacional do desenvolvimento e nas prioridades geográficas e setoriais dos tradicionais doadores do Norte, as quais resultaram na redução da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) destinada aos países de renda média (PRM), estão entre os fatores que contribuíram para o fortalecimento da Cooperação Sul-Sul. Embora a ONU tenha aprovado os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) como marco para o desenvolvimento de projetos de cooperação e para as políticas públicas em todo o mundo entre os anos 2000 e 2015,

os atentados de 11 de setembro de 2001 resultaram em um decisivo deslocamento de prioridades políticas das potências globais para a agenda contra o terrorismo (OJEDA, 2019).

A crise econômica internacional de 2008, que afetou de maneira significativa os países desenvolvidos do Norte, é outro marco importante para compreender as mudanças do SICD e sua arquitetura da ajuda. Tais contexto suscitou o debate sobre o direcionamento estratégico da AOD por parte dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a adoção da Agenda da Eficácia da Ajuda, cuja concentração em países de renda baixa e redução do financiamento direcionado aos países latino-americanos foi justificada por meio do discurso sobre eficácia e eficiência. Posteriormente, o enfoque do desenvolvimento em transição reconheceria as brechas estruturais que constituem o desenvolvimento no Sul global, em vez do critério da renda para definir os beneficiários da ajuda do Norte <sup>7</sup>.

Os doadores tradicionais do Norte também propuseram a aproximação da cooperação tradicional à CSS, inclusive promovendo a Cooperação Triangular (CTr), bem como a aproximação com as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e com o setor privado<sup>8</sup>. Em 2012, o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD/OCDE) defendeu uma metodologia comum de mensuração global intitulada *Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)* e, em 2014, a parceria global para a efetividade da cooperação para o desenvolvimento - *Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPDEC)* –, apontou uma governança comum entre os países do Norte e do Sul. Intensificam-se, assim, os diálogos entre os dois eixos de cooperação, com controvérsias e sem consenso entre os próprios países do Sul, já que parte deles posiciona-se criticamente à apropriação da CSS por parte do sistema-ONU e da OCDE. Isso pode ser evidenciado pela Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável, que reconhece a CSS como meio de implementação no ODS 17 e pela Conferência dos 40 anos do *Plano de Ação de Buenos Aires (PABA+40)*, que teve como título *O papel da CSS na implementação da Agenda 2030 do desenvolvimento sustentável: desafios e oportunidades*.<sup>9</sup>

Na América Latina e Caribe, uma das regiões mais desiguais do mundo e composta majoritariamente por países de renda média, a CSS e o estabelecimento de blocos regionais ganharam protagonismo nos projetos de desenvolvimento nacional neste século XXI. Assim, tanto a prática cooperativa quanto as reflexões e produção de conhecimento sobre o tema

---

<sup>7</sup> Algumas reflexões sobre essa nova abordagem na região ibero-americana foram organizadas por Sanahuja (2020), com base nos intensos debates sobre essa nova abordagem para a América Latina, o que suscita distintas perspectivas para serem consideradas no marco da Agenda 2030 e da CID para a região.

<sup>8</sup> O início dos diálogos se deu com a Conferência de Accra em 2008 e sua Agenda de Ação de Accra (AAA); para conhecer a evolução desses diálogos, sugerimos Pessina e Kraychete (2020).

<sup>9</sup> O documento final da Conferência está disponível em <https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2019/10/N1911172.pdf>

notabiliza a região, que se destaca pelo volume de projetos de cooperação técnica e de mecanismos operativos suscitados pela CSS intrarregional. Como explica Ojeda (2010; 2017), a CSS pode ser compreendida como ferramenta tanto para a integração regional quanto para a regionalização. O *novo regionalismo* latino-americano constitui-se numa “vertiente alternativa [...] en donde la estrategia va más allá de la integración económica para la solución de los problemas que aquejan al Sur” (OJEDA, 2010, p.93)<sup>10</sup>.

Ojeda e Surasky (2014, p. 21) explicam que “el grado de desarrollo de la CSS latinoamericana y la amplitud de sus experiencias de integración pueden ser vistos como partes de una misma realidad”. É justamente a partir da CSS que o regionalismo e a integração ganham um impulso renovado na região, que contribuirá para fortalecer a institucionalização da CSS nos países e nos blocos regionais, criando um círculo virtuoso.

Essa interrelação pode ser identificada em diversos espaços e mecanismos multilaterais regionais, como a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), o Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe (SELA), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o escritório regional do PNUD; além dos blocos regionais como a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), a Comunidade Andina (CAN), o MERCOSUL, o Sistema da Integração Centro-americana (SICA), a Comunidade do Caribe (CARICOM) e a Aliança do Pacífico; e iniciativas de cooperação técnica intrarregional promovidas pelo Bando Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e pela Iniciativa Meso-Americana (AYLLÓN, 2014, p. 91). Destaca-se, ainda, a criação em 2016 do *Fórum dos Países da ALC sobre o Desenvolvimento Sustentável* no âmbito da CEPAL, como mecanismo de apoio à implementação da Agenda 2030 e da Agenda de Ação de Addis Abeba na região.

Assim, o novo regionalismo e a Cooperação Sul-Sul na virada do século XXI se mostram como projetos políticos mutuamente influentes. Tal reconhecimento é enfatizado, posteriormente, em documentos como a proposta do Comitê de Alto Nível da CSS<sup>11</sup> para orientar o apoio da ONU ao tema (SSC/19/2) de 2016, e o relatório apresentado em 2018 pelo

---

<sup>10</sup> A autora explica que é preciso ter claro o tipo de desenvolvimento que se persegue e a estratégia de longo prazo que se adota com o fim de orientar ambos os projetos políticos: a CSS e a integração regional, sendo que o regionalismo se refere ao processo de construção de uma região, a regionalização é um projeto político para essa construção e a integração regional, o caráter econômico da regionalização.

<sup>11</sup> Principal órgão subsidiário à Assembleia-Geral da ONU de decisões política sobre o tema.

Secretário-Geral à Assembleia Geral sobre o papel da CSS para a implementação da Agenda 2030 (A/73/383).

Caberia, então, perguntar de que forma a CSS pode ser algo mais do que um mecanismo à serviço da governança global da Agenda 2030, complementar à AOD, para constituir-se em estratégia autônoma do Sul global, mantendo o *espírito de Bandung*<sup>12</sup>. Apesar das conquistas reconhecidas por distintos autores sobre a mudança (incremental) provocada pela CSS na política internacional (BRUN, 2016; ALDEN *et al.*, 2010; LECHINI, 2009), em sua fase 3.0, a partir do PABA+40, questiona-se se essa CSS mais ‘musculosa’ estaria conseguindo manter a coerência entre os discursos e a prática, ou entre o cenário presente e aquele de Bandung de luta e reivindicações do Sul global na política internacional (MAWDSLEY, 2019)<sup>13</sup>.

Na América do Sul, esse contexto internacional coincidiu com a chegada ao poder de governos progressistas que estabeleceram a CSS e a integração regional latino-americana como prioridades de política externa e de desenvolvimento, com destaque para o papel do MERCOSUL, uma das iniciativas mais antigas e sólidas do Cone Sul. É importante destacar, neste sentido, que tanto a integração regional quanto a Cooperação Sul-Sul estão condicionadas às decisões do governo de turno e aos modelos de desenvolvimento. Sendo assim, ambos os projetos políticos dependem das prioridades de política externa e políticas de desenvolvimento que podem se interessar ou não pela cooperação com a regional (ODDONE e PERROTTA, 2012).

No contexto da chamada onda rosa, a redefinição das concepções nacionais de desenvolvimento e de integração regional fez da CSS no MERCOSUL uma prioridade da agenda política. Com vistas a assumir um papel de maior protagonismo e autonomia na redistribuição de poder global, os países diversificaram suas parcerias e, com isso, aumentaram sua margem de manobra na ordem mundial (OJEDA e SURASKY, 2014, p. 28)

[...] agotamiento del ciclo de “regionalismo abierto” que estructura los procesos de integración y las estrategias de inserción internacional en el periodo 1990-2005; y la aparición, como respuesta a lo anterior, de nuevas fórmulas del regionalismo “post-liberal”, que responden tanto a los cambios políticos que experimenta la región a mediados de ese decenio, como a procesos más amplios de desplazamiento del poder y la riqueza en el sistema internacional, con el ascenso de los países emergentes y, al

<sup>12</sup> Ayllón (2014) trata de uma 'consciência do Sul global' e outros autores têm comentado sobre o 'espírito de Bandung' para se referir ao lastro da CSS e seu potencial de contestação da ordem mundial em benefício da eliminação das distorções políticas e econômica e, sobretudo, das desigualdades globais.

<sup>13</sup> A autora identifica 3 tendências contemporâneas da CSS: as narrativas da cooperação cada vez mais “musculares”, nacionalistas e pragmáticas; uma cooperação que está com dificuldade de sustentar o discurso da não-interferência em países parceiros; e uma possível erosão dos traços distintivo, ideacional e operacional da cooperação tradicional.

tiempo, las nuevas demandas de gobernanza regional y global que exigen los procesos de globalización (SANAHUJA, 2014, p. 76).

As novas orientações de política externa buscavam, de maneira explícita, maior autonomia regional tanto frente aos Estados Unidos quanto às dinâmicas da globalização (SANAHUJA, 2019). Assim, apesar de ser um contexto marcado por projetos políticos heterogêneos, a adoção de uma visão anti-liberal comum em termos de modelo de Estado e de desenvolvimento resultou no abandono da visão do *regionalismo aberto* e na construção de “nuevos modelos de regionalismo, integración y cooperación que, en general, reflejaban las nuevas visiones sobre el papel del Estado, la economía, la política, las relaciones con Estados Unidos y la inserción política y económica internacional” (BERNAL-MEZA, 2013, p.108). Neste sentido, é preciso destacar o crescimento econômico de países como Venezuela e Brasil, importantes atores da cooperação regional; a priorização da América do Sul na política externa brasileira; a entrada da Venezuela no MERCOSUL; e o processo de adesão da Bolívia ao bloco, que não chegou a ser concluído.

Inquestionavelmente, essa autonomia passa pela transcendência de se adotar modelos importados, como aquele da União Europeia, e da mera integração econômico-comercial. Como sugere Ojeda (2010), a CSS demonstrou ser uma ferramenta importante para a construção dessas alianças regionais de caráter político, cultural, técnico e científico, social e, também, econômico e comercial. Desse modo, é preciso considerar a CSS no MERCOSUL a partir algumas ideias-forças nessa primeira década do século XXI, a saber: (1) a CSS se torna o eixo fundamental para a revitalização e concepção de novos processos de regionalização na América Latina; (2) há uma oferta cada vez maior e mais diversificada que possibilita ampliar a estratégia das agendas regionais; (3) o processo de regionalização na América Latina se encontra num momento de ruptura e de construção de novas propostas; (4) a ALBA e a UNASUL representam uma nova geração de regionalismos marcados por uma CSS que é fundamental e fundacional, ambos com visões muito mais ambiciosas (sobreposição à esfera econômica de temas transversais como o social, a política e a cultura), sobretudo no caso da ALBA que não considera a integração econômica; (5) as agendas políticas possuem um substrato econômico e cultural importante, mas buscam resolver os problemas da integração econômica pela via política (OJEDA, 2010).

Para Sanahuja (2008), essa nova fase do regionalismo pós-liberal na América Latina vincula-se ao retorno da agenda de desenvolvimento, definindo um *pós-Consenso de Washington*. Assim, esteve marcada por um maior protagonismo dos atores estatais e uma maior ênfase na agenda positiva de integração, centrada na criação de instituições e políticas

comuns e numa cooperação mais intensa, o que explica a ampliação da prática da CSS. O autor destaca, ainda, a ampliação da participação social e a ênfase nas dimensões sociais da integração, resultando na priorização de estratégias de redução da pobreza e da desigualdade, num contexto político em que a justiça social tem caracterizado as iniciativas de CSS, haja vista o perfil dos projetos implementados na região (SEGIB, 2019)<sup>14</sup>, evidenciados também na CSS do MERCOSUL, conforme discutido na próxima seção.

Segundo Sanahuja (2008), houve maior ênfase no tema da segurança energética e dos investimentos na infraestrutura regional, o que permitiu melhorar a articulação entre os mercados regionais e facilitar o acesso de todos os países aos mercados externos. Como resume Bernal-Meza (2013, p. 04), “en síntesis, los países modificaron sus políticas estatales y sus políticas exteriores y cambiaron sus visiones sobre el desarrollo, el regionalismo y la integración”. Para Ojeda e Surasky (2014), ao assumir uma visão crítica das experiências de reformas neoliberais e integração dos anos 1990, esta fase do regionalismo instalou o debate sobre os propósitos políticos de resistir à globalização e/ou melhor posicionar-se nela. Neste sentido, cabe questionar se as experiências de CSS desenvolvidas no âmbito do MERCOSUL neste contexto pós-liberal ou pós-hegemônico podem ser compreendidas como “una forma de resistencia a la globalización y al imperialismo”, “una forma de supervivencia y de posicionamiento en el sistema internacional a través de las alianzas entre socios estratégicos” ou, ainda, uma posição intermediária entre estas duas (OJEDA e SURASKY, 2014, p. 28).

Com o fim da chamada onda rosa a partir de 2015 e a chegada ao poder de governos com ideologias alinhadas às políticas neoliberais e às relações com o Norte global, a agenda da CSS perde *status* na política externa, embora continue presente na pauta da CID desses países. Em especial, a ampliação da cooperação triangular (CTr), defendida pelos atores tradicionais, promove a CSS, ao sugerir a união das vantagens comparativas da CNS com as da CSS. Na triangulação, a OCDE e a União Europeia tem adotado estrategicamente a abordagem do *desenvolvimento em transição* para sua parceria cooperativa com a América Latina e Caribe (OECD *et al*, 2019).

Como explica Paikin (2019), esses novos tempos políticos são marcados pela suspensão da Venezuela do MERCOSUL e pela conformação do Grupo de Lima em 2017, criado para desestabilizar o bloco bolivariano. Destacam-se também a paralisação da UNASUL e da

---

<sup>14</sup> Em uma década de prática da CSS registrada pela Secretaria-Geral Ibero-americana (SEGIB) em seus Informes de la Cooperación Sur-Sur, o tema mais presente na agenda dos países é a saúde, seguido de governo e do setor agropecuário; enquanto este último está mais relacionado à produção econômica, o primeiro e o segundo demonstram a importância das políticas sociais para o desenvolvimento concebido pela região.

CELAC, e a recuperação do diálogo regional por meio da OEA, com sede em Washington, devolvendo aos Estados Unidos sua forte influência nas questões regionais. De toda maneira, ao menos em termos de CSS, o autor avalia que, durante o período 2015-2018, “algunas cuestiones muestran que el paso hacia un modelo más igualitario de relacionamiento y la búsqueda de nuevos roles para los países del MERCOSUR iniciado en 2012/2014 no han sido en vano”, já que as diretivas construídas no período anterior seguem vigentes (PAIKIN, 2019, p. 217).

### III. A COOPERAÇÃO SUL-SUL NO MERCOSUL DO SÉCULO XXI

Tendo em vista a Cooperação Sul-Sul instituída no MERCOSUL, Oddone e Perrotta (2012) chamam atenção para as duas formas que essa relação pode assumir: a CSS como alternativa à integração, diante das dificuldades de integração real, ou seja, um meio que possibilita a colaboração entre os países; e a CSS que converge com a integração regional e, com isso, serve de meio para seu aprofundamento ao constituir espaços de concertação, articular mecanismos interinstitucionais e fortalecer a confiança entre os países. Os países membros do MERCOSUL têm optado pela CSS com vistas à integração regional, com vistas a alcançar um nível mais profundo de entendimento e trabalho conjunto, tal como demonstram as iniciativas para harmonização de políticas públicas e a adoção de políticas comuns.

Entretanto, há uma limitação institucional do MERCOSUL que, apesar de suscitar a cooperação bilateral entre os países-membros do bloco, pode resultar num desgaste e desvalorização da regionalização. Observa-se, no presente, gradual bilateralização da CSS no bloco. Assim, ao mesmo tempo que o MERCOSUL propicia acordos entre seus membros (muitas vezes bilateral), também podem se beneficiar dela num contexto de desmantelamento do bloco por parte dos governos nos países, como uma alternativa disponível (*second best*) para continuar os diálogos regionais (PAIKIN, 2019; ODDONE e PERROTTA, 2012).

Durante o ciclo pós-liberal, as práticas da CSS produziram debates importantes, e o MERCOSUL foi reconcebido “como un proyecto político estratégico y reorientado hacia un nuevo regionalismo continental” (RODRÍGUEZ PATRINÓS, 2014, p. 94). A assinatura do que veio a ser conhecido como *Consenso de Buenos Aires* em 2003 pelos presidentes Néstor Kirchner e Lula da Silva impactou de maneira significativa as agendas do MERCOSUL e resultou na adoção de uma renovada concepção político-estratégica do bloco com vistas à maior autonomia e ao desenvolvimento regional. No documento, os governos afirmam que

[...] la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA).

Neste sentido, aprovaram uma série de políticas voltadas ao fortalecimento institucional do bloco e à ampliação de sua agenda temática, que passou a incorporar as dimensões política e social como fundamentais para o desenvolvimento regional. Para Rodríguez Patrínós (2014, p. 95),

A pesar de las múltiples dificultades inherentes a su naturaleza geopolítica e intergubernamental, el MERCOSUR avanza hacia un modelo de desarrollo integrado que jerarquiza nuevas agendas y actores, a la vez que construye y fortalece una institucionalidad regional capaz de gestionar un modelo multidimensional de integración.

Dessa forma, apresentamos como a prática da CSS veio acompanhando a consolidação do MERCOSUL ao longo desses trinta anos (1991 a 2021), passando de mero instrumento implícito na integração para um mecanismo estratégico em vários níveis de governo (global, regional, nacional e local/subnacional). Adota-se aqui dois marcos: o ano de 2003, quando o *Consenso de Buenos Aires* impulsionou a CSS e o aprofundamento do MERCOSUL; e o ano de 2015, quando o *Consenso de Beijing*<sup>15</sup> passou a imperar na *maré azul*, caracterizada pela ascensão da direita nos governos da América do Sul (ZUCATTO, 2019)<sup>16</sup>, período em que tanto a cooperação entre os países da região quanto as iniciativas de integração regional perderam força, apesar de não desaparecerem.

No quadro 1 abaixo, sugerimos uma sistematização desse período de três décadas, indicando que a CSS passa de um meio a serviço da integração para uma política estratégica do bloco, em resposta às demandas globais. Se a primeira década da CSS é marcada por

<sup>15</sup> Segundo Svampa e Splivak (2015), a América Latina transitou do Consenso de Washington a outro tipo de inserção também periférica e dependente que tem sido nomeado de Consenso das Commodities, marcado pelo neoextrativismo e a reprimarização da produção regional provocada pela alta demanda do mercado chinês e, mais recentemente, pelo Consenso de Beijing devido a intensificação da dependência chinesa - transição hegemônica marcada pelo declínio dos Estados Unidos e pela primazia econômico-financeira da China, neodependentismo caracterizado pelo neoextrativismo e desindustrialização, e intensificação das commodities.

<sup>16</sup> Entre os exemplos iniciais de mudança estão: as eleições de Mauricio Macri, em 2015, na Argentina; Sebastian Piñera, em 2017, no Chile, que está em seu segundo mandato; Ivan Duque, eleito presidente em 2017 pelo Centro Democrático na Colômbia, recém-criado partido de direita que se consolidou em oposição ao ex-presidente Juan Manuel Santos e ao acordo de paz com as FARC; Lenín Moreno, eleito presidente do Equador em março de 2017 pelo Alianza PAIS, que apesar de ser centro-esquerda e ex-aliado de Rafael Correa, assume posições cada vez mais à direita; e, mais recentemente, Jair Bolsonaro no Brasil.

interlocuções graduais entre os representantes dos países para harmonizar políticas e realizar projetos conjuntos, aprofundando a integração regional, nas duas décadas seguintes, observa-se a crescente institucionalização da CSS no MERCOSUL, o que está estreitamente relacionado às tendências internacionais de cumprimento das metas da Agenda 2030 e de mudança na atuação do CAD/OCDE. No atual século XXI, assiste-se, por exemplo, ao fortalecimento da CSS como política pública em vários países da região e, também, como eixo estratégico das organizações internacionais que participam da agenda apoiando os países e suas iniciativas – este é o caso da CEPAL<sup>17</sup>.

**Quadro 1: A Cooperação Sul-Sul e a Integração Regional do MERCOSUL**

FASES HISTÓRICAS	INTEGRAÇÃO REGIONAL	COOPERAÇÃO SUL-SUL
Antecedentes (pré-1991)	<b>Gestação do MERCOSUL:</b> o regionalismo fechado  Cooperação e Integração para o desenvolvimento autônomo da região	<b>Cooperação bilateral:</b> uma série de acordos entre os países do Cone Sul <sup>18</sup>  O Programa de Integração Econômica Argentino-Brasileira PICAB (1986)
Primeira década (1991 - 2001)  <b>Constituição do MERCOSUL (1991): o Tratado de Assunção</b>	<b>MERCOSUL Fenício:</b> regionalismo aberto (neoliberal)  Abertura da economia à globalização comercial; integração comercial sem outros projetos comuns; diálogo com a União Europeia: Acordo Marco (1995) para o fortalecimento institucional do bloco	<b>Cooperação intergovernamental do Cone Sul</b>  Cooperação Sul-Sul marcada por iniciativas esparsas em determinados temas e agendas – a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD)
Segunda década (2001-2011)	<b>MERCOSUL produtivo, social e cidadão:</b> um novo regionalismo pós-liberal, pós-hegemônico  Multiplicação das iniciativas (UNASUL, CELAC, BRICS) e Integração profunda: as Cúpulas Sociais (2006), o Parlamento do MERCOSUL (2005), as Reuniões Especializadas (mulher, agricultura familiar, cooperativas e economia social e solidária); a Rede Mercocidades, o FOCEM (2004) e a UPS (2010)	<b>Cooperação regional desde acima e desde abaixo</b>  Cooperação Sul-Sul: cooperação descentralizada, com a sociedade civil e cooperação transfronteiriça  Proposta do GANASUL (2008): cooperação multisetorial (cooperação técnica, econômica, comercial, social e política)

<sup>17</sup> CEPAL aprova resolução com recomendação para transformar o Comitê de CSS em Conferência Regional sobre a CSS elevando a prioridade do tema – sujeito à aprovação plenária do órgão em novembro próximo. Disponível em <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/paises-regiao-impulsionam-criacao-conferencia-regional-cooperacao-sul-sul-america-latina> Acesso em: agosto de 2021.

<sup>18</sup> Conforme reconheceu Vieira (2021), o Tratado de Itaipú de 1973 entre Brasil e Paraguai para criação da empresa binacional; o Tratado de Yacretá entre Argentina e Paraguai com o mesmo objetivo; o Tratado da Lagoa Mirim entre Brasil e Uruguai; o Tratado da Bacia do Prata entre Argentina e Uruguai; a criação da Agência Brasileira-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares; além dos acordos de localidades fronteiriças vinculadas entre Argentina e Brasil e entre Brasil e Paraguai entre tantas outras iniciativas bilaterais que reforçam a integração regional.

Terceira década (2011-2021)	<p><b>MERCOSUL resistente:</b> declínio da sua prioridade para os países e continuidade da cooperação sem o mesmo ímpeto</p> <p>A tentativa da supranacionalidade (Alto Representante do MERCOSUL) e seu declínio</p> <p>Resolução própria nos temas sensíveis como normas técnicas e definições aduaneiras</p>	<p><b>Institucionalização da CSS no MERCOSUL</b></p> <p>Grupo de Cooperação Internacional-GCI (2012); a Política de Cooperação Internacional (2014); a Estratégia em matéria de cooperação no MERCOSUL para o período 2018-2021 (2018)</p> <p>Coop. Internacional do MERCOSUL intra e extrarregional: dinâmica própria em termos de temas, atores</p>
-----------------------------	---	---

Fonte: Oddone e Perrotta (2012) e Paikin (2019).

### III.1 Primeira fase: 2003 a 2015

Considerando o contexto abordado na seção anterior, pode-se afirmar que, embora a cooperação internacional esteja presente no MERCOSUL desde seus primórdios – o Tratado de Assunção reconhece, em seu artigo 10, a mesma como ferramenta para apoiar o processo de integração –, é somente a partir do início do século XXI que a CSS se torna prioridade no bloco, resultando no aumento expressivo de projetos, programas e ações executados por meio dessa modalidade e na criação de órgãos e instrumentos estratégicos para a coordenação dos países e intensificação da cooperação regional - CSS intrarregional. Assim, a priorização da CSS como estratégia de inserção internacional autônoma e de desenvolvimento regional foi se configurando como caminho para implementação das novas agendas políticas e sociais adotadas durante a onda rosa. Neste contexto, foram sendo elaborados novos marcos jurídicos e institucionais, incluindo a criação de mecanismos, fundos e estruturas, que permitiram a implementação de projetos de CSS.

A criação do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) em 2004 (MERCOSUR/CMC/DEC nº 45/04) representa um importante marco desta nova fase de *integração positiva*, baseada na construção de políticas e instituições comuns, por meio da cooperação e coordenação de agendas regionais voltadas ao enfrentamento de desigualdades estruturais. Esta representa a primeira experiência de cooperação financeira sul-americana, e foi criada como estratégia de redução de assimetrias no plano regional (RODRÍGUEZ e PATRINÓS, 2014, p. 96). O fundo entrou em vigor em 2007 com os seguintes objetivos: financiar projetos para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e fortalecimento do processo

de integração. De acordo com relatório elaborado pela Unidade Técnica do FOCEM, a distribuição de recursos do Fundo por programas no período 2005-2015 deu-se da seguinte maneira: 12% fortalecimento institucional; 16% coesão social; 29% competitividade; e 43% infraestrutura. No total, foram implementados 49 projetos no período analisado (FOCEM, 2015). Rodríguez Patrínós (2014, p. 99) avalia que os órgãos executores envolvidos na implementação desses projetos precisam enfrentar “un complejo entramado de procedimientos administrativos, rigurosamente burocráticos, con insuficientes niveles de coordinación y poca visibilidad a nivel nacional”. Devido à sua complexa estrutura burocrático-administrativa, bem como à priorização do investimento em infraestrutura regional e às limitações orçamentárias e operativas, o FOCEM atende a uma parcela muito pequena das demandas por cooperação internacional dos inúmeros órgãos que compõem o bloco.

A partir da crise econômica global de 2008, os países da região começaram a questionar a adoção do modelo europeu e o papel passivo na cooperação internacional, passando a posicionar-se como parceiros nas novas relações cooperativas, baseadas na solidariedade e na horizontalidade, com benefícios mútuos (PAIKIN, 2019, p. 213). Neste contexto, a Venezuela propôs a criação do *Grupo de Alto Nivel para la Elaboración de la Cooperación Sur-Sur del MERCOSUR* (GANASUR), a qual foi apoiada pelos demais Estados naquele momento, “a fin de elaborar las bases conceptuales, metodológicas y operativas, entre otras, de un programa de cooperación en sectores estratégicos tales como los sectores alimentario y energético” (MERCOSUR/CMC/ACTA N° 01/08). Como explica Paikin (2019, p.213), embora a proposta não tenha avançado, colocou em debate a necessidade de repensar a atuação do MERCOSUL na CID e forçou a substituição do Comitê de Cooperação Técnica que, com baixo nível de autonomia e capacidade de reflexão, era responsável pela coordenação dos projetos de cooperação do bloco desde 1992 (Resolución N° 26/92), pelo Grupo de Cooperação Internacional (GCI), criado em 2012.

Diante da necessidade de responder às mudanças no sistema da CID e de desenvolver estratégias para o fortalecimento do tema no bloco, o GCI se tornou responsável pela coordenação da cooperação técnica do MERCOSUL, aplicação dos alinhamentos emanados dos órgãos políticos e apoio técnico ao processo de aprovação, seguimento e avaliação das iniciativas de CSS no âmbito regional. Como resultado desse processo, foi aprovada em 2014 a nova *Política de Cooperação Internacional*, que define, em seu artigo 1º, a cooperação internacional no MERCOSUL como

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 (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/14).

Tal política estabelece os princípios gerais que devem reger tanto a cooperação no interior do MERCOSUL quanto a cooperação extrabloco. São eles: a adequação com as prioridades de cooperação do bloco, solidariedade, respeito à soberania e não ingerência nos assuntos internos dos países, horizontalidade, não condicionalidade, consenso, equidade, benefício mútuo, natureza complementar da cooperação com os objetivos e políticas do MERCOSUL, respeito às particularidades culturais, históricas e institucionais dos sócios, protagonismo dos atores locais, promoção de saberes, instituições e consultores técnicos do bloco, otimização da alocação de recursos, acesso à informação, e gestão centrada no cumprimento dos resultados objetivamente verificáveis estabelecidos pelas partes para cada projeto (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/14).

Assim, embora as mudanças de orientações políticas na agenda do MERCOSUL fiquem explicitadas a partir de 2003, os avanços mais significativos em termos de cooperação internacional se deram somente na segunda década do século XXI. Como explica Paikin (2019),

[...] estos giros en materia de política exterior, modelo de desarrollo y formas de cooperación no se dieron en perfecta sincronía. Quizás por la existencia de proyectos plurianuales, quizás por los tiempos que insume construir nuevos consensos y nuevas hegemonías sobre cada agenda, las modificaciones en las formas de cooperación evidenciaron un fuerte retraso en relación a los cambios políticos... si tomamos como momento fundacional del “giro a la izquierda” del MERCOSUR la Cumbre del No al Alca del 2005, veremos que aún se deberá esperar siete años para el inicio del cambio formal de la política de cooperación en el bloque que culminará con la Decisión 23/14 y las nuevas regulaciones basadas en la CSS (PAIKIN, 2019, p. 219)

O autor enfatiza que a discussão institucional do MERCOSUL neste período pós-crise global de 2008 abandona o eixo da supranacionalidade e do déficit democrático, até então muito influenciada pelo modelo europeu, e passa a concentrar-se no déficit social da integração, tanto em termos de participação dos movimentos sociais como em termos de construção de agendas próprias. Além da criação do Programa *Somos MERCOSUL* e das Cúpulas Sociais, foi criada em 2010 Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) pela Decisão CMC 65/10, como tentativa de reforma institucional orientada à ampliação da participação da sociedade civil nos órgãos, o que acreditamos contribuir com uma cooperação Sul-Sul pensada e praticada desde abaixo, mais direcionada aos problemas e projetos plurais e alternativos ao modelo de desenvolvimento vigente, que será discutido mais adiante. Paikin (2019) e Oddone e Perrotta (2014) destacam também a introdução dos entes subnacionais como contribuição importante para a prática efetiva da CSS e para o processo de integração, pois entendem que a participação de tais atores estimulou duas vertentes da CSS: a cooperação fronteira e descentralizada, as

quais se constituem nos exemplos mais claros da vigência e importância da cooperação intrabloco do MERCOSUL e seu paradigma solidário (ODDONE e PERROTTA, 2014).

Todavia, a proposta de criação de um fundo regional para a cooperação dedicado tanto às assimetrias quanto à cooperação fronteiriça não vingou. A ideia de integração do Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FOAR) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) sucumbiu diante da priorização por parte dos países de seus recursos e diretrizes e da existência de outros fundos regionais, como o Fundo de Iniciativas Comuns da UNASUL (PAIKIN, 2019). Oddone e Perrotta, (2012, p.31) entendem que essa é uma tendência bastante comum na América do Sul, já que os países priorizam suas diretrizes e interesses de política externa em detrimento da governança intergovernamental. Para elas, essa tendência só se resolveria com a adoção de um processo de integração com características comunitárias, promovida por instituições supranacionais. Neste sentido, as autoras questionam se "el creciente y sostenido compromiso por la CSS al interior del bloque, se traducirá algún día en programas reales de integración?" (ODDONE e PERROTTA, 2012, p.31).

Assim, diante da ausência de um fundo voltado à cooperação internacional do MERCOSUL e das limitações orçamentárias, burocráticas e operacionais do FOCEM, foram sendo criados fundos setoriais pelos distintos órgãos com o objetivo de garantir o aporte regular de recursos para a implementação de projetos de cooperação em áreas específicas. Foram criados, neste sentido, o Fundo Educacional do MERCOSUL (Decisão CMC N° 33/04) e o Fundo de Agricultura Familiar (Decisão CMC N° 45/08), que entraram em vigor em 2012; e o Fundo MERCOSUL Cultural (Decisão CMC N° 38/12), o Fundo de Promoção do Turismo do MERCOSUL (Decisão CMC N° 24/09) e o Fundo de Promoção de Cooperativas do MERCOSUL (Decisão CMC N° 51/12), os quais não entraram em vigor até o presente momento. Desse modo, o financiamento dos projetos de cooperação nas áreas políticas e sociais se dá atualmente por meio do (i) aporte de cotas dos Estados Partes (como contrapartida de projetos/ações ou para financiamento do valor total dos mesmos), (ii) contribuições de atores extrarregionais (organismos regionais e internacionais e/ou países parceiros) e (iii) fundos de cooperação regional, os quais têm facilitado a implementação de ações empreendidas pelos distintos órgãos do bloco e que, desde 2014, contam também com aportes dos Estados Associados (MERCOSUR/GMC/ACTA N° 01/18/ANEXO IX).

De acordo com o estudo realizado pelo próprio MERCOSUL sobre a cooperação intrabloco desenvolvida no período 2005 a 2015 (MERCOSUR/GMC/ ACTA N° 01/18/ANEXO IX), a maior parte das ações realizadas neste âmbito concentram-se em três setores, que representam 70% do total de iniciativas implementadas, a saber: educação (168

ações), saúde (132 ações) e agricultura familiar (126 ações). Em seguida, o setor de ciência e tecnologia concentra 14% do total de iniciativas identificadas, e os setores de meio ambiente, gênero e integração produtiva representam, juntos, 15% das ações desenvolvidas. O estudo revela, ainda, que

un total de 336 acciones de cooperación técnica tuvieron lugar en el marco de programas y/o proyectos de cooperación (aproximadamente el 55% del total de acciones identificadas), mientras que el resto de las acciones (274 en total) fueron diseñadas e implementadas en forma aislada (no vinculadas a programas/proyectos), correspondiente a aproximadamente el 45% del total relevado (MERCOSUR/GMC/ACTA N° 01/18/ ANEXO IX).

Sobre a tipologia das ações, quase metade delas correspondem à organização de seminários e cursos nacionais ou regionais de curta duração (300 ações). Foram realizadas, ademais, 53 assistências técnicas entre países do bloco nos setores analisados pelo estudo, sendo que 39 delas dedicadas ao setor de agricultura familiar, 8 ao setor de meio ambiente e 6 ao setor de saúde. O estudo não conseguiu identificar a fonte de financiamento de 22% do total de iniciativas mas, dentre as ações identificadas, destaca-se que 48% delas (293 iniciativas) receberam o apoio técnico e/ou financeira de algum ator extrarregional (organismos internacionais, países ou grupos de países), de maneira exclusiva ou com aporte adicional dos Estados Partes do MERCOSUL, enquanto 30% das ações (184 iniciativas) receberam financiamento exclusivo intra-MERCOSUL (MERCOSUR/GMC/ACTA N° 01/18/ANEXO IX). Com isso, nota-se a prevalência da Cooperação Triangular (CTr) em detrimento da CSS, seguindo uma tendência internacional.

### *III.2 Segunda fase: 2015 a 2021*

A partir de 2015, com as mudanças políticas em diversos países da região, “la configuración de un MERCOSUR crítico a las lógicas del Norte y su apuesta a la constitución de un modelo propio del Sur Global comenzó a desdibujarse” (PAIKIN, 2019, p.217). Apesar disso, a análise dos documentos produzidos pelo GCI neste período demonstra continuidade com relação aos trabalhos que vinham sendo desenvolvidos, os quais resultaram na aprovação, em 2018, da *Estratégia em matéria de cooperação no MERCOSUL para o período 2018-2021* (MERCOSUR/GCI/ATA. N° 01/18). A análise do documento revela que as diretrizes e princípios estabelecidos pela *Política de Cooperação Internacional* aprovada em 2014 seguiram vigentes. Em sua introdução, o documento reforça a definição de cooperação internacional adotada pelo Artigo 1° da nova *Política de Cooperação Internacional*, tal como apresentada anteriormente nesta seção. Reforça, ainda, “la necesidad de avanzar en la

generación de estrategias y políticas de desarrollo al interior del bloque, que permitan reducir las asimetrías entre los socios, e intercambiar de manera horizontal conocimientos y experiencias” (MERCOSUR/GCI/ ATA. N° 01/18). Ademais, dentre seus objetivos específicos, destaca-se promoção da cooperação intra-MERCOSUL por meio de ações concretas de CSS e CTr na região.

Dessa forma, Paikin (2019, p. 2017) acredita que, “al menos en materia de CSS, [...] el paso hacia un modelo más igualitario de relacionamiento y la búsqueda de nuevos roles para los países del MERCOSUR iniciado en 2012/2014 no han sido en vano”. O autor lembra, por exemplo, que durante a presidência pro-tempore uruguaia em 2018 foram realizados seminários para identificação de novos parceiros, a sistematização das ações de CSS do bloco e a negociação de um acordo entre o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) e o Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) voltado ao intercâmbio de boas práticas de monitoramento de políticas públicas de direitos humanos, financiado pela Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).

Durante a XXI Reunião Ordinária do Grupo de Cooperação Internacional (MERCOSUR/GCI/ACTA N° 02/20), os países do bloco chegaram a acordar “una actualización de las prioridades del MERCOSUR en materia de cooperación que se encuentran contenidas en el Título IV de la Decisión CMC N° 23/14 ‘Cooperación en el MERCOSUR’”. Todavía, o tema não voltou a aparecer nas atas das duas reuniões realizadas pelo GCI em 2021 (MERCOSUR/GCI/ACTA N° 01/21; MERCOSUR/GCI/ACTA N° 02/21). Assim, no que se refere aos marcos institucionais, a *Política de Cooperação Internacional* aprovada em 2014 continua sendo o principal instrumento de orientação para a elaboração de projetos de cooperação do bloco.

Sobre os desafios para a ampliação da cooperação internacional no MERCOSUL, o estudo *La Cooperación internacional para el desarrollo y el MERCOSUR: estado de situación, desafíos y oportunidades*, publicado pela Secretaria do MERCOSUL em 2019, aponta os seguintes:

el fortalecimiento de los mecanismos de gestión de la CSS; el desarrollo de iniciativas que sean relevantes, de calidad y orientadas a resultados y el diseño de un mecanismo para el registro y sistematización de las iniciativas de CSS, con el fin de facilitar la toma de decisiones y dar mayor visibilidad a esta modalidad de cooperación. Y, desde el punto de vista financiero se deberán buscar mecanismos sostenibles que permitan la concreción de nuevas iniciativas regionales de CSS y a través de CT, con socios tradicionales y no tradicionales, para superar la disminución de los recursos para la cooperación hacia la región (MERCOSUR/GMC/ACTA N° 02/18/ANEXO X).

Ainda sobre o debate mais recente acerca da redefinição de prioridades e estratégias, destaca-se a iniciativa do GCI relativa à elaboração do documento “*Capacidades Regionales* BJIR, Marília, v. 10, n. 1, p. 161-194, jan./abr. 2021.

*del Mercosur para el Desarrollo de la Cooperacion Sur-Sur y Triangular*, cuja proposta vem sendo desenvolvida pela Unidade Técnica de Cooperação Internacional (UTCI) desde 2019. Embora a proposta inicial tivesse como meta a finalização do referido estudo em 2020, seus resultados ainda não foram apresentados. A partir da experiência regional acumulada em cooperação internacional, a iniciativa tem como objetivo orientar a transição do MERCOSUL para a adoção de posicionamentos duais, tanto como receptor quanto ofertante de cooperação internacional, por meio da promoção da CSS e da CT com outros blocos ou países (MERCOSUR/GCI/ACTA N° 01/19/ANEXO V). Para tanto, o estudo pretende orientar o relacionamento do bloco com atores extrarregionais. De maneira mais específica, visa

documentar, difundir y promocionar las capacidades y buenas prácticas exitosas que dispone el MERCOSUR, con el propósito de poner en valor la experiencia adquirida por los órganos del MERCOSUR; fomentar e incrementar la cooperación técnica que ofrece el bloque a partir de proyectos y acciones de CSS y CT, y fortalecer las relaciones del MERCOSUR con otros actores extrarregionales, a partir del aprendizaje mutuo y la generación de nuevas experiencias que incidan en el desarrollo de todas las partes involucradas (MERCOSUR/ GCI/ ACTA N° 01/19/ ANEXO V).

A proposta posiciona a Cooperação Sul-Sul e Triangular no âmbito do MERCOSUL como

una modalidad que no sustituye a la Cooperación Tradicional (AOD) sino más bien que la complementa y que, en el ámbito de los espacios regionales, constituyen medios que coadyuvan a la integración regional, así como a la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (MERCOSUR/ GCI/ ACTA N° 01/19/ ANEXO V).

Embora a iniciativa represente um passo importante no que se refere à ampliação do protagonismo da região na CSS, as análises tanto desta proposta quanto *Política de Cooperação Internacional* adotada em 2014 e da *Estratégia em matéria de cooperação no MERCOSUL para o período 2018-2021* evidenciam a adoção de uma concepção de cooperação que mais se aproxima de uma estratégia para inserção da região no sistema da CID do que como ferramenta de articulação política em termos de disputa pela reestruturação institucional global e construção de uma nova arquitetura para a cooperação ao desenvolvimento a partir do Sul. Ao reconhecer acordos globais como a Agenda 2030 e a Agenda de Ação de Addis Abeba como marcos orientadores, sem articulá-los com a construção de marcos conceituais e políticos próprios, o MERCOSUL reproduz em suas políticas e em sua prática cooperativa as prioridades, debates e dinâmicas conduzidos pelo Norte global. Distancia-se, assim, da CSS tal como proposta inicialmente pelo Sul global, como estratégia contra-hegemônica voltada à transformação do sistema internacional, enquadrando-se no sistema tradicional da CID como modalidade complementar.

Apesar da emergência da *maré azul* no cenário político do continente desde 2015 e da dependência à matriz produtiva agropecuária típica do *Consenso de Beijing*, o processo de institucionalização da cooperação internacional no bloco na última década foi fundamental para a continuidade da CSS no MERCOSUL após o encerramento do ciclo pós-liberal e pode servir de garantia para uma nova fase da CSS, seja dando continuidade às instituições em governos não tão interessados nela, seja ensejando nova fase impulsos com governos progressistas.

Ciertamente, el MERCOSUR, por el entramado comercial y productivo de sus economías, por su historia e institucionalidad, es quien cuenta con los pies más firmes entre los proyectos regionales sudamericanos. Es de esperar entonces que resista los nuevos vientos y encuentre su lugar en el devenir de esta tercera década del siglo XXI (PAIKIN, 2019, p. 218).

#### **IV. INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO PARA A AUTONOMIA: PERSPECTIVAS PARA O MERCOSUL**

Os projetos de integração regional na América Latina são historicamente construídos a partir do binômio autonomia-desenvolvimento, refletindo tanto as disputas em torno de modelos de desenvolvimento quanto os projetos de poder que orientam as políticas externas dos governos nacionais em cada período. Como explica Paikin (2019, p. 205), “de cómo se resuelva este binomio de autonomía y desarrollo surgirá la forma de inserción internacional de cada uno de los países”. Tais projetos podem variar desde a dependência total e aquiescência com relação ao lugar definido pelas grandes potências como produtoras de matéria-prima à confrontação política e busca por um modelo próprio de desenvolvimento.

Assim, a partir da análise desenvolvida na seção anterior com relação à emergência e à institucionalização da cooperação internacional no MERCOSUL desde o início do século XXI, pretende-se discutir as possíveis contribuições deste processo para a construção de uma integração regional autônoma, assim como os limites e contradições dessa experiência que, embora tenha perdido força na agenda regional no ciclo político mais recente, continua a ser desenvolvida. São abordados, ainda, caminhos possíveis para o aprofundamento da integração regional sul-americana e para uma maior projeção da região no mundo a partir da CSS.

A autonomia é mais do que um conceito, trata-se de uma abordagem interpretativa importante da região latino-americana para apoiar sua inserção internacional - as formas de dependência e as estratégias de libertação<sup>19</sup>. A autonomia tem sido constantemente utilizada

---

<sup>19</sup> Alude-se à Juan Carlos Puig da Escola de Rosário que defende a priorização da problemática local sobre conceitos importados e que chega a constituir-se numa ‘escola doutrinária’ da região para as Relações Internacionais (LECHINI e ROJO, 2019).

para compreender tanto a CSS quanto a integração regional. Trata-se de uma cooperação estratégica em diferentes níveis – o regional (MERCOSUL, UNASUL, Grupo do Rio), inter-regional (IBAS, BRICS) e multilateral global (G20, G77 mais China) – com o fim de buscar aumentar as margens de autonomia dos países, provocando efeitos de dispersão significativos (defesa, segurança, sociedade civil, comércio e investimentos) (LECHINI, 2009). Quanto ao regionalismo internacional (a integração política), a “integración regional y búsqueda de la autonomía han estado estrechamente relacionadas en las experiencias históricas de los países latino-americanos”, que desde o século XIX buscaram promover a unidade regional para proteger a região de ameaças externas (RUIZ e SIMONOFF, 2014, p. 25).

Conforme analisado anteriormente, o desenvolvimento da cooperação internacional no MERCOSUL ao longo do século XXI acompanhou a institucionalização dessa modalidade de cooperação internacional no sistema de governança global, especialmente a partir da adoção da Agenda 2030 como marco orientador, além das concepções e diretrizes emanadas de conferências internacionais conduzidas por organismos intergovernamentais como a ONU, OCDE, SEGIB e CEPAL. Ao mesmo tempo em que os chamados governos progressistas enfatizavam em suas orientações políticas a busca por maior autonomia e protagonismo da região nas relações internacionais, na prática, o processo de institucionalização da cooperação internacional no MERCOSUL orientou-se prioritariamente pelos marcos e debates pautados pelo Norte global, assim como pela adoção de conceitos, princípios e dinâmicas propostas por estes atores hegemônicos. Assim, embora a CSS tenha ganhado força no debate político regional como caminho para a projeção do MERCOSUL no mundo, isso não se desdobrou no desenvolvimento de um projeto conceitual, político e estratégico próprio para a implementação da CSS.

A análise documental realizada revela, por exemplo, que o debate em torno do financiamento da cooperação seguiu muito centrado na busca por fundos de agências de cooperação do Norte global, por meio de projetos de cooperação extrarregional ou triangular. Destaca-se, ainda, a porcentagem expressiva de projetos de cooperação desenvolvidos pelo bloco que contam com algum tipo de financiamento externo, como apontado na seção anterior. A ausência de debates e propostas regionais voltadas ao financiamento e à gestão da governança da CSS a partir do Sul global resulta em contínua vinculação da região com interesses externos e compromete a construção de uma integração regional autônoma.

A naturalização e a conseqüente normatização da expressão *Cooperação Sul-Sul e Triangular* nos documentos do bloco, resultando numa problemática equiparação de duas diferentes modalidades de cooperação, é outro exemplo de como a prática do MERCOSUL é

pautada pela incorporação passiva da agenda global, sem a necessária problematização de seus impactos econômicos e políticos para a região. Ao analisar o léxico e a sintaxe do documento final da conferência da ONU sobre os 40 anos do *Plano de Ação de Buenos Aires*, Chakrabarti (2019) defende que a CSS e a CTr devem ser separadas e entendidas como dois tipos de arranjos cujas normatizações precisam ser aprimoradas. Neste mesmo sentido, Miró (2018) enfatiza que a triangulação entre poderes desiguais tem levado à ressignificação do conceito de *solidariedade*, um dos princípios estruturantes da CSS, resultando no ocultamento da contínua reprodução de relações coloniais. A aceitação acrítica desses termos e suas agendas representam sérios riscos aos objetivos da CSS de reorientar a política internacional. É justamente neste sentido que Schmelzener (2016 *apud* DOMÍNGUEZ e LUCATELLO, 2018) chamou a atenção para a lógica hegemônica de construção de *termos performativos que caracterizam os discursos ou regime de verdade da cooperação internacional e sua ideologia unificadora do desenvolvimento* – novos atores, AOD como novo instrumento da ajuda programática, coerência de políticas, demanda dos países receptores, eficácia e eficiência da ajuda, dentre outros.

Conforme Perrotta *et al.* (2018), a cooperação tradicionalmente recebida pelo MERCOSUL possui estratégias mascaradas em benefício dos parceiros do Norte global, que vão desde um regionalismo regulatório que causa dependência (difusão ou emulação de institucionalidades) até a construção de capacidade de certos atores e agendas vinculados a seus interesses. Os vários programas de fortalecimento institucional oferecidos pela União Europeia ao MERCOSUL orientados à educação superior, ciência e tecnologia, por exemplo, sempre estiveram baseados em um modelo específico de pacto Estado-sociedade-mercado e condicionados ao cenário geopolítico. A reaproximação política dos governos da atual maré azul com a Europa fez com que o diálogo entre a UE e o MERCOSUL voltasse ao acordo entre blocos e canalizasse o diálogo cooperativo aos arranjos triangulares, com base nas diretrizes da UE em associação com a OCDE - vide a abordagem do *desenvolvimento em transição* anteriormente abordada, como forma de solucionar os gargalos da produtividade, vulnerabilidade social, instituições e meio ambiente (OECD *et al.*, 2019).

Ainda sobre a incorporação de marcos reguladores e conceituais adotados de maneira acrítica, vale destacar que o estudo *La Cooperación internacional para el desarrollo y el MERCOSUR: estado de situación, desafíos y oportunidades*, publicado pela Secretaria do MERCOSUL em 2018, ressalta uma das críticas apontadas pela CEPAL (CEPAL, 2016, p.23 *apud* MERCOSUR/GMC/ACTA N° 02/18/ANEXO X) sobre a ausência de questões relacionadas aos direitos e problemas específicos enfrentados pelos povos indígenas e grupos

afrodescendentes na Agenda 2030, os quais representam parcela significativa da população da região sul-americana. Considerando a histórica invisibilidade de tais temáticas na agenda do MERCOSUL, que ainda hoje segue muito restrita a determinadas Reuniões Especializadas – como a Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas (RAPIM), criada em 2014; a Reunião de Ministros e Altas Autoridades sobre Direitos dos Afrodescendentes (RAFRO), de 2015; e a Reunião de Ministros da Cultura (RMC) –, a adoção da Agenda 2030 como principal marco orientador da cooperação internacional do bloco tende a reforçar a reprodução dessa invisibilidade e de suas conseqüentes exclusões.

Embora tais agendas tenham ganhado espaço no MERCOSUL durante o ciclo pós-liberal ou pós-hegemônico, resultando, por exemplo, na criação de estruturas institucionais específicas, a análise do estudo *La Cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015): análisis de siete sectores*, de 2018, demonstra a continuidade dessa negligência quanto às populações indígenas e afrodescendentes em projetos de cooperação internacional do bloco. No período analisado, foi identificada apenas uma iniciativa voltada especificamente a tais temáticas dentre os sete setores estudados: a realização do *Seminario Patrimonio Indígena en el contexto de las Misiones*, como uma ação isolada de cooperação regional desenvolvida pela Reunião de Ministros da Educação em 2010 (MERCOSUR/GMC/ACTA N° 01/18/ANEXO IX).

Num sentido positivo, a CSS intrabloco do MERCOSUL no setor da agricultura familiar tem sido considerada um caso bem-sucedido tanto no que se refere à incorporação de atores sociais nos processos decisórios do bloco quanto como demonstração da capacidade de influência e protagonismo da CSS desenvolvida pelo Sul na construção da agenda global do desenvolvimento e da cooperação internacional. Como explica González (2020), a criação da Reunião Especializada em Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF) representa uma experiência inovadora ao incluir a participação de diferentes atores sociais, o que resultou na institucionalização de um espaço de formulação de políticas públicas nacionais e subnacionais e na consolidação de um diálogo político entre sociedade civil e atores governamentais dos países da região. Nesse sentido, a REAF possibilitou o surgimento de uma *nova estrutura regional de oportunidade política* que se tornou marco de ação para a construção de políticas públicas nacionais a partir da experiência regional e, ainda, garantiu uma participação social muito mais substantiva que somente legitimadora. Para a autora (2020, p. 831), "en todos estos sentidos, la REAF reviste una importancia fundamental no sólo para lo acaecido sino, en especial, para el devenir del sector en el marco de su disputa con el modelo de los agronegocios".

Destaca-se, ademais, a relevância dessas articulações regionais para a construção de consensos capazes de influenciar os debates nas arenas globais. Milhorange e Soule-Kohndou (2017) demonstram, a partir de estudos empíricos, como organizações internacionais como a FAO adequaram-se ao novo contexto trazido pelo Sul global e sua CSS para continuar como atores legítimos participantes da configuração da cena internacional - definindo os problemas, criando normas, veiculando interesses, mobilizando atores e compartilhando tarefas sociais. Este exemplo demonstra como uma governança regional multinível e multisetorial tem capacidade para investir a CSS de maior poder. Nas agendas setoriais, a CSS propicia o fortalecimento dessa governança regional, habilitando-a a influir mais diretamente no desenvolvimento dos países e, indiretamente, nas instâncias internacionais - em suas agendas, diretrizes e recursos. Além disso, esses espaços regionais podem servir à própria CSS no tocante à construção de uma governança contra-hegemônica da CID, de forma a refletir os interesses dos países da região e a propiciar propostas alternativas desde o Sul global.

Como explicam Lallande e Suárez (2016, p. 264), os laços de confiança e colaboração multinível gerados pela CSS no âmbito regional contribuem para reposicionamento da América Latina “en el tablero internacional como un espacio más cooperativo y coherente entre sí, capaz de participar de manera más consolidada en los esfuerzos de promoción de una gobernanza global más sólida y eficaz”. Os autores ressaltam, ainda, que os resultados da CSS não devem ser considerados um fim em si mesmos, “sino que deben evaluarse y valorarse en su dimensión de medios o instrumentos que conllevan al impulso de procesos más amplios de integración latinoamericana” (LALLANDE e SUÁREZ, 2016, p. 265). Trata-se, assim, de um caminho estratégico que poderia ser assumido pelo Grupo de Cooperação Internacional do MERCOSUL (GCI) para a busca de maior autonomia, em resposta à atual dificuldade que tem a CSS de se definir a partir do Sul global devido à ausência de uma instância coletiva própria, da inexpressividade do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento do ECOSOC e da proatividade e poder do CAD/OCDE.

Embora a CSS tenha emergido como estratégia de ruptura com a governança global hegemônica, prevalece no MERCOSUL a visão da CSS como modalidade complementar à cooperação tradicional. Isso resulta na baixa probabilidade de que, mesmo num ciclo progressista de governos, haja uma agenda que desafie e inove a prática da CID. A forte vinculação das diretrizes do GCI com a Agenda 2030, a concepção da CTr vinculada à CSS, a participação dos países latino-americanos nos fóruns de harmonização das duas modalidades

cooperativas convocados pela OCDE<sup>20</sup> e as reivindicações por foros multilaterais inclusivos que promovam diálogos equitativos Norte-Sul são algumas evidências disso (LENGYEL e MALACALZA, 2012).

#### *IV.1. A CSS como caminho para uma integração regional autônoma no MERCOSUL*

Uma integração regional autônoma deve vincular-se à prática da CSS comprometida com os propósitos do Sul global, resgatando o *espírito de Bandung* e resistindo à globalização hegemônica. Tais propósitos passam inevitavelmente pela prática de uma contra-hegemonia em relação aos modelos de desenvolvimento<sup>21</sup>. Para tanto, a referência à Conferência de Bandung como marco inicial da CSS é fundamental no sentido de enfatizar que seu nascimento esteve atrelado a “un fuerte contenido político de reclamo contra un orden internacional señalado como injusto e inequitativo, que es a la vez parte constitutiva de la misma y un carácter que la diferencia de la CNS” (SURASKY, 2013, p. 07). Assim, o fortalecimento da CSS no sistema internacional passa pela consciência de que não se trata apenas de uma modalidade complementar à CNS – como vem sendo reproduzido em documentos globais e também do MERCOSUL –, mas como um discurso e posicionamento políticos de denúncia da cooperação tradicional, reivindicando “un diálogo entre iguales, donde la centralidad, finalmente, no esté en el Norte ni en el Sur sino en las posibilidades que brinda su encuentro cuando es real y no mera formalidad” (SURASKY, 2013, p. 11).

Ao adotar as definições, conceitos e documentos orientadores produzidos nas últimas décadas pelo Norte Global, o MERCOSUL acabou por esvaziar suas políticas e estratégias de cooperação internacional do conteúdo político orientador da CSS como estratégia autônoma e contra-hegemônica global. Nesse sentido, é fundamental reconhecer os limites do progressismo latino-americano que, embora tenha logrado avanços significativos no âmbito da integração regional por meio da ampliação e institucionalização das agendas políticas e sociais do MERCOSUL, não chegou a romper, em seus projetos políticos, com os discursos e concepções hegemônicas sobre desenvolvimento e cooperação internacional que garantem a

---

<sup>20</sup> Segundo a OECD et al. (2019), a parceria da região latino-americana com a União Europeia deve se guiar pelos interesses comuns, valores compartilhados e fortes complementaridades como forma de estabelecer novas perspectivas de cooperação internacional e de levar adiante a abordagem do 'desenvolvimento em transição'.

<sup>21</sup> Nos vinculamos aqui ao conceito proposto por Cox (1981), para quem além de uma 'nova hegemonia' e de uma 'não-hegemonia' na estrutura mundial, um outro caminho possível para as forças sociais gerarem processos de mudança da produção é a contra-hegemonia, entendida a partir do 'Terceiro Mundo', atual Sul global, como coalizão contra a dominação de países e com vistas a um desenvolvimento autônomo na periferia do sistema e ao fim da relação centro-periferia.

reprodução da colonialidade do poder e a continuidade da violência e invisibilização dos povos, saberes e cosmovisões do Sul global. Se, por um lado, a ampliação da agenda social pode ser entendida como um passo importante para o enfrentamento do déficit social do bloco, por outro, a incorporação acrítica de marcos, diretrizes e agendas globais sobre desenvolvimento e cooperação internacional limitam os direitos humanos e sociais dos povos da região. Limita, ademais, sua capacidade de construção de autonomia e de enfrentamento do padrão de poder que garante a reprodução das relações de dependência, periferação e colonialidade da região. Como recorda Svampa (2016), o paradigma neo-extrativista ligado à ascensão da hegemonia chinesa que marcou as estratégias de desenvolvimento na região durante a onda rosa consolidou novas relações assimétricas e de dependência. Dessa forma, sem questionar a noção de crescimento econômico infinito sob a qual se reproduz o *mito do desenvolvimento*, o MERCOSUL seguiu reproduzindo um modelo civilizatório excludente e insustentável. Como ressaltado por Acosta (2016, p. 50), “o desenvolvimento, enquanto proposta global e unificadora, desconhece violentamente os sonhos e as lutas dos povos subdesenvolvidos.”

A atual pandemia do Covid-19 escancara todas essas crises relacionadas ao colonialismo, à modernidade e ao capitalismo, refletindo a impossibilidade de alcançar qualquer meta relacionada ao chamado *desenvolvimento sustentável* sem o enfrentamento de suas raízes profundas: o padrão de poder colonial e seu modo de produção capitalista global, baseado na exploração intensa da natureza e da vida humana e no extermínio da diversidade biológica e cultural do planeta. Para Escobar (2013), o *desenvolvimento* é um projeto tanto econômico, no âmbito do capitalismo imperial, como cultural, já que surge da experiência particular da modernidade europeia e subordina as demais culturas e conhecimentos, buscando homogeneizá-las com base em princípios ocidentais.

Tanto na política internacional quanto no campo disciplinar das Relações Internacionais, “multiplicam-se estudos sobre a arquitetura ambiental global, suas organizações e acordos, mas partem quase sempre do paradigma hegemônico e universalizado do desenvolvimento eurocêntrico” (GRAZIANO, 2020, p. 88). Contudo, como defende a autora, a luta pela emancipação social não passa revisão ou substituição da estrutura de governança e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) por outra agenda de objetivos e metas universais impostas desde acima pela política internacional, mas sim pela imaginação de horizontes civilizatórios que nasçam das experiências dos povos em seus territórios e da pluralidade de suas cosmovisões e modos de vida, distanciando-se da racionalidade moderna cartesiana que separa cultura e natureza e da lógica unilinear do tempo que rege a noção progressista de acumulação infinita.

Por meio do resgate de cosmovisões ancestrais, a concepção andina do *buen vivir*<sup>22</sup> articulada pelos movimentos indígenas latino-americanos tem se revelado como horizonte utópico para um outro modelo civilizatório possível a partir de suas perspectivas não-antropocêntricas e de raízes comunitárias não-capitalistas, com ênfase na valorização da vida, dos laços comunais e da relação com a natureza (ACOSTA, 2016). Neste sentido, pode-se afirmar que se aproxima do que Escobar (2014) denomina *projeto descolonial*, já que visa romper tanto com o paradigma neoliberal do desenvolvimento quanto com o da euromodernidade.

O Bem Viver não pretende assumir o papel de imperativo global, como sucedeu com o desenvolvimento em meados do século 20. O Bem Viver é, por um lado, um caminho que deve ser imaginado para ser construído, mas que, por outro, já é uma realidade. O Bem Viver será, então, uma tarefa de (re)construção que passa por desarmar a meta universal do progresso em sua versão produtivista e do desenvolvimento enquanto direção única, sobretudo em sua visão mecanicista do crescimento econômico e seus múltiplos sinônimos. O Bem Viver apresenta-se como uma oportunidade para construir coletivamente novas formas de vida (ACOSTA, 2016, p. 69).

A criação de redes de solidariedade transnacional por parte de movimentos sociais latino-americanos tem representado essa potencialidade, ao partir do *buen vivir* como projeto emancipatório capaz de articular lutas ecoterritoriais locais por autonomia com alianças globais em defesa de seus direitos coletivos e do planeta. Conforme ressalta Friggeri (2019; no prelo), não se pode perder de vista outros processos de integração latino-americana, num sentido mais amplo, que nem sempre estiveram relacionados ao Estado e seus espaços de governança. A articulação de lutas populares, que construíram identidades de resistência diante do avanço do capitalismo neoliberal, deve ser vista como integração contra-hegemônica. Para tanto, é preciso desafiar o campo teórico-conceitual predominante, o lugar epistêmico-político e suas fontes, sendo necessário “un proceso de descolonización/descapitalización del conocimiento, pero también la capacidad de construcción de un pensamiento alternativo y original latino-americano” (FRIGGERI, no prelo).

## V. CONCLUSÃO

Neste debate sobre a CSS no MERCOSUL como meio para uma integração regional autônoma, cabe-nos perguntar: Após o regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico, o que virá?

---

<sup>22</sup> Algumas das expressões indígenas que foram traduzidas e deram origem à noção de *buen vivir/vivir bien* são: *sumak kawsay* (quechua); *suma qamaña* (aymara); *teko pora* (guarani); *küme mogen* (mapuche). Ressalta-se a necessidade de reconhecer as diferenças em termos de significações e apropriações, próprias de cada contexto e cultura.

Não é possível considerar a 'volta atrás' promovida pelos atuais governos de direita após tanta capacidade desenvolvida pelas iniciativas de cooperação técnica no âmbito do MERCOSUL, sejam reflexões, formações, intercâmbios de saberes e experiências, seja a própria criação de espaços voltados à participação social e ao diálogo e cooperação com outros atores governamentais nacionais, subnacionais e transnacionais.

Pode-se dizer que a Cooperação Sul-Sul tem sido praticada desde o início do MERCOSUL para apoiar ações conjuntas entre os países membro do bloco, numa CSS regional. Ademais, observa-se que o MERCOSUL tem se constituído em importante espaço para a concretização, com destaque para alguns fóruns e agendas setoriais que lograram avançar nessa cooperação regional, a exemplo da REAF, para a realização dos propósitos e princípios da CSS, fazendo com que essa cooperação reverbere para além da região, pautando agendas globais e modificando a atuação de organizações internacionais. Tal é a relação virtuosa que se pode estabelecer entre a Cooperação Sul-Sul e os processos de integração regional.

Desde uma perspectiva mais estrutural, é preciso reconhecer que o Mercosul responde a um sistema internacional de forma a legitimar-se nele. Todavia, a partir de seu protagonismo e ampla experiência dos países membros do bloco com a CSS, há na região potencial para liderar a construção de uma arquitetura de governança que de fato transcenda os paradigmas hegemônicos do SIDC. Para tanto, precisa superar a CSS como mecanismo complementar à cooperação tradicional para perseguir uma cooperação que logre descolonizar discursos e práticas no Sul global. A prática da CSS comprometida com o *espírito de Bandung* representa não apenas um caminho para o MERCOSUL construir uma integração regional autônoma, mas também uma oportunidade para liderar a construção de uma arquitetura da CSS, projetando a região como protagonista de debates globais, pautando agendas, criando consensos e propondo conceitos e marcos de governança alternativos.

Ao descolonizar o discurso da ajuda e consolidar o princípio da *solidariedade*, a CSS se mostra alternativa à cooperação tradicional. Contudo, para que seja possível avançar numa proposta verdadeiramente autônoma e contra-hegemônica, é preciso guiar-se pela prática horizontal e por propósitos orientados à superação dos binários nós-outros, Norte-Sul. Este deve ser o caminho para a construção de um regionalismo solidário universal como alternativa ao atual projeto político que orienta a integração regional no âmbito do MERCOSUL, a partir justamente da CSS articulada, promovida e pensada desde o Sul global.

## VI. REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos**. São Paulo: Ed. Elevante, 2016.

AYLLÓN, B. P. La CELAC en las dinámicas de las relaciones Sur-Sur: ¿Hacia una gobernanza regional de la cooperación y el desarrollo? **Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales**, 48, 2014. Disponible en: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4589/1/06-CO-Ayllon.pdf>

ALDEN, Chris; MORPHET, S.; VIEIRA, M.A. **The South in World Politics**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010.

BERNAL-MEZA, R. Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. **Ibero-Online.de**, Jun 2013.

BRUN, E. **Mudanças no Panorama Internacional por meio das Relações Sul-Sul: Relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio**, v. 1 Brasília: FUNAG, 2016.

CORONADO, J.P. Geopolítica de la planeación del desarrollo: el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPAN/UNASUR) en el Foro CELAC-China. **Estudios Internacionais**, Belo Horizonte, v. 8 n. 3 p. 91-109, Set., 2020. ISSN 2317-773X

CHAKRARBATI, M. Lexicon and Syntax of Development Cooperation: BAPA+40 Outcome Document – Some Contestations. **Development Cooperation Review**, v. 1, n. 10-12 [Special Issue] pp.44-49 Jan-Mar, 2019.

DOMINGUÉZ, R.; LUCATELLO, S. Introducción: historizando y descolonizando la cooperación internacional para el desarrollo. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals** n. 120 p.7-27 Dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.7>

ESCOBAR, A. **Autonomía y diseño: la realización de lo comunal**. Buenos Aires: Ed. Tinta Limón, 2017.

ESCOBAR, A. **Sentipensar con la tierra: Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia**. Medellín: Ediciones UNAULA, 2014. 184 p. (Colección Pensamiento vivo)

ESCOBAR, A. **Pluriversal Politics: the real and the possible**. Duke University Press, 2020.

ESCOBAR, A. **Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales**. Bogotá: Ediciones desde Abajo, 2013.

FRIGGERI, F.P. **Diez Tesis para una Teoría de las Relaciones Transestatales**. no prelo.

FRIGGERI, F.P. Hacia un ñandereko latinoamericano: identidad de resistencia e integración contrahegemónica. **Relaciones Internacionales**, Madrid [GERI– UAM] n.39, p.121-145 Oct.2018 - Enero 2019. DOI: <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.39.007>

GONZÁLEZ, L. el predio a la región: la participación de las organizaciones de la agricultura familiar en la REAF. **Revista Brasileiro de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 9, n. 5, p.799-840 [Edição Especial Agricultura Familiar no MERCOSUL], Dez. 2020.

GRAZIANO, V. Outros mundos possíveis: crise civilizatória, (re)construções identitárias e lutas indígenas na América Latina. **CADERNOS ADENAUER**, v. 3/2020, p. 73, 2020.

BJIR, Marília, v. 10, n. 1, p. 161-194, jan./abr. 2021.

LALLANDE, J; SUÁREZ, P. Cooperación Sur-Sur como promotora de la integración latinoamericana. In: SUÁREZ, P.M.R. (Coord.) **Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XXI: América, África, Asia, Europa, Eurasia y Medio Oriente**. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2016, pp. 241-266.

LECHINI, G. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: mito o realidad? **Relaciones Internacionales**, Madrid, n.12 [GERI-UAM] Out. 2009.

\_\_\_\_\_; ROJAS, P. Las Contribuciones de la ‘Escuela Rosarina’ al estudio de Relaciones Internacionales en Argentina. **Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM**, n. 133, enero-abril de 2019, pp. 185-205.

LENGYEL, M.; MALACALZA, B. **Países de Renta Media y Cooperación Sur-Sur: el caso latinoamericano**. Buenos Aires: FLACSO, 2012.

LO BRUTTO, G; CRIVELLI, E. El panorama actual de la integración regional en América Latina. In: KERN, A. et al. **La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019.

MAWDSLEY, E. South–South Cooperation 3.0? Managing the consequences of success in the decade ahead. **Oxford Development Studies**, DOI: 10.1080/13600818.2019.1585792.

MENEZES, R.G.; CAIXETA, M.B. Desigualdades, Sul global e Cooperação Sul-Sul: miradas desde a América Latina. In: MENEZES, R.G.; CAVALCANTI, L.; SIIVA, C.T da. (orgs.) **América Latina no século XXI: desigualdades, democracia e desenvolvimento**. Curitiba, CRV, 2020 v. 5, p. 111-132.

MERCOSUL. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/14. **Cooperación en el MERCOSUR**. Paraná, 2014.

MERCOSUL. MERCOSUR/GCI/ATA. N° 01/18. **XVI Reunión Ordinaria del Grupo de Cooperación Internacional**. Asunción, 2018.

MERCOSUL. MERCOSUR/CMC/DEC n° 45/04. **Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur**. Belo Horizonte, 2004.

MERCOSUL. MERCOSUR/ GMC/ ACTA N° 01/18/ ANEXO IX. **Estudio N° 02/18 “La Cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015): análisis de siete sectores”**. Montevideo, 2018.

MERCOSUL. MERCOSUR/GMC/ACTA N° 02/18/ANEXO X. **Estudio N° 01/17 “La Cooperación Internacional para el Desarrollo y el MERCOSUR: estado de situación, desafíos y oportunidades”**. Asunción, 2018.

MILHORANCE, C. e SOULE-KOHNDU, F. South-South Cooperation and Change in International Organizations. **Global Governance** n. 23, 2017 p. 461-481.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. Información para la Prensa N° 238/2003. Disponible em: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-y-brasil-firman-acuerdos>. Consulta em: 28 e junho de 2021.

NACIONES UNIDAS. **Estado de la cooperación Sur-Sur**. Informe del Secretario General. A/66/229. Nueva York, 2011.

NACIONES UNIDAS. **Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular**. Nota del Secretario General. SSC/19/3. Nueva York, 2016.

OCDE *et al.* Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition. Paris, OECD, 2019. Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264098084-en>

ODONNE, N.; PERROTTA, D. Cooperación Sur-Sur en el Mercosur: piano piano si va lontano. In: ROSA, J.R.; MARTÍNEZ, C.A. **De la Diversidad a la Consonancia: la cooperación Sur-Sur latinoamericana**. México DF: Int. Mora/CEDES-BUAP, 2012.

OJEDA, T. La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018). In: OJEDA, T.; MUÑOZ, E. E. (comp.). **La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019.

OJEDA, T. La cooperación Sur-Sur y regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido. **Relaciones Internacionales**, GERI-UAM, n. 15, p. 91-111 Oct. 2010.

OJEDA, T.; SURASKY, J. La cooperación Sur-Sur y los procesos de regionalización e integración en América Latina a comienzos del siglo XXI. In: AYLLÓN, B.P.; OJEDA, T.; SURASKY, J. (coords.) **Cooperación Sur-Sur: Regionalismos e Integración en América Latina**, 2014. p.19-33.

PAIKIN, D. La Cooperación Sur-Sur y la integración latinoamericana: una mirada desde el MERCOSUR. In: OJEDA, T.; MUÑOZ, E., E. (comp.). **La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)** 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019.

PERROTTA, D. V et al. La cooperación internacional al desarrollo: el Mercosur como receptor **RPPI Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v.3, n.1, pp. 173-205, Jun 2018.

RODRÍGUEZ-PATRINÓS, P. El MERCOSUR: nuevas formas de cooperación y coordinación política. In: AYLLÓN, B.P.; OJEDA, T.; SURASKY, J. (coords.) **Cooperación Sur-Sur: Regionalismos e Integración en América Latina**, 2014.

RUIZ, J.B.; SIMONOFF, A. Revisando la autonomía en América Latina en un contexto de inserción internacional y regionalismo. In: RUIZ, J.B.; SIMONOFF, A. (eds.) **Integración y Cooperación Regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2014 pp. 9-28.

SANAHUJA, J. A. **Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina**. Anuario de La Integración regional de América Latina y el Gran Caribe, 2009.

SANAHUJA, J. A. Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC. In: HERSHBERG, E.; SERBIN, A.; VIGEVANI, T. (eds.). **El hemisferio en transformación: Regionalismo**,

multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante. **Pensamiento Propio**, Edición Especial 39, Enero-Junio 2014.

SANAHUJA, J.A. La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro libera-conservador y contestación normativa. In: MESA, M. (coord.) **Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional** CEIPAZ: Anuário 2018-2019, 2019.

SANAHUJA, J.A. (ed.) **La Agenda 2030 en Iberoamerica: políticas de cooperación y 'desarrollo en transición'**. Madrid: Fundación Carolina, 2020.

SANAHUJA, J.A. La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR), **Anuario Iberoamericano**, Madrid, 2008.

SANTOS, F.L.B. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)**. São Paulo: Ed. Elefante, 2018.

SURASKY, J. La Cooperación Sur-Sur como herramienta decolonial. In: XXVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) Huatulco, México, octubre de 2013.

SVAMPA, M.. **Debates Latinoamericanos: indianismo, desarrollo, dependencia y populismo**. Buenos Aires C.A: Edhasa, 2016.

SVAMPA, M.; SPLIVAK, A.M. China en América Latina: Del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing. **Revista Ensembles** n. 3 año 2, pp.34-63, 2015 ISSN 2422-5541 [online]

VIEIRA, G.O. 30 anos Mercosul: caminhos e possibilidades. Curitiba: Instituto Memória Editora, 2021 [apresentação]

ZUCATTO, G.E. A Ascensão da Direita na América do Sul. **Boletim OPSA**, n. 1. pp. 6-14, Jan-Mar, 2019 ISSN 1809-8827

Recebido em: junho/2021.

Aprovado em: setembro/2021.