

BEPI

Boletim de Economia e
Política Internacional

Número **25**
Maio | Ago. 2019

Cooperação Internacional e o Sul Global



BEPI

Boletim de Economia e
Política Internacional

Número **25**
Maio | Ago. 2019

Cooperação Internacional e o Sul Global



Governo Federal
Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

André Tortato Rauhen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessora-chefe de Imprensa
e Comunicação**

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor

Rodrigo Fracalossi de Moraes

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2019

Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília: Ipea. Dinte, 2010 –

Quadrimestral.
ISSN 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional. 3. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais.

CDD 337.05

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS	5
A GOVERNANÇA GLOBAL DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E A AGENDA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 2030 André de Mello e Souza	7
COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA E A AVALIAÇÃO DOS PROJETOS ESTRUTURANTES: O ESTADO DA ARTE E UMA AGENDA DE PESQUISA Aline Duarte da Graça Rizzo	19
COOPERAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO BRICS Luís Kubota	27
A INSTITUCIONALIDADE DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA NA UNASUL E NO MERCOSUL Pedro Silva Barros Sofia Escobar Samurio	35

APRESENTAÇÃO E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS¹

Políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento encontram-se em um processo de transição. A ascensão de governos conservadores ou de perfil populista em vários países desenvolvidos levou ao poder grupos que questionam a responsabilidade destes para com o mundo em desenvolvimento. Dentre outros pontos, suas críticas têm como alvo as contribuições de governos para o desenvolvimento internacional, seja de forma bilateral, seja para organizações internacionais. Estas contribuições são frequentemente apontadas como um desperdício de recursos, os quais deveriam ser aplicados nos próprios países de origem em vez de transferidos para locais supostamente incapazes de resolver seus próprios problemas. Estes governos são apoiados, em larga medida, por grupos neonacionalistas, para os quais um conjunto de ideias liberais associadas à globalização implicou a redução de sua autonomia e bem-estar. Mesmo onde estes grupos não estão no poder, sua influência se expandiu, como indicado pelo crescimento do número de eleitores de grupos neonacionalistas e pelo aumento do número de cadeiras que estes detêm em parlamentos nacionais.

Este processo ocorre em um contexto em que países do Sul global vinham expandindo significativamente iniciativas de cooperação para o desenvolvimento, especialmente os BRICS, a Turquia e os países árabes, seja de forma bilateral ou trilateral, seja por meio de organizações multilaterais. A contribuição de países do Sul abrangeu também a introdução de novos conceitos e abordagens, tais como *cooperação internacional para o desenvolvimento*, *parcerias*, *cooperação trilateral*, *cooperação estruturante* e *pacto para o desenvolvimento (development compact)*, algumas adotadas por países do Norte. Contudo, o fenômeno observado no mundo desenvolvido ocorre também em alguns países do Sul global: diversos grupos na Ásia e na América Latina têm questionado o avanço de ideias liberais, dentre as quais a importância atribuída à solidariedade entre os povos, um processo denominado de *onda conservadora*. Em tal contexto, como pensar políticas de cooperação Sul-Sul? E quais políticas deveriam ser adotadas pelo governo brasileiro?

Esta edição do Boletim de Economia e Política Internacional (Bepi) traz um conjunto de artigos com análises e avaliações da cooperação Sul-Sul realizada pelo Brasil ou na qual o Brasil está envolvido indiretamente, apresentando ainda algumas recomendações de políticas. Destacam-se inicialmente dois pontos. Primeiro, o que se entende por cooperação internacional para o desenvolvimento em países desenvolvidos se distingue da concepção observada no Brasil. Esta abrange não apenas atividades de apoio ao desenvolvimento em outros países, mas também o fortalecimento de organizações multilaterais e projetos voltados ao desenvolvimento socioeconômico mútuo, tanto na América Latina como em outras partes do mundo. Trata-se de uma abordagem não hierárquica da cooperação, em que predominam *parceiros* em vez de *receptores*. Esta abordagem está presente no texto de Luis Kubota sobre os BRICS, que destaca a horizontalidade da cooperação, ainda que heterogeneidades em termos de capacidades tecnológicas, econômicas e institucionais no bloco tornem tal cooperação imperfeita. Tal abordagem está presente também no texto de Pedro Barros e Sofía Samurio, no qual se destaca o caráter horizontal da cooperação transfronteiriça por meio da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e do Mercosul.

Segundo, a cooperação brasileira deve enfatizar a criação de condições sustentáveis para o desenvolvimento. Esta abordagem é observada no texto de André de Mello e Souza, o qual enfatiza a relação entre a governança da cooperação para o desenvolvimento, a oferta de bens públicos globais e a *Agenda 2030*. O mesmo argumento está presente no texto de Aline Rizzo sobre a cooperação brasileira, que apresenta as possibilidades e os limites para a avaliação de projetos estruturantes.

1. Agradeço o apoio de Kamila Mesquita Rodrigues Corrêa na revisão dos artigos desta edição.

Desses trabalhos, extraem-se ao menos três recomendações de políticas. Primeiro, parcerias com países do Sul global complementam as realizadas com países desenvolvidos. Por estarem em níveis de desenvolvimento mais próximos, soluções encontradas no Sul global podem ser mais adequadas a outros países do Sul. Segundo, tanto a cooperação prestada quanto a recebida devem se concentrar na ideia de construção de capacidades, de forma que projetos sejam institucionalizados e ganhem vida própria após sua implementação. Terceiro, o Brasil deve utilizar suas vantagens comparativas em políticas de cooperação para o desenvolvimento. Estas encontram-se principalmente na ênfase historicamente atribuída ao multilateralismo como forma de organização do sistema internacional, assim como no acúmulo de experiência do país em várias áreas, incluindo combate à pobreza e à desigualdade, preservação ambiental e saúde.

O Bepi tem como ênfase a análise e a avaliação da política externa de diversos segmentos do Estado brasileiro, incluindo as áreas de comércio exterior, cooperação internacional, defesa, governança global, integração regional, meio ambiente, relações bilaterais e relações com organizações internacionais. Busca-se auxiliar o processo decisório de órgãos do governo brasileiro, bem como qualificar o debate público sobre temas centrais na política externa do país.

Rodrigo Fracalossi de Moraes

Editor

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea

A GOVERNANÇA GLOBAL DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E A AGENDA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 2030

André de Mello e Souza¹

SINOPSE

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada em 2015 pelos Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), logrou estabelecer como aspiração global o desenvolvimento sustentável e inclusivo. Conforme reconhecido explicitamente pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 17, o cumprimento dessa agenda exigirá cooperação internacional. No entanto, a governança da cooperação para o desenvolvimento ainda carece de regime global, funcional e abrangente, dados os fracassos de esforços recentes de criar tal regime por meio do agrupamento institucional dos doadores da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e dos principais países em desenvolvimento, inclusive o Brasil. Este artigo discute as deficiências dessa governança, marcada pela fragmentação institucional, e suas implicações para a consecução dos ODS. Argumenta-se que um regime global é necessário e preferível ao status quo, devido aos ganhos de eficiência que proporcionaria, particularmente no que tange aos requisitos de coordenação e coerência das políticas da Agenda 2030. Tal regime seria especialmente importante para aqueles ODS que envolvem diretamente a provisão de bens públicos globais, em face da inexistência de mecanismos de priorização dos ODS nessa agenda.

Palavras-chave: cooperação internacional para o desenvolvimento; governança global; Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; Parceria Global para Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz; cooperação Sul-Sul.

ABSTRACT

The 2030 Agenda for Sustainable Development, adopted in 2015 by United Nations member states, has succeeded in establishing sustainable and inclusive development as a global aspiration. As explicitly recognized by Sustainable Development Goal (SDG) # 17, meeting this Agenda will require international cooperation. However, development cooperation governance still lacks a comprehensive, functional and global regime, given the failures of recent efforts to create such a regime through the institutional grouping of donors from the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and major developing countries, including Brazil. This article discusses the shortcomings of this governance, marked by institutional fragmentation, and their implications for the achievement of the SDGs. I argue that a global regime is necessary and preferable to the status quo because of the efficiency gains it would bring, particularly in what concerns the policy coordination and coherence requirements of Agenda 2030. Such a regime would be especially important for those SDGs that directly involve the provision of global public goods, given the absence of SDG prioritization mechanisms in this Agenda.

Keywords: International cooperation for development; global governance; 2030 agenda for Sustainable Development; Global Partnership for Effective Development Co-operation; South-South cooperation.

JEL: F55.

1 INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada em 2015 pelos Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), logrou estabelecer como aspiração global o desenvolvimento sustentável e inclusivo. A agenda contém dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais contém 169 metas e 232 indicadores que buscam tornar os compromissos nacionais mensuráveis e permitir a responsabilização e a prestação de contas (voluntárias) de governos e atores não governamentais. Conforme reconhecido explicitamente pelo ODS 17 – que é um ODS

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

transversal, focado nos meios de implementação e, enquanto tal, aplicável a todos os demais ODS –, o cumprimento desses compromissos ambiciosos da Agenda 2030 exigirá cooperação internacional.

O tema da recente II Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul (PABA+40), realizada em Buenos Aires, em março de 2019, sugere que um dos principais desafios da cooperação Sul-Sul (CSS) será o de definir seu papel no esforço para o cumprimento dos ODS. Além de não dispor de narrativa comum, amplamente aceita e compartilhada por países em desenvolvimento, a CSS tampouco se encontra inserida em arcabouço institucional multilateral que delimite seus princípios normativos, suas práticas e suas funções no âmbito da Agenda 2030. De fato, a governança da cooperação para o desenvolvimento de forma geral carece de regime global, funcional e abrangente, apesar de esforços recentes de criar tal instituição, por meio do agrupamento dos doadores de Assistência Oficial ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (AOD/OCDE) e dos principais países em desenvolvimento provedores de cooperação para o desenvolvimento, inclusive o Brasil.

Este artigo discute as deficiências da atual governança da cooperação internacional para o desenvolvimento, marcada pela fragmentação institucional, e suas implicações para a consecução dos ODS. Argumenta-se que um regime internacional de cooperação para o desenvolvimento é necessário e preferível ao *status quo*, devido aos ganhos de eficiência que proporcionaria e, em particular, aos requisitos de coordenação e coerência das políticas da Agenda 2030.

Embora uma discussão mais aprofundada dos empecilhos políticos envolvidos na construção de tal regime esteja fora do escopo deste artigo, há razões para acreditar que se trata de objetivo factível. Primeiro, o próprio acordo relativo aos ODS constitui evidência de interesses globais comuns que viabilizam amplo esforço de institucionalização. Ademais, o fato de que quase se obteve êxito em reunir países emergentes e membros da OCDE no mesmo arcabouço institucional, por meio da Parceria Global para Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (GPEDC – na sigla em inglês), corrobora essa ilação. Por fim, uma análise de fracassos prévios – sobretudo, o da GPEDC – sugere que, para tal propósito, será crucial acordar responsabilidades de financiamento diferenciadas para os países da OCDE, os países emergentes provedores do Sul e os países menos desenvolvidos.

2 A GOVERNANÇA GLOBAL DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Até o momento atual, não existe um regime abrangente, global e funcional de cooperação para o desenvolvimento.² Isso é surpreendente do ponto de vista da literatura acadêmica no campo das relações internacionais. Afinal, o desenvolvimento, amplamente concebido, constitui tema de negociação entre países em que, talvez mais do que em qualquer outro, os ganhos absolutos prevalecem sobre os relativos.³ Nenhum risco imediato ou direto para segurança nacional está envolvido nas negociações concernentes à cooperação para o desenvolvimento, e – em contraste com aquelas que ocorrem em regimes como o Conselho de Segurança da ONU ou até mesmo na Organização Mundial do Comércio (OMC), que envolvem mais clara e diretamente os interesses estratégicos e comerciais dos membros – tais negociações

2. Adoto a definição altamente influente de regimes internacionais proposta por Stephan D. Krasner (1982, p. 185, tradução nossa): “Princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais expectativas de atores convergem em determinada área”.

3. Para uma visão geral do debate dos ganhos absolutos *versus* relativos nos regimes internacionais, ver David A. Baldwin (1993).

tendem a ser moldadas por princípios normativos e identidades coletivas.⁴ Em outras palavras, as discussões globais no âmbito dos regimes de cooperação para o desenvolvimento estão muito mais centradas em normas e princípios do que em interesses instrumentais, pelo menos relativamente àqueles que ocorrem em regimes econômicos ou de segurança.⁵

Os desacordos sobre os princípios da cooperação internacional para o desenvolvimento entre países-membros da OCDE e os chamados países emergentes são bem conhecidos e apresentam implicações significativas para a prática de tal cooperação. Tais desacordos se referem à obrigação moral dos primeiros países de compensar os efeitos deletérios do colonialismo e do imperialismo em oposição aos ganhos mútuos de parceiros proclamados pelos últimos. Ademais, os países emergentes concebem a cooperação para o desenvolvimento como sendo muito mais ampla do que a definição de assistência oficial ao desenvolvimento, incluindo intercâmbios econômicos de vários tipos. Estes países também rejeitam a abordagem supostamente vertical e paternalista da cooperação para o desenvolvimento dos países de alta renda, endossando, em seu lugar, um relacionamento horizontal baseado em práticas orientadas pela demanda, pela propriedade local dos projetos implementados e pela independência dos parceiros. Além disso, há visões conflitantes sobre as condicionalidades concernentes a direitos humanos, à qualidade da governança ou democracia, rejeitadas pelos países emergentes, mas endossadas pelos membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE. Há também divergência nos princípios de transparência e prestação de contas e na maneira como estes devem ser aplicados.⁶ A agenda de efetividade da ajuda internacional – estreitamente associada a esses princípios – produziu a Declaração de Paris (2005) e a Agenda para Ação de Acra (2008) e tem sido uma marca do regime centrado no CAD, que pode ser considerado o primeiro grande regime internacional de cooperação para o desenvolvimento.

A partir de 1961, o CAD mostrou-se capaz de consolidar normas e princípios acordados em matéria de cooperação para o desenvolvimento e de gerar considerável coerência, coordenação e até mesmo harmonização em práticas relacionadas a tal cooperação, com monitoramento institucionalizado por meio de relatórios anuais contendo estatísticas e mecanismos de revisão por pares. No entanto, seus membros correspondem a somente 23 países de alta renda (além da Comissão Europeia – CE), todos membros da OCDE. Além disso, a importância crescente – em termos do volume de recursos, da variedade de modalidades e do alcance geográfico – da cooperação para o desenvolvimento oferecida pelos países emergentes, assim como por atores não estatais, corrobora as limitações do regime do CAD em âmbito global. Embora o CAD tenha conseguido convencer muitos países em desenvolvimento a aderir à sua agenda de efetividade da ajuda internacional, os principais países emergentes, como os do grupo do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), optaram por permanecer à margem dessa agenda. Estes países emergentes rejeitaram a Declaração de Paris como diretriz normativa ou operacional para a CSS.

Após várias tentativas malsucedidas, o CAD finalmente conseguiu, em 2011, aliciar Brasil, Índia e China para assinar o documento final de Busan, que deu origem à GPEDC, uma plataforma multiparticipativa “para melhorar a eficácia dos esforços de desenvolvimento”.⁷ Talaat Abdel-Malek lembra que:

4. A discussão do conceito e o papel das ideias baseadas em princípios e normas na política externa podem ser encontrados em Judith Goldstein e Robert O. Keohane (1993). Para uma descrição das identidades coletivas nas relações internacionais, ver Alexander Wendt (1994).

5. Isso não significa, obviamente, que os interesses econômicos ou estratégicos nunca estejam envolvidos nas negociações dos regimes globais de cooperação para o desenvolvimento; nem que normas e princípios não possam ser usados para dissimular outros motivos e interesses ocultos.

6. Não é o caso que “os prestadores do Sul são contra os princípios da eficácia da ajuda como tal, mas estes países preferem ver essas dimensões incorporadas no contexto mais amplo de ‘eficácia do desenvolvimento’” (Fues, Chaturvedi e Sidiropoulos, 2012, p. 251-252).

7. GPEDC. About the partnership. Disponível em: <<http://twixar.me/b5R1>>.

Os esforços para convidar a participação das economias emergentes – lideradas pela China, Índia e Brasil – (...) incluíram visitas a Pequim e a outras capitais por funcionários da OCDE; consultas bilaterais por ministros da OCDE; estudos conjuntos, notadamente o estudo da OCDE-China; iniciativas de autoridades coreanas e mexicanas; e intercâmbios entre a OCDE e os representantes desses países durante eventos patrocinados pela ONU (Abdel-Malek, 2015, p. 180-186, tradução nossa).

Apesar das inovações na governança da cooperação para o desenvolvimento trazidas pelo GPEDC, pouco tempo depois, logo antes do início de sua Primeira Reunião de Alto Nível no México (2014), o Brasil, a Índia e a China abandonaram a parceria global. Esses países emergentes a rejeitaram por ser vista como iniciativa liderada pelo CAD e por adotar abordagens que são estranhas à CSS, ao mesmo tempo em que não aplica efetivamente o princípio de “responsabilidades comuns, mas diferenciadas” (Besharati, 2013, p. 12-13, tradução nossa).⁸

O outro principal regime internacional de cooperação para o desenvolvimento se encontra no Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento das Nações Unidas (DCF – na sigla em inglês), estabelecido em 2005 como um subórgão do Conselho Econômico e Social da ONU. O DCF realiza sessões bienais com o objetivo de fornecer um canal de comunicação abrangente para as partes interessadas da cooperação para o desenvolvimento, a fim de que possam se engajar em processos de aprendizagem mútua e compartilhamento de conhecimentos. O trabalho analítico produzido para o DCF – inclusive o relatório do secretário-geral sobre *tendências e progresso na cooperação internacional para o desenvolvimento* e resumos de políticas – é amplamente divulgado para uso nos processos da ONU e além. O fórum procura, assim, fornecer uma plataforma para estabelecer princípios, definições e normas amplamente compartilhados e adotados, no que concerne à cooperação para o desenvolvimento.

No entanto, o DCF realizou notadamente pouco desde sua criação, em grande parte porque os países-membros não conseguiram fornecer apoio político e financeiro para sua operação. Conquanto os países de alta renda tenham geralmente e historicamente desconfiado da ONU (Fues, Chaturvedi e Sidiropoulos, 2012, p. 253), os países emergentes têm – pelo menos na retórica, se não na prática – defendido o DCF como o regime apropriado para a discussão e a coordenação de políticas de cooperação para o desenvolvimento. Os países em desenvolvimento não apenas se beneficiam da maioria dos votos no sistema decisório majoritário da ONU (um voto por país), mas também argumentam que o DCF é mais inclusivo e legítimo que a GPEDC (Abdel-Malek, 2015, p. 180).

Ao se recusar a participar de processos liderados pela OCDE, países como a Índia e o Brasil sempre se referem às Nações Unidas como o fórum natural, legítimo e universal, em que a maioria das questões internacionais, inclusive a cooperação para o desenvolvimento, deve ser discutida. Historicamente, na verdade, a ONU sempre foi uma plataforma importante para as nações do Sul, fornecendo serviços de apoio ao trabalho do G77. Organismos da ONU, como o UNDESA, a UNCTAD, a UNIDO, a FAO e o PNUD, todos têm unidades especificamente dedicadas a apoiar [a cooperação Sul-Sul] (Besharati, 2013, p. 48, tradução nossa).

Além da falta de apoio dos membros, o DCF tem – como a ONU como um todo – processos de negociação e tomada de decisão que são geralmente considerados ineficazes. De fato, o DCF ilustra claramente o *trade-off* entre legitimidade e eficiência que é onipresente na literatura de governança.⁹ Em particular, o aumento da participação e deliberação das partes interessadas pode ser crucial para

8. Para uma análise histórica de como negociações outrora promissoras no âmbito do GPEDC fracassaram principalmente como resultado de desentendimentos relacionados a esse princípio, ver Gerardo C. Bracho (2017).

9. Ver, por exemplo, Robert A. Dahl (1999). Esse *trade-off* tem sido muito discutido, particularmente na literatura sobre a governança da União Europeia (UE). Alternativamente, pode ser conceituado como um *trade-off* entre a legitimidade de entrada e saída (*input legitimacy vs output legitimacy*).

garantir legitimidade, mas tende a minar a eficiência, ao tornar o processo de tomada de decisão mais complicado e demorado, muitas vezes levando ao impasse. Nas palavras de Neissan A. Besharati:

A burocracia maciça da ONU tem seus limites, porque opera muito lentamente e sofre com a influência de múltiplas forças políticas que a puxam em direções diferentes. O grande número e a diversidade de partes interessadas dificultam muitas vezes a obtenção de consenso e a concordância de ações claras e arrojadas para o futuro. Isso levou a uma diminuição do interesse político nos fóruns da ONU, que muitas vezes são caracterizados como meras “oficinas de conversação” (Besharati, 2013, p. 48, tradução nossa).

De fato, essas deficiências do DCF criam incentivos para a busca de outros regimes de cooperação para o desenvolvimento, e os países-membros da OCDE continuam promovendo sua agenda mesmo sem o envolvimento dos países emergentes (Mello e Souza, 2014, p. 21). Paralelamente, o DCF continua desempenhando um papel sobretudo técnico de gerar e disseminar análises e dados.

3 UM REGIME GLOBAL DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO É NECESSÁRIO E DESEJÁVEL?

A percepção de falta de um ponto de partida comum para a construção de um regime global de cooperação para o desenvolvimento mais forte e inclusivo e os impasses nas negociações de repartição de encargos entre os membros do CAD e alguns dos mais importantes países em desenvolvimento podem colocar em dúvida a própria viabilidade de tal regime. Mais fundamentalmente, pode levar-nos a questionar se é necessário ou até mesmo desejável, em uma perspectiva global, tentar construir um regime de cooperação para o desenvolvimento. Os esforços fracassados são onerosos em termos de recursos e tempo e, provavelmente, também contraproducentes, pois elevam suspeitas e ceticismo em relação à cooperação futura. Será que tal regime servirá melhor aos propósitos da Agenda 2030 de desenvolvimento do que as atuais instituições plurilaterais e acordos bilaterais?

As principais respostas a essa questão têm a ver com eficiência. Com base no trabalho de Robert O. Keohane (1984), as teorias basilares dos regimes internacionais recorrem a uma lógica funcionalista segundo a qual estes regimes são criados precisamente porque aumentam a eficiência da cooperação entre países, ajudando os membros a superar problemas de ação coletiva e “falhas de mercado político”.

Regimes desempenham esse papel sempre que os países tenham interesses comuns, ainda que não idênticos. O desenvolvimento global certamente envolve interesses compartilhados entre os países. Isso é evidenciado na Agenda 2030 acordada pelos países-membros da ONU, mesmo que esses países não estejam de acordo sobre como proceder para promovê-la. Além disso, a experiência de negociar o GPEDC até 2014, quando o Brasil, a Índia e a China ainda eram membros engajados da parceria global, sugere que há interesses convergentes, apesar do posterior abandono do regime por parte desses países. Ademais, embora não possamos esperar que os regimes de cooperação para o desenvolvimento sejam legalmente vinculantes – como, de fato, o são muito poucos regimes internacionais –, eles podem ajudar a “estabelecer expectativas mútuas estáveis sobre os padrões de comportamento dos outros e desenvolver relações de trabalho que permitam às partes adaptar suas práticas a novas situações” (Keohane, 1984, p. 89, tradução nossa).

Regimes aumentam a eficiência principalmente ao reduzir os custos para alcançar objetivos comuns e ao prover bens públicos. Ao associar institucionalmente diferentes temas de negociação (Keohane, 1984, p. 89), um regime de cooperação para o desenvolvimento pode promover a coerência de políticas entre os membros, tornando menos provável que estes busquem objetivos conflitantes. Mais concretamente, há uma infinidade de *trade-offs* e conflitos na busca global dos ODS que precisam ser identificados e analisados.

Por exemplo, países em desenvolvimento que buscam fornecer acesso à energia para todos (ODS 7) podem aumentar as emissões de combustíveis fósseis, prejudicando assim o combate à mudança climática (ODS 13). Da mesma forma, as estratégias de crescimento econômico intensivas em energia e dependentes da emissão de gás carbônico e outros poluentes de alguns países podem ser eficazes para retirar um grande número de pessoas da pobreza no curto prazo (ODS 1), mas tais emissões causam sérios danos à saúde (ODS 3) e não respeitam fronteiras nacionais.

Inversamente, políticas que visam alcançar um ODS também podem contribuir para o alcance de outros, como ilustrado pelo impacto positivo do comércio e da proteção ambiental no alívio da pobreza e na saúde, respectivamente. Em resumo, promover o desenvolvimento em geral – e particularmente conforme acordado na Agenda 2030 – requer o alinhamento de múltiplas políticas em âmbitos doméstico e internacional, com o objetivo de maximizar as sinergias de metas estabelecidas e minimizar os impactos deletérios de interligações negativas.

No entanto, tal alinhamento global de políticas somente pode ser alcançado por meio de um regime de cooperação para o desenvolvimento. Na medida em que cada ODS ou área temática de desenvolvimento é abordado de forma independente entre os países emergentes e entre estes e os membros do CAD, torna-se muito mais difícil ter uma apreciação holística dos desafios e necessidades globais de desenvolvimento. Da mesma forma, acordos bilaterais entre parceiros ou a coexistência paralela de vários regimes – como o CAD, o GPEDC, o DCF, a própria Agenda 2030 e outros – serão insuficientes para o fornecimento de bens globais.

Além disso, ao evitar a duplicação de esforços ou a sobreposição de projetos, um regime de cooperação para o desenvolvimento pode reduzir os custos de consecução da Agenda 2030. Em outras palavras, pode levar a uma “divisão do trabalho”, por assim dizer, entre provedores de cooperação para o desenvolvimento.¹⁰ Os custos reduzidos resultantes são particularmente importantes, dada a preocupação com a disponibilidade de recursos para financiar essa agenda.

Ademais, considerando-se a plethora de questões políticas específicas que precisam ser abordadas para coordenar efetivamente as práticas de numerosos atores da comunidade de desenvolvimento, um regime também ajudaria na tarefa mais prosaica de tornar mais fácil e mais barato para esses atores negociarem. Beneficiando-se de economias de escala, um regime operacional reduz os custos marginais de negociar cada questão adicional, tornando-os menores do que seriam de outra forma (Keohane, 1984, p. 90). Como resultado, um regime pode reduzir significativamente os custos de transação.

Finalmente, um regime de cooperação para o desenvolvimento também teria o papel crucial de reduzir os problemas de risco moral e irresponsabilidade, aumentando o acesso à informação (Keohane, 1984, p. 95-96). O problema do risco moral, em particular, surge de forma bastante proeminente no financiamento para o desenvolvimento, pois os parceiros podem sentir-se seguros do apoio externo sob certas circunstâncias e, por essa razão, adotar políticas mais arriscadas ou imprudentes. Os parceiros também podem deixar de cumprir compromissos ou tentar isentar-se dos custos associados a qualquer acordo de cooperação para o desenvolvimento. Um regime tende a mitigar esses problemas, reduzindo a incerteza e facilitando o monitoramento.¹¹

10. Esse termo é usado por Fues, Chaturvedi e Sidiropoulos (2012, p. 255) para sustentar seus argumentos a favor de “um novo quadro internacional para a cooperação para o desenvolvimento”.

11. Ainda assim, conforme mencionado anteriormente, problemas na repartição de responsabilidades também podem impedir que o regime seja bem-sucedido, como foi discutivelmente o caso com o GPEDC. Ver Bracho (2017).

A necessidade de um regime internacional de cooperação para o desenvolvimento e seus benefícios potenciais, em termos de eficiência, foi significativamente amplificada pelas recentes transformações na natureza da própria cooperação para o desenvolvimento e pelos desafios que esta enfrenta. Em primeiro lugar, o número de atores envolvidos – e especialmente de provedores de cooperação para o desenvolvimento – aumentou dramaticamente. Embora países emergentes como China, Índia, Brasil, África do Sul, México, Turquia e outros tenham se engajado nessa cooperação há muitas décadas, durante o século XXI aumentou significativamente o volume de recursos a ela direcionados, assim como o alcance das modalidades envolvidas e o número de parceiros, que são cada vez mais de regiões geograficamente distantes (Mello e Souza, 2012, p. 89-90). Os países que anteriormente eram majoritariamente ou exclusivamente beneficiários da AOD também se tornaram provedores de cooperação para o desenvolvimento.¹² Além disso, atores não estatais, como fundações privadas, organizações não governamentais – ONGs (Büthe, Major e Mello e Souza, 2012, p. 572) e firmas, também se tornaram importantes provedores de cooperação para o desenvolvimento durante as duas últimas décadas em escala sem precedentes.

Uma implicação significativa da entrada de novos atores é que, como já mencionado, as normas e os princípios estabelecidos pelo regime do CAD se aplicam a um número menor de provedores de cooperação para o desenvolvimento. Em outras palavras, a cooperação para o desenvolvimento está sendo cada vez mais implementada fora do alcance do CAD. O GPEDC pode ser visto como uma tentativa deliberada, embora fracassada, para remediar essa situação, trazendo os países emergentes para a agenda que estes ainda veem como sendo amplamente orientada pelo CAD (Abdel-Malek, 2015, p. 180).

Outra implicação importante do crescimento dramático do número de *stakeholders* e provedores de cooperação para o desenvolvimento é que há maior necessidade de um regime que não apenas coordene e traga coerência às suas práticas, mas também explore melhor suas potencialidades, vantagens comparativas e complementariedades, aumentando assim as contribuições que estes *stakeholders* podem oferecer globalmente. Como sugerido pela teoria da ação coletiva de Mancur Olson (1965), a provisão de bens públicos globais por um grande número de provedores é muito mais difícil do que por um pequeno número de provedores, porque os incentivos para não contribuir para a provisão desses bens são maiores e também porque o monitoramento é mais difícil. Isso ajuda a explicar a institucionalização bem-sucedida do CAD: entre os países de alta renda, as negociações raramente dependem de mais do que alguns poucos participantes importantes. Entretanto, esse problema de ação coletiva também aponta para a necessidade de um regime para inúmeros atores alcançarem resultados mútua e universalmente benéficos.

Em segundo lugar, o desenvolvimento global em si mudou significativamente. A globalização e as mudanças tecnológicas a ela associadas aumentaram drasticamente a interdependência e as interconexões entre os países e entre as áreas de negociação.¹³ Isso significa que as políticas públicas produzem cada vez mais impactos que operam além das fronteiras e incidem sobre áreas distintas do desenvolvimento, e que muitas das tarefas mais prementes e urgentes do desenvolvimento contemporâneo – como combater as mudanças climáticas, reduzir os fluxos financeiros ilícitos e promover o crescimento

12. Para uma discussão sobre a grande e crescente diversidade e complexidade dos *stakeholders* na cooperação para o desenvolvimento, ver Besharati (2013, p. 4-10).

13. Particularmente importantes são as tecnologias de transporte, comunicação e informação. Por exemplo, a integração internacional da indústria 4.0 em novas cadeias de suprimento, redes de informação e repositórios de dados estará criticamente ligada ao conhecimento relevante em muitos países. Consequentemente, novos desafios transfronteiriços relacionados à aplicação de tais novas tecnologias envolverão questões jurisdicionais legais, regulatórias e antitruste. Em particular, as normas internacionais relativas a preocupações e protocolos de segurança, privacidade e procedimentos em torno de atualização, avaliação de risco, monitoramento e análise de dados no espaço digital tornar-se-ão imperativas. Ver Sachin Chaturvedi, André de Mello e Souza e Hani Besada (2019, p. 162).

econômico sustentável – somente podem ser alcançadas coletiva e holisticamente. Nas palavras de Keohane (1984, p. 79, tradução nossa), o “espaço de política” de desenvolvimento tornou-se mais denso, significando que diferentes questões se tornaram mais estreitamente ligadas, como ilustrado pelos exemplos de *trade-offs* entre ODS mencionados anteriormente. Como resultado, os incentivos para formar um regime internacional são maiores, “devido ao fato de que acordos *ad hoc* em um denso espaço político tenderão a interferir uns nos outros, a menos que sejam baseados em um conjunto comum de princípios e regras” (*op. cit.*, p. 79, tradução nossa), e de que há maior demanda por padrões que alcancem maior consistência. Os regimes estabelecerão tais princípios, regras e padrões, reduzindo assim “os custos de se levar em conta continuamente o efeito de um conjunto de acordos sobre os outros” (*op. cit.*, p. 79, tradução nossa).

4 BENS PÚBLICOS GLOBAIS, TENSÕES DISTRIBUTIVAS E PRIORIDADES

Cabem aqui duas ressalvas a respeito da discussão precedente. Primeiro, há grande variância na medida em que o cumprimento dos diferentes ODS depende do funcionamento de um regime de cooperação internacional. Alguns ODS – notadamente, combater às mudanças climáticas (ODS 13) – estão claramente relacionados à provisão de bens públicos globais e, enquanto tais, não podem ser cumpridos sem a coordenação e a colaboração possibilitada por tal regime. Em contraste, outros ODS, como assegurar educação de qualidade inclusiva e equitativa (ODS 4), podem ser alcançados simplesmente pela adoção de políticas internas adequadas.

Conforme observado por Guido Ashoff e Stephan Klingebiel (2014), a cooperação internacional para o desenvolvimento até agora tem sido “predominantemente voltada para auxiliar um país específico em seu processo de desenvolvimento, sem necessariamente produzir um bem global” (*op. cit.*, p. 21, tradução nossa). Embora essa cooperação possa ser valiosa para a troca de experiências e conhecimentos e para o aprendizado a respeito de determinados tipos de políticas e instituições nos países parceiros, ela não é adequada para enfrentar os desafios globais – para os quais a cooperação é mais necessária. No entanto, aumentar o uso desta cooperação para fornecer bens públicos globais também “carrega o risco latente de frustrar o propósito original de promover o desenvolvimento em nível nacional” (*op. cit.*, p. 21). Um regime de cooperação para o desenvolvimento funcional e verdadeiramente global será útil para aliviar as tensões entre objetivos nacionais e globais, ambos imprescindíveis para o cumprimento da Agenda 2030.

A segunda ressalva é que aumentar a eficiência da cooperação global para o desenvolvimento não é desafio puramente funcional. O próprio conceito de eficiência pressupõe certos objetivos e beneficiários. Em outras palavras, quando um acordo ou regime de cooperação para o desenvolvimento é considerado eficiente, é necessário perguntar para quais interessados ele é eficiente. Embora a discussão nesta seção tenha focado na eficiência global de um regime de cooperação para o desenvolvimento, ou nos benefícios gerais que este regime pode potencialmente trazer ao desenvolvimento global, questões políticas e redistributivas também são relevantes.

Princípios, normas e padrões acordados inevitavelmente beneficiam alguns países – ou, mais amplamente, partes interessadas – mais que outros. Mais fundamentalmente, as preferências (ou *funções utilidade*) dos países e sua própria noção de *desenvolvimento* variam significativamente, o que

significa que, mesmo sob uma perspectiva global, os resultados desejados podem variar.¹⁴ Finalmente, não apenas as diferentes preferências nos resultados estão em disputa entre os membros do CAD e os países emergentes nos regimes internacionais de cooperação para o desenvolvimento, mas também os processos. Em outras palavras, como as metas devem ser alcançadas também é importante. As dimensões políticas ou normativas implícitas em qualquer avaliação da eficiência dos regimes levam a considerações sobre os pontos de vista de determinados países e as escolhas que estes países enfrentam ao criar, unir e manter tais regimes.

Divergências relativas a objetivos e estratégias de desenvolvimento são particularmente impactantes para o cumprimento da Agenda 2030, porque esta abrange praticamente todas as questões identificadas como relevantes para o desenvolvimento.¹⁵ De fato, como a elaboração dos dezessete ODS contou com ampla participação de diferentes atores da comunidade internacional – ao contrário dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) –, o resultado foi uma agenda de desenvolvimento consideravelmente mais ampla. Por essa razão, certamente a Agenda 2030 tornou-se mais legítima – e talvez democrática – do que a Agenda 2015.

No entanto, o problema com o alto número de ODS é que a Agenda 2030 não oferece mecanismos para priorização de uns em relação aos outros, permitindo, ultimamente, que países escolham livremente quais ODS irão cumprir e quais deixarão de fazê-los. Assim, é provável que a Agenda 2030 não cause qualquer mudança significativa nas políticas de desenvolvimento nacionais ou de cooperação internacional, pois aquelas políticas que os países já intencionavam implementar antes certamente podem ser enquadradas entre os dezessete ODS. Em outras palavras, como os ODS cobrem praticamente todos os temas de desenvolvimento, eles correm o risco de, na prática, permitirem que qualquer política possa ser considerada como uma resposta à Agenda 2030. Essa permissividade é agravada pelo fato de que as revisões nacionais voluntárias constituem a “pedra angular” do acompanhamento e revisão da implementação da Agenda 2030 (United Nations, 2017).

5 CONCLUSÕES

Um regime global de cooperação para o desenvolvimento é necessário e desejável para o cumprimento da Agenda 2030. Esse é o caso não apenas devido aos ganhos de eficiência esperados dos regimes em geral, mas também e principalmente porque a Agenda 2030 compreende uma pletera de partes interessadas e objetivos distintos – embora interligados –, que dificilmente podem ser adequadamente tratados e coordenados por meio de vários acordos bilaterais ou plurilaterais. A existência de interesses comuns em relação a essa agenda sugere que a construção de um regime é possível.

No entanto, os esforços até o presente para criar um regime global de cooperação para o desenvolvimento fracassaram. Na tentativa mais notável, o GPEDC buscou tornar-se um regime inclusivo, legítimo e global de múltiplas partes interessadas, mas Brasil, Índia e China retiraram-se

14. Esse é o caso, ainda que, como discutido anteriormente, os problemas distributivos e de ganhos relativos no desenvolvimento global sejam mitigados pelo fato de que as preocupações estratégicas e econômicas nacionais não são diretamente impactadas. Uma crítica fundamental das abordagens teóricas funcionalistas é precisamente que estas tendem a minimizar o papel do poder, da política e dos ganhos relativos nas relações internacionais. Além disso, a análise de Bracho (2017) do GPEDC – bem como as recentes negociações sobre a Agenda 2030 – sugere que a distribuição do fardo financeiro do desenvolvimento global causa impasses na tentativa de construir ou ampliar os regimes internacionais.

15. Houve críticas com relação aos desequilíbrios nos ODS e particularmente à pouca ênfase dada às desigualdades raciais relativamente às desigualdades de gênero. Ainda assim, é difícil identificar um tema concernente ao desenvolvimento que não esteja de todo contemplado nos dezessete ODS, bem como em suas metas e seus indicadores correspondentes.

desse regime. Embora um regime de cooperação internacional para o desenvolvimento sem países emergentes não esteja necessariamente fadado ao fracasso, tal regime dificilmente poderia ser considerado global e seria subótimo, na medida em que exclui atores importantes. Além disso, o Brasil, a Índia e a China são atores cruciais na governança global da cooperação para o desenvolvimento. Evidência disso se encontra no fato de que muitos dos princípios, normas e padrões adotados pelo GPEDC visaram principalmente e conscientemente à cooperação internacional para o desenvolvimento ofertada por esses países.

Embora uma discussão acerca dos desacordos entre países emergentes e membros do CAD na construção de um sistema de governança global da cooperação para o desenvolvimento¹⁶ vá além do escopo deste artigo, é importante ressaltar a importância de tal sistema para o cumprimento da Agenda 2030 e, sobretudo, os ODS que envolvem bens públicos globais. Esses bens públicos não podem ser ofertados na ausência de maior coordenação e colaboração internacional. Dada a inexistência de mecanismos para priorização dos ODS nas políticas nacionais e de cooperação para o desenvolvimento, seria primordial que a comunidade global acordasse formas de assegurar o provimento dos bens públicos contidos em alguns dos ODS.

REFERÊNCIAS

- ABDEL-MALEK, T. **The global partnership for effective development cooperation: origins, actions and future prospects** (Study 88). Bonn: DIE, 2015.
- ASHOFF, G.; KLINGEBIEL, S. **Transformation of a policy area: development policy is in a systemic crisis and faces the challenge of a more complex system environment**. Bonn: DIE, 2014. (Discussion Paper, n. 9).
- BALDWIN, D. A. (Ed.). **Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate**. New York: Columbia University Press, 1993.
- BESHARATI, N. A. **Common goals and differential commitments: the role of emerging economies in global development**. Bonn: DIE, 2013. (Discussion Paper, n. 26).
- BRACHO, G. C. **The troubled relationship of the emerging powers and the effective development cooperation agenda: history, challenges and opportunities**. Bonn: DIE, 2017. (Discussion Paper, n. 25).
- BÜTHE, T.; MAJOR, S.; MELLO E SOUZA, A. The politics of private foreign aid: humanitarian principles, economic development objectives, and organizational interests in the allocation of private aid by NGOs. **International Organization**, v. 66, n. 4, p. 571-607, 2012.
- CHATURVEDI, S.; MELLO E SOUZA, A.; BESADA, H. Forward and beyond. In: UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION (Ed.). **Cooperation beyond convention: independent report on South-South and triangular cooperation**. New York: UNOSSC, 2019. p. 153-181.
- DAHL, R. A. Can international organizations be democratic? A skeptic's view. In: SHAPIRO, I.; HECKER-CORDÓN, C. (Eds.). **Democracy's edges**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 19-36.
- FUES, T.; CHATURVEDI, S.; SIDIROPOULOS, E. Conclusion: towards a global consensus on development cooperation. In: ———. (Eds.). **Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?** New York: Zed Books, 2012. p. 243-262.

16. Discuto em contribuição para o *Manual da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*, no prelo, as razões pelas quais os países emergentes, como participantes centrais, preferiram sair do novo regime do GPEDC, em vez de tentar moldá-lo por meio dos canais fornecidos para exercerem sua voz. Embora as explicações para o fracasso do GPEDC em manter tais países geralmente se concentrem na incompatibilidade de interesses entre estes países e os membros do CAD, há ampla evidência da existência de interesses compartilhados entre todos, incluindo o fato de que trabalharam juntos no âmbito da parceria global até a Reunião de Alto Nível do México (2014).

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change.** Ithaca: Cornell University Press, 1993.

KEOHANE, R. O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy.** Princeton: Princeton University Press, 1984.

KRASNER, S. D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

MELLO E SOUZA, A. A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 9, p. 89-90, jan./mar. 2012.

———. (Ed.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento.** Brasília: Ipea, 2014. p. 11-29.

OLSON, M. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

UNITED NATIONS. **Voluntary common reporting guidelines for voluntary national reviews at the high-level political forum for sustainable development (HLPF).** New York: United Nations, 2017. Disponível em: <<http://twixar.me/wSR1>>.

WENDT, A. Collective identity formation and the international state. **American Political Science Review**, v. 88, n. 2, p. 384-396, 1994.

COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA E A AVALIAÇÃO DOS PROJETOS ESTRUTURANTES: O ESTADO DA ARTE E UMA AGENDA DE PESQUISA

Aline Duarte da Graça Rizzo¹

SINOPSE

A cooperação técnica para o desenvolvimento (CTPD) brasileira tem como uma de suas estratégias a ênfase em projetos estruturantes, que se caracterizam por fortalecer as capacidades institucionais do país parceiro. Este trabalho tem por objetivo apresentar a definição de “projeto estruturante”, apontar os desafios de avaliação dessa modalidade, apresentar iniciativas de avaliação e propor uma possível agenda de pesquisa.

Palavras-chave: cooperação Sul-Sul; avaliação; projetos estruturantes.

ABSTRACT

Brazilian technical cooperation for development emphasizes structural projects as a strategy. Structural projects are cooperation projects that strengthen institutional capacities of partner countries. This paper aims at presenting the definition of structural project, indicating the difficulties of evaluating them, presenting evaluation initiatives, and proposing a research agenda.

Keywords: South-South cooperation; evaluation; structural projects.

JEL: F02.

1 INTRODUÇÃO

O tema da avaliação da cooperação Sul-Sul (CSS) tem tido destaque nos mais recentes fóruns internacionais, sobretudo quanto à adequação dos projetos de cooperação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas – a agenda 2030. Tais debates apontam para a complexidade da CSS, bem como suas especificidades e desafios no tocante à avaliação.

No caso brasileiro, a cooperação técnica para o desenvolvimento (CTPD) tem como uma de suas estratégias a ênfase em projetos estruturantes, que se caracterizam por fortalecer as capacidades institucionais do país parceiro. Nesse caso, os desafios da avaliação são ainda mais complexos, pois o resultado de um projeto estruturante depende também da atuação do país parceiro na gestão e condução. Ademais, o fortalecimento de capacidades institucionais é um processo de longo prazo e, portanto, os resultados não são imediatos. Embora a cooperação Sul-Sul seja um tema recorrente na literatura especializada, as análises geralmente focam nos *setores* dos projetos (educação, segurança, agricultura etc.) e não no seu possível caráter estruturante.

1. Doutoranda em história comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

A partir de análise documental e entrevistas, este trabalho propõe uma análise do “estado da arte” do debate sobre projetos estruturantes e os desafios da avaliação, bem como uma reflexão sobre os possíveis caminhos para uma agenda de pesquisa futura. Além da introdução e conclusão, o texto se divide em quatro seções, que têm por objetivo: apresentar a definição de “projeto estruturante”; apontar os desafios de avaliação dessa modalidade; apresentar iniciativas de avaliação de projetos estruturantes; e, por fim, propor uma possível agenda de pesquisa.

2 O QUE SÃO PROJETOS ESTRUTURANTES

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) define como “estruturantes” os projetos que têm por objetivo a formação e o fortalecimento de instituições para a capacitação de mão de obra no país demandante. Os primeiros casos de execução de um projeto estruturante foram as instalações de Centros de Formação Profissional no Paraguai e em Angola, em 2003, em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai).²

Essa modalidade de cooperação internacional tem como fundamento um dos princípios da cooperação Sul-Sul,³ o *capacity building* (desenvolvimento de capacidades), no qual se propõe que projetos de cooperação gerem autonomia ao país parceiro. Nesse sentido, desenvolver capacidades não se resume em “doar” ou “transferir” recursos ou tecnologia, mas criar e fortalecer instituições capazes de prestar autonomamente serviços de qualidade à população local. Se enquadram nesse perfil a criação de hospitais, centros de formação profissional, universidades e outras instituições promotoras de políticas públicas.

Segundo dados da ABC, o Brasil desenvolveu projetos estruturantes na África, na América Latina e na Ásia, totalizando 22 projetos. Majoritariamente, estes se direcionam aos setores de agricultura, saúde e educação, mas também às áreas de desenvolvimento social, urbano e seguridade social, como colocados no quadro a seguir.⁴

QUADRO 1
Projetos estruturantes

Continente	País/grupo de países	Setor
América Latina e Caribe	Caricom	Agricultura e segurança alimentar
	Bolívia	Formação profissional
	Colômbia	Formação profissional
	Guatemala	Formação profissional
	Haiti	Formação profissional, saúde e agricultura
	Jamaica	Educação
	Paraguai	Educação

(Continua)

2. Dados disponibilizados pela ABC. Disponível em: <<https://bit.ly/2IHB1Xi>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

3. Princípios da CSS – Nairóbi: horizontalidade, não-condicionalidade, orientação por demanda, soberania, apropriação nacional, desenvolvimento de capacidades, benefícios mútuos, múltiplos atores, compartilhamento de conhecimento.

4. Os projetos listados no site institucional da ABC incluem os que foram executados bem como os que foram interrompidos ou não implementados. Disponível em: <<http://twixar.me/LpR1>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

(Continuação)

Continente	País/grupo de países	Setor
África	Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali) + Togo	Agricultura
	Gana	Saúde
	Guiné-Bissau	Educação
	Moçambique	Desenvolvimento urbano, saúde, educação e seguridade social
	São Tomé e Príncipe	Desenvolvimento social, saúde e educação
	Senegal	Agricultura
Ásia	Timor-Leste	Formação profissional

Fonte: ABC (2013).

Obs.: Caricom – Comunidade do Caribe.

É, portanto, considerável o número de projetos de caráter estruturante desenvolvidos no âmbito da cooperação técnica brasileira. A especificidade desse tipo de projeto impõe desafios particulares, dentre os quais o da avaliação. Avaliar projetos de CSS é por si só um grande desafio e, quando o foco são projetos estruturantes, há uma série de fatores adicionais que precisam ser considerados. Tais aspectos serão tratados na seção a seguir.

3 OS DESAFIOS DA AVALIAÇÃO DE PROJETOS ESTRUTURANTES

Há uma crescente demanda pela avaliação da CSS, oriunda de diversos setores, como sociedade civil organizada, academia e organismos internacionais. Em uma concepção ampla da avaliação, ela pode envolver análise de impacto, *accountability* e monitoramento e avaliação (M&A). Além de se pensar como avaliar a cooperação a partir da perspectiva Sul-Sul, os fóruns atuais buscam discutir a adequação dos métodos de avaliação aos ODS das Nações Unidas. Esses debates caminham na direção das especificidades da CSS e de como elas se refletem na avaliação, o porquê de se avaliar, e para quem se avalia. Embora seja consensual a necessidade da avaliação, estabelecer a estratégia mais adequada é uma tarefa complexa.

No caso da cooperação brasileira, o desafio central reside no fato de que ainda não há uma política estratégica de avaliação da CSS. Os mecanismos de avaliação existentes não compõem uma diretriz institucionalizada, muitas vezes estão a cargo das agências executoras dos projetos, e a comunicação desses resultados com a sociedade civil ainda é bastante limitada. Ademais, a ausência de um marco regulatório próprio e o baixo grau de institucionalização da cooperação brasileira resultam em uma atuação difusa (Leite, Suyama e Waisbich, 2013), bem como em conceitos heterogêneos de avaliação (Souza *et al.*, 2016).

Os desafios da avaliação são ainda mais complexos no caso dos projetos estruturantes, já que estes têm por objetivo a promoção de políticas públicas de longo prazo e de efeitos estruturais. Além de uma análise temporal, cabe considerar a atuação do país parceiro na gestão e condução dos projetos, tornando a avaliação multidimensional.

Um aspecto fundamental para pensar a avaliação de um projeto estruturante é a diferenciação entre avaliações de *processos* e avaliações de *resultados*. A partir do cruzamento de informações coletadas em entrevistas é possível observar uma certa dissonância na percepção do que é processo e do que é resultado entre diferentes atores envolvidos na cooperação.⁵ A divergência pode se dar por

5. Foram entrevistados dois representantes do governo (ABC) e um representante da sociedade civil organizada.

imprecisões de definição técnica, mas também por opção política. A escolha institucional brasileira em focar no desenvolvimento de capacidades por meio dos projetos estruturantes vem acompanhada da qualificação desses projetos como resultado, e não como processo.

Isso pode ser explicado como uma tentativa de evitar o risco de se incorrer em algum mal-entendido diplomático relacionado a questões de possível ingerência, pois analisar os efeitos de um projeto estruturante exige a análise de indicadores de desenvolvimento do país parceiro. Em um exemplo hipotético, o projeto de criação de um centro de capacitação profissional é entendido como desenvolvimento de capacidades e, portanto, o centro por si só seria o *resultado* do projeto. Os efeitos desse centro na realidade local são entendidos como impacto e, portanto, sua análise envolveria, dentre outros aspectos, o compromisso do país parceiro na continuidade das políticas implementadas e, ainda, políticas públicas anteriores ao projeto, que podem ser consideradas como variáveis na análise de impacto.

O desenvolvimento de capacidades, portanto, é uma prioridade na cooperação brasileira, porém é ainda consideravelmente incipiente o debate sobre como adequar suas múltiplas dimensões a indicadores capazes de abarcar suas especificidades (Pomeroy, Waisbich e Lopes, 2017). Há, no entanto, algumas importantes iniciativas de avaliação de projetos estruturantes que merecem destaque e serão apresentadas a seguir.

4 AÇÕES INICIAIS

Um projeto estruturante é uma política pública. Portanto, métodos de avaliação de políticas públicas já estabelecidos podem contribuir para a avaliação de projetos estruturantes, desde que estejam claras as especificidades destes. Algumas iniciativas marcam avanços nesse sentido.

A avaliação do projeto estruturante Cotton 4 (Projeto C-4) foi um esforço pioneiro no Brasil. O Projeto C-4 foi realizado entre os anos de 2009 e 2013 e teve como objetivo fortalecer o desenvolvimento do setor algodoeiro em Benin, Burkina Faso, Chade e Mali. Foi coordenado pela ABC, com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e executado pela Empresa Brasileira de Agropecuária (Embrapa). O marco analítico desse trabalho foi construído a partir do Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, da ABC, publicado em 2013. No Manual, a avaliação é apresentada como um exercício fundado em três propósitos:

- aferir a eficácia, a eficiência e o potencial de sustentabilidade das iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul, bem como mensurar o seu desempenho;
- examinar a qualidade do desenho, do planejamento, da gestão, da coordenação e da execução das ações; e
- prover lições aprendidas e recomendações para o aprimoramento da cooperação técnica Sul-Sul brasileira (ABC, 2013, p. 109).

Com foco no compartilhamento de lições aprendidas, a abordagem metodológica da avaliação do Cotton 4 incluiu a multiplicidade de atores envolvidos no projeto a partir de análise documental e entrevistas semiestruturadas. Os resultados foram analisados a partir da ótica dos princípios da CSS. Os princípios privilegiados e aplicados aos resultados foram: horizontalidade, apropriação e benefícios mútuos (Suyama e Rigout, 2016).

Outro trabalho importante foi a avaliação de impacto do Centro de Excelência Contra a Fome, projeto promovido no âmbito da cooperação triangular entre Brasil, o Programa Mundial de Alimentos (World Food Programme – WFP) e mais setenta países parceiros. O trabalho foi publicado no ano de 2017 e a análise teve como recorte temporal o período compreendido entre 2011 e 2016. A abordagem metodológica dessa avaliação foi fundamentada em três pilares: avaliação multicêntrica; princípios da cooperação Sul-Sul e trilateral; e desenvolvimento de capacidades. A partir dessa orientação, os métodos utilizados foram: a teoria da mudança, a combinação qualitativa-quantitativa, e o engajamento de atores. Essa abordagem tem por objetivo a elaboração de uma avaliação multidimensional ancorada em processos colaborativos, visando a participação de todos os atores envolvidos (Pomeroy, Waisbich e Lopes, 2017).

Ambos os trabalhos tiveram como linha condutora os princípios da CSS e a percepção de que a avaliação de projetos estruturantes não pode ser unilateral. Além desses trabalhos, cabe destaque à aproximação entre profissionais da área de gestão de políticas públicas e atores envolvidos na cooperação internacional brasileira, como é o caso das recentes atividades da ABC com o Ipea.

Em agosto de 2018, foi apresentado na ABC o primeiro volume do guia *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-ante*. Pensar a avaliação de políticas públicas com base nas especificidades da cooperação internacional, especialmente no eixo Sul-Sul, é o desafio central debatido no documento. O guia trata, dentre muitos aspectos, da avaliação de políticas públicas: *i*) do alinhamento com as metas e compromissos internacionais (com destaque para os ODS); *ii*) da análise qualitativa e quantitativa das mudanças ocasionadas pela política pública implementada; e *iii*) do controle social no que tange à fiscalização da gestão das políticas, apontando a importância do envolvimento da sociedade civil no processo.

Essas são iniciativas que indicam o “estado da arte” do debate sobre a avaliação de projetos estruturantes realizados no âmbito da cooperação técnica brasileira. São, na realidade, dois projetos práticos de avaliação e um guia que podem orientar uma política institucional robusta de avaliação da CSS brasileira, sobretudo dos projetos de caráter estruturante. Na seção a seguir, serão apresentados alguns apontamentos para uma agenda futura de pesquisa.

5 CAMINHOS POSSÍVEIS: UMA AGENDA DE PESQUISA

Os desafios da avaliação de projetos estruturantes da cooperação brasileira podem ser divididos em duas dimensões: teórica e prática. Nesta seção será feito um esforço no sentido de propor caminhos possíveis para uma agenda de pesquisa futura que abarque as duas dimensões.

Do ponto de vista teórico, é preciso que os princípios da CSS sejam os norteadores das abordagens sobre a avaliação. O princípio “desenvolvimento de capacidades” (*capacity building*) é apresentado como o objetivo central dos projetos estruturantes e, portanto, é fundamental compreendê-lo. Nesse sentido, o conceito de *capability* (capacidade), do economista Amartya Sen (1992), pode ser uma ferramenta útil. O conceito articula a promoção do desenvolvimento à capacidade do indivíduo de alcançar a liberdade. Ou seja, o desenvolvimento capaz de romper com as desigualdades sociais é aquele que vai além de políticas redistributivas e tem por objetivo desenvolver capacidades de modo a gerar autonomia. Desse modo, o conceito de *capability* articulado ao princípio de *capacity building* é um instrumento analítico possível para se pensar os projetos estruturantes.

A ideia em que se firma o princípio do desenvolvimento de capacidades é precisamente a geração de autonomia por meio do fortalecimento institucional do país parceiro. Isso envolve não só autonomia do ponto de vista da instituição, mas também dos indivíduos beneficiados diretamente pelos projetos estruturantes, sobretudo no que tange à capacitação profissional. No entanto, é passível de questionamento os limites de tal autonomia. Até que ponto as instituições e indivíduos beneficiários gozam de autonomia nas relações de cooperação Sul-Sul?

A partir da análise documental e das entrevistas foram traçados alguns caminhos que devem ser trilhados no que tange à dimensão prática. Em primeiro lugar, fortalecer os mecanismos de avaliação já existentes e promover o alinhamento dessas ferramentas às especificidades dos projetos estruturantes. Isso inclui uma definição mais precisa do que são *processos* e *resultados*. Como apresentado anteriormente, algumas iniciativas de avaliação foram registradas e, a partir delas, é possível ampliar mecanismos existentes.

Além disso, algumas estratégias devem ser consideradas, tais como: *i)* fortalecer a articulação entre os múltiplos atores envolvidos nos projetos avaliados; *ii)* promover a participação ativa desses atores no processo de avaliação, evitando análises unilaterais; e *iii)* estimular o compartilhamento das experiências positivas. Por fim, atendendo à demanda internacional, a avaliação dos projetos estruturantes deve considerar a contribuição de tais políticas para o alcance dos ODS. Tais estratégias devem orientar as atividades de gestores que atuam diretamente na formulação de políticas públicas e avaliação de projetos, bem como as pesquisas e debates sobre o tema na academia e em institutos de pesquisa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os projetos estruturantes têm características específicas e sua avaliação implica desafios particulares. A ausência de uma estratégia de avaliação da CSS brasileira, bem como as limitações impostas aos projetos de desenvolvimento realizados em parceria entre dois ou mais países, configuram tais desafios. Alinhar as concepções distintas entre *processo* e *resultado*, considerando o papel do país beneficiário na condução dos projetos, talvez seja o maior deles.

No entanto, o desenvolvimento de capacidades por meio dos projetos estruturantes é uma das principais estratégias da CSS brasileira e, portanto, tais barreiras devem ser transpostas, resultando em processos de avaliação bem-sucedidos. Para tanto, é necessário compreender os desafios de avaliar um projeto estruturante em suas dimensões teórica e prática, e encontrar soluções que respondam às suas especificidades. Este trabalho, portanto, teve como objetivo apresentar o estado da arte dessa discussão e propor algumas reflexões acerca dos desafios apontados, bem como uma agenda de pesquisa futura.

REFERÊNCIAS

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Manual de gestão da cooperação técnica Sul-Sul**. Brasília: ABC, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-ante**. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

LEITE, I.; SUYAMA, B.; WAISBICH, T. **Para além do tecnicismo**: a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. São Paulo: CEBRAP/Articulação Sul; Reino Unido: IDS/Policy Brief., 2013.

POMEROY, M.; WAISBICH, T. L.; LOPES, L. **Building an agenda for the monitoring and evaluation of South-South cooperation for development**. São Paulo: Briefing/Articulação Sul, 2017a.

_____. **Centre of excellence against hunger**: impact evaluation report (2011-2016). São Paulo: ASUL/Move Social, 2017b.

SEN, A. **Inequality reexamined**. Oxford, United States: Oxford University Press, 1992.

SOUZA, A. M. *et al.* **Monitoring and evaluation mechanism for south**. New York: UNDP, 2016.

SUYAMA, B.; RIGOUT, F. **Avaliação do projeto**: apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do C-4 (Benin, Burquina Faso, Chade, Mali). São Paulo: Plan/ASUL, 2016.

COOPERAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO BRICS^{1,2}

Luis Kubota³

SINOPSE

O objetivo deste texto é apresentar a situação atual da cooperação entre os países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) na área de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), tendo como referência a cooperação mais antiga e consolidada da União Europeia (UE). A experiência europeia é referência para outros blocos de países, e pode também ser útil para os membros do BRICS. Em comparação com a UE, a análise mostra que os países do BRICS evoluíram na sua agenda de ciência e tecnologia (C&T) – por exemplo por meio dos BRICS STI Framework Programmes – mas não tanto no que diz respeito à inovação. Os membros do BRICS ainda possuem baixos índices de produção científica conjunta, o que significa que há bastante espaço para maiores intercâmbios científicos.

Palavras-chave: cooperação; ciência, tecnologia e inovação; BRICS; Europa.

ABSTRACT

This text aims at presenting the current situation regarding cooperation in science, technology and innovation (ST&I) among the BRICS countries (Brazil, Russia, India, China and South Africa), having as a reference the more advanced and consolidated cooperation in the European Union (EU). The European experience is a reference for other groups of countries and can also be useful for the BRICS countries. In comparison with the EU, the analysis shows that the BRICS countries have developed a common agenda on science and technology (through the BRICS STI Framework Programmes, for example), but not as much regarding innovation. The BRICS countries have low levels of joint scientific production, implying that there is room for expanding scientific exchanges.

Keywords: cooperation; science, technology and innovation; BRICS; Europe.

JEL: 019; 03; 057.

1 INTRODUÇÃO

Em 2015, o BRICS Think Tank Council (BTTC) publicou um capítulo sobre compartilhamento de conhecimento pelos membros do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Por um lado, o capítulo indicou que os BRICS tinham indicadores muito piores que os de Estados Unidos, Europa ou Japão. Por outro lado, a China possuía indicadores muito melhores que os dos outros BRICS (BTTC, 2015).

O Global Innovation Index (GII) é desenvolvido pela Cornell University, pelo Institut Européen d'Administration des Affaires (Insead) e pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). Seu *framework* consiste de várias dimensões. Entre as dimensões de *inputs* para a inovação, encontram-se: instituições, capital humano e pesquisa, infraestrutura, sofisticação de mercado e de negócios.

1. Versão traduzida e modificada de capítulo submetido ao BRICS Think Tank Council (BTTC).

2. O autor agradece as informações fornecidas por Carlos Matsumoto, do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), bem como as sugestões do parecerista.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

O Brasil ocupa a 64^a posição no GII 2018, tendo subido cinco posições desde 2017. A Rússia (47^a posição) está na sexta posição entre os países de renda média. A Índia (57^a posição) subiu para a quinta posição entre os países de renda média-baixa. A Índia teve um desempenho inovativo em relação ao PIB per capita acima do esperado por vários anos seguidos. O GII 2018 identificou vinte países que tiveram desempenho inovativo relativo ao nível de renda acima do esperado, e a África do Sul entrou no grupo pela primeira vez.⁴ De acordo com os organizadores do GII 2018, a ascensão da China (17^a posição) foi espetacular. O país apresentou uma das maiores melhorias em gastos das *top 3* companhias globais de pesquisa e desenvolvimento (P&D), importações de alta tecnologia, qualidade das publicações, e matrículas no ensino superior. Em valores absolutos, e em áreas como gastos em P&D, número de pesquisadores, patentes e publicações, a China está em primeiro ou segundo lugar, com volumes que superam muitos países de alta renda (Cornell University, Insead e Wipo, 2018).

A tabela 1 mostra o *ranking* dos membros do BRICS nos indicadores agregados do GII 2018. Estes indicadores são utilizados para computar o GII. No indicador de razão de eficiência da inovação a China aparece com destaque na terceira posição, a Índia figura na 49^a posição e os outros BRICS estão abaixo da 70^a posição. No subíndice de *input* de inovação, a China ocupa a 27^a posição, seguida por Rússia (43^a), África do Sul (48^a), Brasil (58^a) e Índia (63^a). No subíndice de *output* de inovação, a China lidera na décima posição, enquanto os outros BRICS estão abaixo da 50^a posição. O *ranking* mostra que a China é o membro do BRICS mais bem colocado nos quatro indicadores agregados do GII 2018 e o Brasil é o pior posicionado.

TABELA 1

Posição dos BRICS no ranking do GII 2018: razão de eficiência da inovação, subíndice de *input* de inovação, subíndice de *output* de inovação

Indicadores	Brasil	Rússia	Índia	China	África do Sul
GII 2018	64 ^a	46 ^a	57 ^a	17 ^a	58 ^a
Razão de eficiência da inovação	85 ^a	77 ^a	49 ^a	3 ^a	83 ^a
Subíndice de <i>input</i> de inovação	58 ^a	43 ^a	63 ^a	27 ^a	48 ^a
Subíndice de <i>output</i> de inovação	70 ^a	56 ^a	57 ^a	10 ^a	65 ^a

Fonte: Microdados do GII 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/PZzXTd>>. Elaboração do autor.

Por um lado, a análise do GII 2018 ilustra que a distância entre a China e os outros países do BRICS não diminuiu desde a publicação do BTTC de 2015.⁵ Por outro lado, pode-se constatar um progresso na cooperação em ciência e tecnologia apresentada pelos países do BRICS, como demonstrado em mais detalhe a seguir.

O objetivo deste texto é apresentar a situação atual da cooperação entre os países do BRICS em ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e compará-la à cooperação mais antiga e consolidada da União Europeia (UE). A análise pode apresentar possíveis caminhos de evolução para os membros do BRICS. O texto está organizado como segue: a segunda seção apresenta a metodologia; a terceira traz aspectos relevantes da cooperação em CT&I na UE; a quarta seção apresenta aspectos relevantes da cooperação em CT&I para o BRICS como um bloco; a quinta fornece uma comparação entre os dois estudos de caso; e a sexta seção apresenta as considerações finais.

4. De acordo com a classificação do Banco Mundial, Brasil, Rússia, China e África do Sul são classificados como renda média-alta; Índia como renda média-baixa.

5. Posição dos BRICS no GII 2015: Brasil (70^a), Rússia (48^a), Índia (81^a), China (29^a), África do Sul (60^a).

2 METODOLOGIA

O artigo utiliza a metodologia do estudo de caso, tendo em vista que se dispõe a explicar circunstâncias atuais de fenômenos sociais complexos. Questões do tipo “como” e “por que” são particularmente relevantes para pesquisas desta natureza (Yin, 2009). A principal pergunta da pesquisa é: como evoluiu a cooperação em CT&I entre os países do BRICS? A pergunta auxiliar é: como a cooperação em CT&I entre os países do BRICS pode evoluir no futuro, levando-se em conta a experiência da UE?

Os dois estudos de caso selecionados são a cooperação entre os países do BRICS e os da UE. O primeiro foi escolhido devido à participação do Brasil no bloco. O segundo foi escolhido em função de ser, provavelmente, a cooperação em CT&I mais antiga e consolidada do mundo, servindo de referência para outros países, inclusive os do BRICS.

A coleta de dados incluiu: revisão de literatura; análise documental; pesquisa em sítios de internet; entrevista com servidor brasileiro diretamente envolvido na cooperação; assim como informações coletadas durante painel sobre cooperação em CT&I em seminário sobre o BRICS organizado pelo Ipea em 2018.

3 ASPECTOS RELEVANTES DA COOPERAÇÃO EM CT&I NA UE

Organizações de pesquisa como o European Organisation for Nuclear Research (CERN) e o European Molecular Biology Organization (Embo) foram fundadas em 1954 e 1964, respectivamente. A European Cooperation in Science and Technology (Cost) foi estabelecida em 1971 (Okamoto e Fukasako, 2012). A Cost é um arcabouço que suporta a formação de redes de pesquisadores. Ela recebe e organiza a avaliação e a seleção de propostas e gerencia as ações que receberam recursos (mais detalhados em seguida). Ações são instrumentos de formação de redes, com participação aberta a vários tipos de partes interessadas, com abordagem *bottom-up* e voltadas para a geração de resultados (Alföldi, 2017).

Atualmente, a Cost possui 28 membros integrais da UE, cinco potenciais candidatos da Europa, três outros países externos à UE e um membro cooperador. Os objetivos da Cost incluem: fortalecer a excelência por meio de redes internacionais de pesquisadores; empoderar pesquisadores de ecossistemas de inovação menos conectados; e promover o equilíbrio geográfico, de idade e gênero por meio de suas atividades e operações (Alföldi, 2017). Em 2017, Cost promoveu 347 ações, 266 treinamentos, 2.962 visitas de curta duração, 45 mil pesquisadores, tendo uma média de ação de € 129 mil, e um orçamento de € 37,5 milhões. As propostas devem ter um mínimo de sete membros integrais, bem como um mínimo de países alvo de inclusão (Alföldi, 2017).

A European Patent Organization (EPO) é uma instituição intergovernamental criada em outubro de 1977, baseada na Convenção de Patentes Europeia, assinada em Munique em 1973. A organização possui 38 países-membros, tendo como missão garantir patentes europeias de acordo com a convenção.⁶

O programa Eureka foca na criação de uma rede intergovernamental de suporte a projetos de pesquisa e inovação orientados ao mercado, realizado por empresas, institutos de pesquisa e universidades em 39 países (Eureka Secretariat, 2015). O programa foi criado em 1985 como uma iniciativa intergovernamental com o intuito de promover cooperação mais próxima entre empresas

6. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/1Na1NhM>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

e institutos de pesquisa nos campos de tecnologias avançadas, buscando aumentar a produtividade europeia (Bayona-Sáez e García-Marco, 2010).

A estrutura do programa é *bottom-up*, o que significa que os participantes dos projetos – principalmente pequenas e médias empresas – determinam o modo como o projeto se desenvolve, sua duração e a quantia investida. Um projeto é implementado por pelo menos dois parceiros localizados em pelo menos dois países-membros, e busca desenvolver um produto, processo ou serviço inovativo, com uma clara orientação de mercado (Bayona-Sáez e García-Marco, 2010).

O Eureka tem regras simples e burocracia limitada, permitindo um processamento rápido das propostas. Em 60% dos casos, o programa é capaz de classificar um projeto em apenas quatro meses da data da submissão. Uma avaliação do programa encontrou impactos positivos para firmas participantes, mensurados pelo retorno sobre ativos (Bayona-Sáez e García-Marco, 2010).

Os Framework Programmes for Research (FP) já foram mencionados pelo relatório BTTC de 2015 (BTTC, 2015). O primeiro FP foi lançado em 1984. Os FPs multianuais não são *bottom-up* como Cost ou Eureka; ao contrário, têm objetivos bem definidos, temas e detalhes, sendo previamente negociados pelos países-membros e o parlamento europeu. Promover a mobilidade transnacional de pesquisadores é um dos principais objetivos dos FPs, e eles são administrados pela Comissão Europeia (Okamoto e Fukasako, 2012).

O European Institute of Innovation and Technology (EIT) foi criado em 2008 para dar suporte ao desenvolvimento de parcerias pan-europeias entre universidades líderes, laboratórios de pesquisa e empresas. Estas parcerias são conhecidas como *EIT innovation communities*. A sede do EIT se localiza em Budapeste, com instalações em várias outras cidades europeias, especializadas nas seguintes áreas de pesquisa: tecnologias digitais, alimentos, saúde, energia, manufatura, matérias primas e mobilidade urbana.⁷

Horizon 2020 é o maior programa europeu de pesquisa e inovação da história, com orçamento de quase € 80 bilhões para o período de 2014 a 2020. O programa conta com o apoio político dos líderes europeus e de membros do parlamento europeu. Seu objetivo é: assegurar que a Europa produza ciência de classe mundial, remover barreiras para a inovação e tornar mais fácil que os setores público e privado inovem.⁸

4 ASPECTOS RELEVANTES DA COOPERAÇÃO EM CT&I ENTRE OS MEMBROS DO BRICS

Nesta seção, será apresentado um histórico da cooperação científica e tecnológica do BRICS como um bloco, sem considerar acordos bilaterais ou outros blocos como o IBSA (Índia, Brasil e África do Sul).

Em setembro de 2011, a Rússia tomou a iniciativa de promover o primeiro encontro de oficiais seniores em cooperação científica. O encontro teve o objetivo de promover cooperação em projetos de inovação em áreas como: microeletrônica; nanotecnologia e materiais; biotecnologia; tecnologias de eficiência energética e energia renovável; e mudanças climáticas. Conforme mandato dos chefes de Estado do BRICS, o encontro também deveria considerar o estabelecimento de um grupo de trabalho sobre a indústria farmacêutica (Russia, 2011).

7. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/29U0gZg>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

8. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/2tmOrL7>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

O primeiro encontro ministerial do BRICS em ciência, tecnologia e inovação ocorreu na Cidade do Cabo, em fevereiro de 2014. Além de declarações diplomáticas genéricas, os cinco países concordaram com as seguintes áreas principais de cooperação: segurança alimentar e agricultura sustentável; mudanças climáticas e preparação e mitigação de desastres naturais; energias novas e renováveis; eficiência energética; nanotecnologia; computação de alto desempenho; pesquisa básica; pesquisa e exploração espacial, aeronáutica, astronomia e observação da Terra; medicina e biotecnologia; biomedicina e ciências da vida; recursos hídricos e tratamento da poluição, entre outras (Brazil *et al.*, 2014).⁹

Como primeiro passo, os ministros endossaram o estabelecimento de cinco áreas temáticas e respectivas lideranças: mudanças climáticas e preparação e mitigação de desastres naturais, Brasil; recursos hídricos e tratamento da poluição, Rússia; aplicações e tecnologias geoespaciais, Índia; energias novas e renováveis e eficiência energética e nanotecnologia, China; e astronomia, África do Sul (Brazil *et al.*, 2014).

Um memorando de entendimento (*memorandum of understanding* – MoU) sobre cooperação em ciência, tecnologia e inovação foi assinado em Brasília, em março de 2015. No MoU, os países concordaram em desenvolver um plano de trabalho para 2015-2018, compreendendo o lançamento da *BRICS Research and Innovation Initiative*, que deveria cobrir ações compreendendo: a cooperação no âmbito das principais infraestruturas de pesquisa; a coordenação dos existentes programas nacionais de grande escala dos membros do BRICS; o estabelecimento de um *framework* para o financiamento de projetos multilaterais de pesquisa, comercialização de tecnologia e inovação; e o estabelecimento de uma plataforma de pesquisa e inovação (Brazil *et al.*, 2015a).

As modalidades de cooperação mencionadas no MoU foram: intercâmbio de curto prazo de cientistas; programas dedicados de treinamento para desenvolver o capital humano em CT&I; organização de eventos de CT&I em áreas de interesse mútuo; intercâmbio de informação sobre CT&I; formulação e implementação de pesquisa colaborativa e desenvolvimento de programas e projetos; estabelecimento de mecanismos conjuntos para dar suporte a projetos a partir de infraestruturas de pesquisa de grande porte; facilitação de acesso à infraestrutura de C&T entre países do BRICS; anúncio de chamadas simultâneas de propostas pelos membros do BRICS; cooperação das academias e agências nacionais de ciência e engenharia (Brazil *et al.*, 2015a). O MoU também mencionou as estruturas de governança da parceria: os encontros ministeriais de CT&I, os encontros de CT&I dos oficiais seniores e os grupos de trabalho em CT&I, com responsabilidades específicas para cada um deles (Brazil *et al.*, 2015a).

O primeiro encontro do BRICS STI Funding Parties¹⁰ ocorreu em julho de 2015 em Moscou. Este encontro marcou o estabelecimento da *BRICS Research and Innovation Initiative*, cuja importância foi reconhecida no § 62 da declaração de Ufa, assinada pelos Chefes de Estado também em julho de 2015. Na capital russa, os membros do BRICS se comprometeram no desenvolvimento do BRICS Framework Programme, programa de financiamento multilateral de pesquisa por meio de chamadas conjuntas, bem como com a cooperação em infraestruturas de grande porte de pesquisa, posteriormente materializadas no BRICS Grain – Research Infrastructure Platform¹¹ – (Brazil *et al.*, 2015b).

9. Intercâmbio de informações sobre políticas e programas e promoção de inovação e transferências tecnológicas; zonas de alta tecnologia, parques tecnológicos e incubadoras; transferência de tecnologia; tecnologias limpas de carvão; gás natural e gases não convencionais; ciências oceânicas e polares; aplicações e tecnologias geoespaciais.

10. Agências de fomento dos BRICS. No caso do Brasil, trata-se do CNPq.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/2kbWAHJ>>. Acesso em: 4 set. 2018.

Em janeiro de 2016 foi assinado o Arrangement of the BRICS STI Framework Programme e o Implementation Plan. Este acordo foi materializado na primeira chamada conjunta realizada em 2016 – 1st BRICS Pilot Call 2016 – (Brazil *et al.*, 2016). As chamadas aceitam propostas que devem contar com pesquisadores de pelos menos três países do BRICS, facilitando a cooperação entre cientistas e institutos de pesquisa ao desenvolverem projetos de pesquisa básica, aplicada e de inovação. Houve 320 propostas, com 26 projetos selecionados em dez áreas temáticas, com a participação de 82 pesquisadores. Em 2017, os países do BRICS concordaram em adotar o BRICS Action Plan to Innovation Cooperation, por meio da promoção do empreendedorismo, parques tecnológicos, inovação por jovens, parcerias de longo prazo entre universidades e empresas (Brazil *et al.*, 2017).

A segunda chamada conjunta no âmbito do BRICS STI Framework Programme ocorreu em 2017. Foram submetidas 462 propostas, e 26 projetos em seis áreas temáticas foram selecionados, com a participação de 106 pesquisadores.¹² Os eventos acadêmicos setoriais, que eram raros em 2014, podiam ser contados às dezenas em 2018. Nesse ano, os membros do BRICS reconheceram a necessidade de chamadas de propostas de P&D em tecnologias disruptivas que estrategicamente posicionariam os países na liderança da quarta Revolução Industrial, bem como o estabelecimento de mecanismo para gerenciar e coordenar as atividades de CT&I do BRICS (Brazil *et al.*, 2018).

5 COMPARAÇÃO ENTRE OS DOIS ESTUDOS DE CASO

Esta seção apresenta uma comparação entre os dois estudos de caso analisados: cooperação em CT&I na UE e entre os países do BRICS. Esta comparação está sintetizada no quadro apresentado a seguir.

QUADRO 1

Comparação entre a cooperação em ciência, tecnologia e inovação na UE e entre os membros do BRICS

Características	UE	BRICS
Antiguidade	Cooperação formal e efetiva data da década de 1950, com a fundação do European Organisation for Nuclear Research (CERN).	Primeiro encontro ocorreu em 2011, mas tomou impulso em 2014, com a Declaração da Cidade do Cabo.
Contexto da integração	Um dos blocos mais integrados, com a existência da Comissão Europeia e de um parlamento, além de acordos de livre comércio e livre circulação de cidadãos.	Bloco relativamente recente, com foco na cooperação Sul-Sul. Banco de desenvolvimento criado pelos países-membros.
Contexto geográfico	Países do continente europeu.	Países espalhados em quatro continentes.
Recursos	Investimentos de dezenas de bilhões de euros.	Investimentos de milhões de dólares.
Instituições	Comissão Europeia, Instituto Europeu de Patentes, Instituto Europeu de Pesquisa, bem como infraestruturas como o CERN.	Programas geridos pelos próprios governos individualmente e suas agências.
Programas	Grande variedade de programas, incluindo pesquisa, intercâmbio e inovação.	Programas voltados à pesquisa e intercâmbio.
Estudos sobre a cooperação	Vasta literatura, inclusive avaliações de impacto.	Incipientes.

Elaboração do autor.

Como se pode observar do quadro acima, a cooperação entre os dois blocos é muito distinta. A cooperação europeia se dá no âmbito de uma integração que inclui a Comissão Europeia, a existência de um parlamento europeu, acordos de livre comércio e livre circulação de pessoas. A cooperação entre os BRICS, até pela sua distinta natureza, provavelmente nunca se dará em um contexto tão integrado quanto o europeu. A cooperação entre os BRICS enfrenta dificuldades como a distância

12. O Brasil desembolsou R\$ 1,3 milhão em 2016 e R\$ 1,85 milhão em 2017. O autor não conseguiu obter os valores para os outros países-membros.

entre seus membros, o que dificulta e torna oneroso o intercâmbio presencial entre oficiais e cientistas. Contudo, a cooperação europeia serve de inspiração para outros países, como a criação do BRICS STI Framework Programme demonstra. Certamente, os BRICS não seguirão todos os passos trilhados pelos países europeus, mas a experiência europeia em temas como o fomento à inovação pode ser útil.

Enquanto existe uma vasta literatura sobre a cooperação científica europeia, os estudos sobre os BRICS ainda são incipientes, e este artigo tenta ajudar a preencher esta lacuna. Enquanto na seção sobre a Europa bastou consultar os estudos e sítios das instituições, no caso dos BRICS foi necessário efetuar um levantamento documental e consulta a oficiais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do GII 2018 ilustra que a distância entre a China e os outros BRICS não diminuiu desde a publicação do BTTC de 2015.

A análise das declarações e de outros documentos dos BRICS na área de CT&I, apresentada na seção 4, mostra um claro caminho de evolução. A governança da parceria em áreas de interesse foi estabelecida por um memorando de entendimento.¹³ A análise documental mostra que propostas de países no âmbito da cooperação, como o fórum de jovens cientistas pela Índia, foram implementadas nos anos seguintes. Entre os exemplos que merecem destaque estão os encontros setoriais em várias áreas de conhecimento: o BRICS Grain (Research Infrastructure Platform); e o BRICS STI Framework Programme, que recebeu 462 propostas para sua segunda edição em 2017.¹⁴ Parece claro que a semente plantada apenas alguns anos atrás deu frutos. Os frutos são singelos no que diz respeito aos quantitativos, mas não desprezíveis levando-se em conta a complexidade do processo e seu caráter recente.

A antiga e madura cooperação em CT&I da UE serve como referência para outros blocos de países, como a Asia-Pacific Economic Cooperation – Apec (Okamoto e Fukasako, 2012), e pode também ser útil para os membros do BRICS. Em comparação com a UE, os países do BRICS evoluíram na sua agenda de C&T – por exemplo, os BRICS STI Framework Programmes – mas não tanto no que diz respeito à inovação. Os membros do BRICS ainda possuem baixos índices de cooperação científica como bloco, o que significa que há bastante espaço para maiores intercâmbios científicos.

No que diz respeito à inovação, a UE desenvolveu três importantes aspectos de seu sistema de inovação. O primeiro foi a criação da EPO. O segundo foi o programa Eureka, com foco na criação de uma rede intergovernamental de suporte a projetos de pesquisa e inovação por empresas, institutos de pesquisa e universidades. Por fim, o terceiro foi o EIT. Em outras palavras, integração de patentes, programas voltados à introdução de inovação no mercado e um instituto conjunto de tecnologia são iniciativas que os membros do BRICS podem considerar à medida em que a cooperação evolui.

No que tange à inovação, com base em experiências que mostram a captura de programas de fomento pela academia (Nogueira, Kubota e Milani, 2011; Marimon e Carvalho, 2008), o autor recomenda que os países do BRICS devem considerar o desenvolvimento de programas que enfatizem o mercado, tendo empresas como elementos centrais. Pequenas e médias empresas devem ter participação importante, e o programa Eureka é um bom exemplo.

13. Ver parágrafo sobre o primeiro encontro ministerial dos BRICS em CT&I, na seção 4.

14. Disponível em: <<https://bit.ly/2kh7mn4>>. Acesso em: 4 set. 2018.

REFERÊNCIAS

- ALFÖLDI, K. Introduction to the Cost Framework Programme. *In: UKRO CONFERENCE COST*, 23 Jun. 2017. **Anais...** Cost, 2017.
- BAYONA-SÁEZ, C.; GARCÍA-MARCO, T. Assessing the effectiveness of the Eureka program. **Research Policy**, v. 39, n. 10, p. 1375-1386, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2ITVszR>>.
- BRAZIL *et al.* **First BRICS science, technology and innovation ministerial meeting**: Cape Town Declaration. South Africa, Feb. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2lOtO7m>>. Acesso em: 31 ago. 2018.
- _____. **Second BRICS science, technology and innovation ministerial meeting**: Brasília Declaration. Brazil, Mar. 2015a.
- _____. **Third BRICS science, technology and innovation ministerial meeting**: Moscow Declaration. Russia, Oct. 2015b.
- _____. **Fourth BRICS science, technology and innovation ministerial meeting**: Jaipur declaration. India, Oct. 2016.
- _____. **Fifth BRICS science, technology and innovation ministerial meeting**: Hanzhou declaration. China, Jul. 2017.
- _____. **Sixth BRICS science, technology and innovation ministerial meeting**: Durban declaration. South Africa, 2018.
- BTTC – BRICS THINK TANK COUNCIL. **Towards a long-term strategy for BRICS**: a proposal by the BRICS Think Tank Council. Brasília: Ipea, 2015.
- CORNELL UNIVERSITY; INSEAD – INSTITUT EUROPÉEN D'ADMINISTRATION DES AFFAIRES; WIPO – WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **Global innovation index 2018**: energizing the world with innovation. Ithaca: Cornell University; Insead; Wipo, 2018.
- EUREKA SECRETARIAT. **Eureka general presentation**. Eureka Secretariat, 2015.
- MARIMON, R.; CARVALHO, M. de G. **Governance and coordination of S&T policies in the European Research Area**. European Commission, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2keer7K>>. Acesso em: 20 mar. 2019
- NOGUEIRA, M. O.; KUBOTA, L. C.; MILANI, D. N. CT-Info: uma visão a fundo. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 10, n. 2, p. 407, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2mhdgVV>>.
- OKAMOTO, Y.; FUKASAKO, Y. **Apec and innovations**: lessons to learn from Europe. Apec Study Center Consortium Conference, 2012.
- RUSSIA. Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation. **Senior officials meeting of the BRICS Member States on Scientific and technological cooperation**. Russia, 8 Sept. 2011.
- YIN, R. K. **Case study research**: design and methods. 4 ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2009.

A INSTITUCIONALIDADE DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA NA UNASUL E NO MERCOSUL

Pedro Silva Barros¹
Sofía Escobar Samurio²

SINOPSE

Em 2019, o Brasil deveria ter assumido a presidência *pro tempore* da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) por um ano, a partir de 17 de abril, e assumiu a do Mercado Comum do Sul (Mercosul) por seis meses, no dia 17 de junho. Diante dessa coincidência de mandatos, abriu-se um debate em torno da possibilidade de convergência das agendas das organizações regionais para a integração de fronteira na América do Sul. Este trabalho é uma versão preliminar de uma pesquisa em andamento, cujo objetivo consiste em apresentar e contextualizar a agenda de fronteira desses dois organismos e analisar o que tem acontecido recentemente no Subgrupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça (SGT) nº 18 do Mercosul, assim como no Programa sobre Integração Fronteiriça que se desenvolvia na Unasul, principalmente os avanços do Grupo Técnico Executivo (GTE) sobre Integração e Facilitação Fronteiriça e o Sistema de Informação Geográfica (SIG), ambos do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan).

Palavras-chave: integração fronteiriça; Unasul; Mercosul; integração regional; fronteiras.

ABSTRACT

In 2019, Brazil should have taken the Union of South American Nations' (Unasur) presidency for a year, starting on April 17th, as well as the Southern Common Market's (Mercosur), starting on June 17th. Given these overlapping terms, there were discussions on a potential convergence of these two organizations' agendas concerning cross-border integration in South America. This paper is part of an ongoing research project, presenting and putting into context Unasur's and Mercosur's policy agenda on cross-border integration. In addition, the paper analyses recent developments at Mercosur's Working Group on Border Integration (SGT) and Unasur's border integration program, especially the Executive Technical Group on Border Integration and Facilitation, and the Geographic Information System (SIG), both under Cosiplan.

Keywords: border integration; Unasur; Mercosur; regional integration; borders.

1 INTRODUÇÃO

Na América do Sul, as regiões de fronteira se constituíram em muitos casos como zonas marginais e periféricas do Estado, com altos índices de violência, baixo desenvolvimento, e insuficientemente integradas à economia formal e ao centro das políticas públicas dos respectivos países. As fronteiras foram inicialmente estabelecidas como espaços de separação, passíveis de disputas e possíveis conflitos militares.³ Elas se desenvolveram como zonas de transição, em geral com pouco interesse dos Estados para além dos temas de defesa e segurança nacional.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. Atualmente realiza estudos de pós-doutorado na Universidade de São Paulo (USP).

2. Pesquisadora na Dinte do Ipea.

3. Há dezenas de pontos em disputa, por exemplo, entre Chile e Bolívia, Equador e Peru e entre Venezuela e Guiana – a estabilidade das fronteiras do Brasil com os seus vizinhos é uma absoluta exceção no subcontinente.

Milton Santos em sua obra *A natureza do espaço: técnica, razão e emoção* (1996-2006) define o espaço geográfico como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de ações, um híbrido de relações sociais e condições físicas (Santos, 2006). Os objetos representam conjuntos de forças produtivas, que funcionam por meio de sistemas, podendo ser simbólicos ou sociais. Por sua vez, os sistemas de ações abrangem as relações sociais de produção. A paisagem é o espaço sem ação humana, um conjunto de formas, configuração territorial, enquanto o espaço é produto da ação social, que sempre possui uma intencionalidade.

A paisagem se dá como um conjunto de objetos reais – concretos. Nesse sentido a paisagem é transtemporal, juntando objetos passados e presentes, uma construção transversal. O espaço é sempre um presente, uma construção horizontal, uma situação única. Cada paisagem se caracteriza por uma dada distribuição de formas-objetos, providas de um conteúdo técnico específico. Já o espaço resulta da intrusão da sociedade nessas formas-objetos. Por isso, esses objetos não mudam de lugar, mas mudam de função, isto é, de significação, de valor sistêmico. A paisagem é, pois, um sistema material e, nessa condição, relativamente imutável: o espaço é um sistema de valores, que se transforma permanentemente (Santos, 2006, p. 67).

Nesse sentido, as fronteiras para Santos têm a função de delimitar o Estado enquanto formação espaço-social: “são um fato econômico, financeiro, fiscal, diplomático e militar, além de político” (2006, p. 197). Segundo Moreira (2018), inicialmente, a noção de fronteira estava atrelada a uma perspectiva geopolítica de Estado-nação, ligado à territorialidade e à segurança como ideia de limite com relação a outros territórios e com a possibilidade de expansão para fora (Friedrich Ratzel, George Curzon e Yi-Fu Tuan). Crescentemente, contudo, começa a ser percebida a dimensão humana das fronteiras por meio dos fluxos de pessoas, tendo levado ao desenvolvimento de uma perspectiva construtivista em detrimento de uma perspectiva estatista (Joaquín Eguren, Gilles Deleuze e Georg Simmel). Paulatinamente, essa compreensão das fronteiras a partir das relações humanas, como espaço de encontro, troca e complementariedade vem se consolidando.

Ainda segundo a autora, na atualidade, existe uma “reivindicação de liberdade de circulação frente à perenidade das soberanias nacionais” (Moreira, 2018, p. 23), as quais procuram regulamentar os fluxos por meio de normativas legais e do argumento da segurança. Este, contudo, entra em contradição com a mundialização associada à desterritorialização das fronteiras, criando desafios à governabilidade. Essa perspectiva focaliza a mobilidade humana, procurando estudar o controle de fronteiras territoriais a partir da noção de gestão de mobilidade, atribuindo à fronteira um *status* dinâmico, e não mais estático. O documento *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y el Caribe*, do Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe (Sela), distingue os conceitos de limite e fronteira, situação de fronteira, área,⁴ zona⁵ e região⁶ de fronteira (Sela, 2012). O *limite* está associado à noção de *linearidade*, o qual tem uma conotação fundamentalmente jurídica, que se estabelece nos tratados internacionais de limites. A *fronteira* se vincula à noção de *zonalidade* e possui uma acepção social e econômica:

uma porção do território situada nos confins de um Estado, das forças organizadoras que agem de um lado ao outro do limite e cujos vetores são a população e os condicionamentos de todo tipo (por

4. Franja de território geralmente pequena (cerca de 4 km²), sua função está intimamente associada à noção linear da fronteira. Nela a manifestação tangível do fenômeno fronteiriço acontece a uma escala local e se evidencia com o funcionamento dos passos de fronteira (Sela, 2012, p. 11).

5. Âmbito territorialmente maior que a franja, onde podem ter lugar ações de desenvolvimento de maneira orgânica, na medida em que aconteça em ambos os lados da fronteira (Sela, 2012, p. 12).

6. A região constitui um âmbito subnacional de programação e gestão do desenvolvimento que geralmente coincide com os limites de unidades político-administrativas maiores e que funcionam como uma unidade geoeconômica subnacional (Sela, 2012, p. 11).

exemplo, sendeiros, estradas ou outras vias de comunicação; linhas de transmissão de energia elétrica; explorações agrícolas ou pecuárias; implantações industriais; centros educativos ou de saúde; etc.), tudo que estimula o movimento e fluxo de pessoas, bens e serviços, processos com base aos quais se constitui no tempo solidariedade e interesses comuns que vão perfilando, dentro de certos âmbitos espaciais, o *fronteiriço* (Sela, 2012, p. 10, tradução nossa).⁷

De forma que, enquanto o limite é uma linha que indica separação, demarcando o alcance do território, a fronteira é uma área de extensão, um espaço de atuação compartilhada, uma densa trama de relações econômicas, sociais e culturais de caráter heterogêneo, cuja essência se constitui no caráter do cotidiano dessas relações. Esta “situação dinâmica que se configura com características específicas em cada setor dos territórios contíguos entre dois países, e que prevalece num momento dado pode ser denominada *situação de fronteira*” (Sela, 2012, p. 10).

De acordo com Aveni (2018, p. 46): “As diferentes escalas das relações (global, regional e local) são o palco em que se desenvolvem a dialética conflito-encontro e os paradoxos globais”. O paradoxo da globalização nas relações de fronteira encontra-se entre os direitos locais e globais e a integração social e econômica. Segundo o autor, o processo de globalização e o aumento dos acordos internacionais levam à crise do conceito de soberania como forma de manter a fronteira e as faixas de fronteira como limites rígidos. Segundo o autor, a integração é um fenômeno relacionado com a globalização da economia, embora não tenha identidade com ela. A dimensão internacional da integração é diferente da regional, o que implica levar em conta a intensidade e a qualidade da articulação produtiva e comercial intrarregional (Aveni, 2018, p. 64).

Entende-se que a integração regional, por meio de suas instituições, teria a função de articular a dialética local-global nas relações de fronteira. Por se tratar de uma instância intermediária, permite respeitar as peculiaridades da situação de fronteira ao mesmo tempo em que promove desenvolvimento e convergência em diferentes temas, e uma projeção mais robusta das áreas de fronteira no sistema internacional. De acordo com Moreira (2018), as duas iniciativas que viabilizariam a coesão social e territorial das áreas fronteiriças seriam a cooperação e a integração: “o primeiro visa propiciar o desenvolvimento com base em iniciativas conjuntas, enquanto o segundo se refere às ações empreendidas pelos países em temas específicos” (p. 39).

A integração das fronteiras é uma ferramenta fundamental para reduzir as assimetrias e buscar mais igualdade. Baseia-se em uma estratégia de quatro pilares: *i*) integração; *ii*) desenvolvimento comum (bilateral); *iii*) segurança humana, paz e democracia; e *iv*) cooperação fronteiriça (com participação local como condição de êxito). Além disso, o Estado deve promover o desenvolvimento em seus territórios com base em planejamento e realização de políticas coordenadas para superar assimetrias estruturais, aproveitamento conjunto e complementar dos recursos locais com responsabilidade socioambiental, promoção do desenvolvimento socioeconômico e maior qualidade de vida de seus habitantes (Arciniegas, 2015).

O desenvolvimento do território de fronteira deve ser entendido como um objetivo regional. A atuação nas fronteiras emerge da compreensão por parte dos Estados envolvidos de que é necessário superar os desequilíbrios regionais do desenvolvimento, afiançar os processos de integração e cooperação socioeconômica e melhor se inserir no contexto internacional. Nesse sentido, os organismos de integração regional são de grande importância, na medida em que pensam políticas e programas que solucionem os problemas associados a toda a região e seus vizinhos.

7. Traduzido do espanhol pelos autores.

2 O MERCADO COMUM DO SUL

Nesta seção, são apresentadas as iniciativas do Mercosul quanto à integração fronteiriça. Com foco no Subgrupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça (SGT) nº 18, são feitas considerações introdutórias sobre o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Não é tratado, por delimitação do tema, o Fundo de Convergência Estrutural (Focem).

A temática de fronteira está incorporada em um conjunto de normas e na agenda do bloco, as quais têm enfatizado o controle integrado de fronteiras. A agenda do Mercosul tem como pontos fundamentais a implementação e ampliação gradual das áreas de controle integrado e a revisão do Acordo de Recife e Instrumentos conexos e do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. O Segundo Protocolo Adicional ao Acordo de Recife (2000) foi um instrumento desenhado com a finalidade de facilitar a livre circulação no Mercosul e agilizar os trâmites na fronteira por meio de novas modalidades de controle migratório simultâneo e por reconhecimento recíproco de competências. As áreas de controle integrado fazem parte do território do país-sede, incluídas as instalações onde se realizam procedimentos administrativos e operacionais em forma sequencial e, na medida do possível, simultânea.

O FCCR foi criado em 2004 e concebido como um espaço de participação de governos locais em nível regional.⁸ Este foro consultivo é o canal de participação direta dos estados e municípios na estrutura institucional do Mercosul. O Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF) do FCCR visa discutir os temas transfronteiriços do Mercosul, especialmente a elaboração de legislações específicas para as regiões de fronteira do bloco. Além disso, atende as demandas de autoridades locais nas regiões de fronteira dos países do bloco. O plano de trabalho do FCCR trabalha em sinergia com os órgãos do Mercosul, com o intuito de construir uma agenda integrada para fortalecer e desenvolver o território de fronteira.

2.1 O Subgrupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça nº 18

O SGT nº 18, aprovado pela Resolução GMC nº 59/2015 do Mercosul, tem como finalidade aprofundar o processo de integração das comunidades fronteiriças dos Estados-partes por meio da aplicação de programas conjuntos, orientados ao desenvolvimento integrado de territórios e comunidades. Dentre as funções do SGT estão: *i*) recomendar a adoção de medidas que possam beneficiar as populações fronteiriças dos Estados-partes; *ii*) contribuir, nas zonas de fronteira, para uma maior visibilidade e difusão do Mercosul e da normativa pertinente aos efeitos de conseguir sua efetiva implementação; e *iii*) impulsionar a realização de atividades específicas de integração fronteiriça e a articulação de projetos em diferentes zonas de fronteira com a identificação de possíveis fontes de financiamento. O art. 4º da Resolução nº 25/2016 do GMC estabelece que:

En cumplimiento de sus atribuciones y funciones el SGT N°18 podrá tratar cuestiones relativas a temas sanitarios, de salud, educación, cultura, pueblos indígenas y comunidades multiétnicas, trabajo, migración, transporte, energía, infraestructura, desarrollo urbano y rural, desarrollo económico, cooperación, integración productiva, seguridad, medio ambiente, turismo y otros destinados a fomentar la integración entre comunidades de frontera (Mercosul, 2016).⁹

8. De acordo com a decisão Mercosul CMC nº 41/2004, a criação do foro tem finalidade de estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados-partes do Mercosul. Ademais, o foro consultivo poderá propor medidas e formular recomendações destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar dos habitantes do bloco.

9. Em substituição do art. 4º da Resolução GMC nº 59/2015.

Desde a criação e o início do funcionamento do SGT nº 18, no primeiro semestre de 2016, foram aprovadas pautas de funcionamento e concordou-se em realizar um novo levantamento das normas do Mercosul sobre temas fronteiriços, apresentar projetos sobre integração fronteiriça a outros órgãos e foros da estrutura institucional do Mercosul e analisar as demandas provenientes dos comitês de fronteira de cada Estado-parte.

Em sua segunda reunião, foram analisadas as demandas provenientes dos comitês de fronteira de cada Estado-parte e debatidas, entre outros assuntos, as oportunidades de financiamento para projetos de integração de fronteira, com a participação da Corporação Andina de Fomento (CAF), do Focem e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Cuenca do Plata – Fonplata (Mercosul, 2017a).

Na terceira reunião do SGT nº 18 (Mercosul, 2017b), foi apresentado o levantamento das demandas registradas nos comitês de fronteira/integração fronteiriça e aprovado o anteprojeto de trabalho relativo a localidades fronteiriças vinculadas ao Mercosul. Já na quarta reunião (Mercosul, 2018a), foram debatidos: o mapeamento temático e normativo da integração fronteiriça; a análise e o encaminhamento de temas destacados pelos comitês de fronteira dos Estados-partes; o anteprojeto de localidades fronteiriças vinculadas do Mercosul; os mecanismos de seguridade de fronteira; o Estatuto de Cidadania; o produto interno bruto (PIB) fronteiriço; e as tarefas conjuntas entre órgãos da estrutura institucional do Mercosul.

Na quinta reunião do SGT nº 18 (Mercosul, 2018b), foram apresentados os avanços realizados nos diversos comitês de fronteira, bem como no Plano de Ação do Estatuto da Cidadania do Mercosul.¹⁰ Ainda foram debatidos o mapeamento temático e normativo da integração fronteiriça, o anteprojeto de acordo das localidades fronteiriças vinculadas do Mercosul, o estado de situação das áreas de controle integrado (ACI), as situações de emergência de fronteira e as iniciativas de zonas de fronteira.

Por fim, na sexta reunião, foram debatidos os relatórios dos comitês de integração e integração trinacional e propostos a implementação e o Reconhecimento Recíproco de Competências (RRC) e o Sistema Aduaneiro Simplificado – SAS (Mercosul, 2019). Da mesma forma, foram discutidas iniciativas relativas à área econômica: a criação de um circuito turístico trinacional das missões jesuíticas; e projetos de desenvolvimento conjunto na indústria madeireira, incluindo reflorestação, reciclagem e construção de tijolos de plástico. Foi proposta também a agilização do cruzamento fronteiriço para ambulâncias em casos de emergência e a promoção de transporte interurbano entre localidades fronteiriças.

O SGT nº 18 destaca os desafios de se incluir a execução do acordo de Trânsito de Vizinhos Fronteiriço (TVF) para facilitar as ações de livre circulação de pessoas entre diversos pontos de fronteira. Outros desafios da integração fronteiriça do Mercosul discutidos no SGT são a implementação da navegabilidade das hidrovias como fator estratégico do desenvolvimento, tanto na bacia da Lagoa Mirim como na bacia do rio Uruguai, bem como o incremento dos níveis de integração produtiva e as capacidades de governança dos atores locais.

10. O plano de ação para a conformação de um Estatuto da Cidadania foi aprovado pela Decisão CMC nº 64/2010, durante a Presidência *pro tempore* brasileira de 2010.

3 A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS¹¹

As altas instâncias da Unasul reiteraram em diferentes declarações a importância do tema de fronteira e da integração fronteiriça no processo de integração. Nesse sentido, a temática de fronteira é considerada fundamental para o processo de integração regional e a facilitação fronteiriça. Na atualidade, contudo, a Unasul corre risco de extinção e, com ela, todos os avanços resultantes dos esforços governamentais levados à frente pelos doze países da região, incluído o Brasil. Nesse sentido, esta seção pretende apresentar as iniciativas e os projetos iniciados no marco da organização e que poderiam ser incorporados na agenda do Mercosul.

3.1 O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento

O Cosiplan, criado em 2009, incorporou a temática de integração e facilitação fronteiriça por intermédio do Grupo Técnico Executivo de Integração e Facilitação Fronteiriça. Em 2009, a iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) foi incorporada ao conselho como seu foro técnico, para apoiá-lo no planejamento de infraestrutura de conectividade regional.

A integração fronteiriça e a cooperação entre territórios vizinhos constituem uma estratégia para o desenvolvimento integral e sustentável dos territórios. Nessa direção, o Cosiplan incorporou no seu Plano de Trabalho 2014 a realização de uma Reunião do Grupo Técnico Executivo de Integração e Facilitação Fronteiriça. A reunião teve como finalidade trocar experiências e compartilhar os avanços e as iniciativas dos países-membros da Unasul no que diz respeito à integração dos territórios de fronteira. Além disso, foram identificadas linhas de trabalho conjunto no âmbito do Cosiplan que busquem aprofundar o processo de planejamento territorial, tendo como foco a região de fronteira.

O Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022 e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) fazem parte da estrutura do Cosiplan, e consideram a facilitação e o melhoramento dos passos de fronteira como prioridade. Dentre os projetos da carteira do Cosiplan, até 2016, 47 estavam planejados para ocorrer em regiões de passagem (*passo*) de fronteira.

TABELA 1

Levantamento dos projetos planejados para as regiões de passagens (pasos) de fronteira do Cosiplan (2016)

Característica da intervenção	Número de projetos	Projetos (%)	Investimento estimado (US\$ milhões)	Investimento estimado (%)
Adequação/ampliação da infraestrutura existente nos centros de controle fronteiriço	13	27,7	432,2	44,8
Infraestrutura para implantação dos centros de controle fronteiriço	34	72,3	532,5	55,2
Total	47	100,0	964,7	100,0

Fonte: Cosiplan.

Na reunião do Grupo Técnico Executivo sobre planejamento para a integração e o desenvolvimento de fronteira, de 26 de maio de 2017, foi apresentada a plataforma Cosiplan-IIRSA: *Planejamento para a integração e o desenvolvimento de territórios de fronteira*. Essa plataforma tem como objetivo principal

11. Criada em 2008, a Unasul teve como objetivo construir um espaço de integração e união entre seus povos, de maneira participativa e consensuada. Dessa maneira, priorizando o diálogo político com a finalidade de eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias.

consolidar uma ferramenta acessível através da internet, que permita disponibilizar informações sobre os passos de fronteiras habilitados da América do Sul e os territórios que se estabelecem.

Essa plataforma *on-line* tem três objetivos específicos: *i*) planejar e implementar as políticas públicas necessárias para melhorar a infraestrutura e otimizar os procedimentos nos passos de fronteira; *ii*) colocar à disposição dos organismos de governos nacionais e subnacionais as informações relativas às áreas de fronteira para melhorar a qualidade de vida dos habitantes destes territórios; e *iii*) difundir informações sobre as operações e documentação necessárias para a transição em cada passagem de fronteira, tanto para transporte de carga quanto para movimentação das pessoas. Decidiu-se avançar na programação da cessão de informação pública da plataforma e na identificação das passagens (*pasos*) consideradas como piloto para uma primeira coleta de dados.

O Sistema de Informação Geográfica (SIG) foi desenvolvido dentro do Programa de Ação do Cosiplan como uma ferramenta de georreferenciamento, a qual orientaria o planejamento e gerenciamento da integração física sul-americana por meio de informações digitais padronizadas em nível continental. O SIG foi desenvolvido para visualizar e gerenciar dados para interpretar fenômenos e tendências que ocorrem nos territórios com maior precisão do que em formatos cartográficos tradicionais.¹²

A Argentina foi encarregada de coordenar o grupo de trabalho que desenvolveu o SIG e a página *web* do Cosiplan. A plataforma *on-line* do SIG é o resultado de uma articulação complexa entre as possibilidades instrumentais da ferramenta, ela está à disposição dos países e da capacidade técnica da equipe responsável. Além disso, tudo foi possível devido ao apoio do Fundo de Iniciativas Comuns e o marco institucional da Unasul.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa em andamento tem o objetivo de avaliar a possibilidade de incorporação ao Mercosul de parte da agenda para fronteiras desenvolvida na Unasul, especialmente do GTE de Integração e Facilitação Fronteiriça (que foi anexado ao SGT nº 18) e do Sistema de Informação Geográfica (que poderia ser anexado ao SGT nº 18 e hospedado diretamente no *site* da Secretaria do Mercosul). Neste trabalho, não foram analisados os fatores que levaram à paralisia da Unasul e do Focem, os quais serão debatidos nas próximas etapas da pesquisa.

Partindo-se do debate sobre integração regional e fronteiriça apresentado, entende-se que as instituições de integração regional cumprem um papel fundamental na articulação da dialética local-global das regiões de fronteira: ao agir na interface entre as duas escalas, elas possibilitam o desenvolvimento e a convergência de forma harmônica nas regiões de fronteira. Neste sentido, entende-se que é de interesse das regiões de fronteira, bem como dos Estados, a sinergia entre os diversos projetos de integração fronteiriça concretizados pelo Mercosul e pela Unasul.

No dia 17 de julho de 2019, o Brasil assumiu a presidência *pro tempore* do Mercosul. Na Cúpula de Santa Fé, foram anunciadas algumas das iniciativas que se pretende promover no bloco durante o mandato, como a concretização do Acordo de Livre Comércio com a União Europeia e a “busca de um enfoque mais pragmático, que gere resultados concretos aos cidadãos” (Brasil, 2019a). Nesta

12. Mais informações em: <<https://bit.ly/28TdaKQ>>.

cúpula, tomou-se nota da aprovação do Acordo Operativo para a Implementação de Mecanismos de Intercâmbio de Informação Migratória entre os Estados-partes do Mercosul, e aprofundou-se a agenda histórica do bloco ao: *i*) facilitar a mobilidade das pessoas; *ii*) agilizar o trânsito fronteiriço; e *iii*) reduzir os requisitos documentais requeridos aos cidadãos sul-americanos para tramitar as residências na região. Além disso, os presidentes dos países do bloco comunicaram seu compromisso em impulsionar a integração fronteiriça em todos os seus âmbitos: “educação, saúde, trabalho, segurança, acesso à justiça, entre outros, privilegiando as regiões fronteiriças como espaço de intercâmbio cultural, social e econômico entre os povos. Em especial, valorizaram os esforços realizados para assinar o Acordo de Localidades Fronteiriças vinculadas do Mercosul” (Brasil, 2019b).

O último Comunicado Conjunto do Mercosul deixou evidente que a integração fronteiriça segue como tema prioritário para o bloco, mas não houve menções específicas em relação à infraestrutura ou à incorporação da institucionalidade e do acervo sobre integração fronteiriça que se desenvolvia no âmbito da Unasul, indicando que esses temas podem ser melhor trabalhados.

REFERÊNCIAS

ARCINIEGAS, Hernando. **Mirada actual sobre la integración transfronteriza em el marco de COSIPLAN**. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2lExw3x>>.

AVENI, Alessandro. Experiências internacionais em faixas de fronteiras. *In*: PEGO, Bolívar; MOURA, Rosa. **Fronteiras do Brasil uma avaliação de política pública**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Nota 183**. Início da presidência “Pro Tempore” brasileira do Mercosul. Brasília: MRE, 17 jul. 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/30IggT5>>.

_____. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Nota 184**. Comunicado conjunto dos presidentes dos Estados-parte do Mercosul e Estados associados. Brasília: MRE, 17 jul. 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ghuc5K>>.

_____. Descripción de la Red. **Portal Mercociudades**, 19 abr. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2kF18gN>>.

CIF – CONSÓRCIO INTERNACIONAL DE FRONTEIRAS. **Institucional**. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2k8neYZ>>.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Ata de I Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo nº 18 “Integración Fronteriza”**. Montevideo, 19-20 mayo 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2m9FkdJ>>.

_____. **Ata de II Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo nº 18 “Integración Fronteriza”**. Buenos Aires, 5-6 jun. 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/2k63HZ0>>.

_____. **Ata de III Reunião Ordinária do subgrupo de trabalho nº 18 “Integração Fronteiriça”**. Brasília, 31 oct.; 1º nov. 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/2lH5F2G>>.

_____. **Ata de IV Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo nº 18 “Integración Fronteriza”**. Asunción, 4-5 jun. 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/2m9LCtU>>.

_____. **Ata de V Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo nº 18 “Integración Fronteriza”**. Montevideo, 5-6 nov. 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/2lIEBQs>>.

_____. **Ata de VI Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo nº 18 “Integración Fronteriza”**. Buenos Aires, 15 feb. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2lONBU0>>.

MOREIRA, Paula G. Trajetórias conceituais e novas formas de interação nas fronteiras brasileiras. *In*: PEGO, Bolívar; MOURA, Rosa. **Fronteiras do Brasil uma avaliação de política pública**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica, razão e emoção**. 4 ed. São Paulo: Edusp (Editora da USP), 2006.

SELA – SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE. **La integración fronteriza en el marco del proceso de convergencia de América Latina y El Caribe**. Caracas, Venezuela, oct. 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARGENTINA; BRASIL. Programa de Escolas Bilíngues de Fronteira (PEBF). Brasília; Buenos Aires: [s.n.], 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: MRE, n. 87, 2000.

NETO, Walter Antonio Desiderá; PENHA, Bruna. As regiões de fronteira como laboratório da integração regional no Mercosul. *In*: PEGO, Bolívar; MOURA, Rosa. **Fronteiras do Brasil uma avaliação de política pública**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

MERCOCIUDADES. **Estatuto y reglamento de Mercociudades**. Estatuto y reglamento de Mercociudades actualizado en noviembre de 2017, en la Cumbre de Mercociudades en Córdoba. Argentina, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2kFnkY7>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

_____. **Ata de II Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo nº 18 “Integración. Avances e proposta de trabalho da unidade de participação social do Mercosul**. Acesso em: 22 ago. 2014.

OLIVEIRA, Naia. Áreas de fronteira na perspectiva da integração Latino-Americana. *In*: LEHNEN, A. C.; CASTELLO, I. R.; SCHÄFFER, N. O. (Orgs.). **Fronteiras no Mercosul**. Porto Alegre: Editora da Universidade/Prefeitura Municipal de Uruguaiana, p. 52-63, 1994.

PAIKIN, Damián. **Integración Regional y nuevos pactos federal**: el rol de los gobiernos subnacionales en el MERCOSUR. (Tese) Doutorado. Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires, 2010.

RIVAROLA, P. Andrés. Geopolitics and Integration: a South America perspective. *In*: RIVAROLA, P. Andrés; BRICEÑO-RUIZ, J. **Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean Development and Autonomy**. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2013.

SALA, José Blanes. As fronteiras do Brasil. *In*: ZIMERMAN, Artur. (Org.). **Desigualdade regional e as políticas públicas**: fronteiras e segurança na América do Sul. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013.

SANTOS, Bruno Ricardo Viana Sadeck; BARROS, Pedro Silva. **A Política externa brasileira e as fronteiras no processo de integração da América do Sul**. Boletim de Economia e Política Internacional, n. 22, 2016.

VIGEVANI, Tullo. História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. *In*: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil**: integração regional e Mercosul. São Paulo: Educ: Ed. Unesp: Fapesp, 2005.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Ana Luíza Araújo Aguiar (estagiária)

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Herllyson da Silva Souza

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. O *Boletim de Economia e Política Internacional* (BEPI) tem como missão promover o debate sobre as relações internacionais do Brasil e o papel do país no mundo. A ênfase é em estudos de análise e avaliação da política externa brasileira, especialmente nas áreas de comércio exterior, cooperação internacional, governança global, integração regional, meio ambiente, relações bilaterais, relações com organizações internacionais e segurança internacional. Seu público-alvo são acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em espanhol, inglês ou português.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a pelo menos um avaliador. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *double-blind peer review*, ou seja, os autores e os pareceristas não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter até 4 mil palavras, incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências.
6. A formatação deverá seguir os seguintes padrões: folha A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman, tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar, em página separada: *i*) título do trabalho em português e inglês, em caixa alta e negrito; *ii*) até cinco palavras-chave; *iii*) resumo de até duzentas palavras, com a respectiva tradução para o inglês (*abstract*); *iv*) classificação JEL; e *v*) informações sobre o(s) autor(es): nome completo, instituição(ões) de vinculação, endereço e *e-mail*. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes deverão ser entregues em arquivos específicos e editáveis, nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. As submissões deverão ser feitas *on-line* pelo *e-mail*: bepi@ipea.gov.br.

ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas do boletim.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o *Manual do Editorial do Ipea* (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Ipea, com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

APRESENTAÇÃO E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS

A GOVERNANÇA GLOBAL DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E A AGENDA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 2030

André de Mello e Souza

COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA E A AVALIAÇÃO DOS PROJETOS ESTRUTURANTES: O ESTADO DA ARTE E UMA AGENDA DE PESQUISA

Aline Duarte da Graça Rizzo

COOPERAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO BRICS

Luis Kubota

A INSTITUCIONALIDADE DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA NA UNASUL E NO MERCOSUL

Pedro Silva Barros

Sofia Escobar Samurio

