

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

**ELLEN CRISTINE BONADIO BENEDETTI**

**Cooperação Internacional e a agenda de desenvolvimento social no MERCOSUL:  
Novas perspectivas para a integração.**

**RIO DE JANEIRO**

**2014**

**Ellen Cristine Bonadio Benedetti**

**TÍTULO:** Cooperação Internacional e a agenda de desenvolvimento social no MERCOSUL: Novas perspectivas para a integração.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção de título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Dr. Enrique Saravia (UFRJ)

**Rio de Janeiro,**

**2014**

## FICHA CATALOGRÁFICA

B462 Benedetti, Ellen Cristine Bonadio.

Cooperação internacional e a agenda de desenvolvimento social no Mercosul : novas perspectivas para a integração / Ellen Cristine Bonadio Benedetti. – 2014.  
191 f. ; 31 cm.

Orientador: Enrique Jeronimo Saraiva.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2014.  
Referências: f. 168-177.

1.Mercosul. 2. Integração regional. 3. Cooperação internacional. 4. Desenvolvimento social. I. Saraiva, Enrique Jeronimo, orient. II.Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

**Ellen Cristine Bonadio Benedetti**

**Cooperação Internacional e a agenda de desenvolvimento social  
no MERCOSUL: Novas perspectivas para a integração.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção de título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovado por:

---

**Dr. Enrique Jeronimo Saravia**  
PPED/IE/UFRJ (orientador)

---

**Dra. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna**  
PPED/IE/UFRJ

---

**Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani**  
IESP/UERJ

**Rio de Janeiro, RJ**  
**2014**

*Dedico este trabalho à minha mãe, pessoa que mais me apoiou, me deu toda a base e condições para trilhar esse caminho e colher os frutos dos meus e dos seus esforços.*

## **Agradecimentos**

O resultado deste trabalho é fruto não apenas de meu esforço pessoal, mas reflete um longo caminho percorrido com o apoio dos meus familiares, amigos, colegas de trabalho e professores, que durante minha formação acadêmica e profissional me orientaram e incentivaram a chegar até aqui. Nesse pequeno espaço não seria possível citar nominalmente a todos que de alguma forma contribuíram com essa jornada. Dessa forma, agradeço de uma maneira geral a todos os professores que contribuíram para que as ideias aqui trabalhadas pudessem encontrar solo fértil para serem desenvolvidas.

Em especial, agradeço ao professor Enrique Saravia por sua orientação e ao professor Carlos Milani por sua incomensurável contribuição para que este trabalho fosse realizado, por seus ensinamentos, paciência e disposição em ajudar com minha pesquisa. Também à professora Maria Lúcia Werneck Vianna por suas contribuições e aos professores Ricardo Bielschowsky e Ana Célia Castro, pela disposição em compartilhar ideias e transmitir seus ensinamentos. Aos amigos de estudo, especialmente Júlia Modesto e Mariana Brito, que me ajudaram durante todo o processo de amadurecimento deste trabalho.

Não poderia deixar de agradecer àquelas pessoas que, mesmo não estando diretamente envolvidas com a elaboração deste trabalho, tiveram um papel fundamental de apoio e incentivo aos meus estudos. Em especial à minha mãe, que me proporcionou a base para trilhar essa jornada e não desistiu, mesmo diante das dificuldades que se colocaram em seu caminho, assumindo o papel de mãe, pai, amiga, conselheira e incentivadora. Estendo esses agradecimentos aos meus irmãos, aos demais membros da minha família e aos meus amigos, pelo apoio, por acreditarem que seria possível e pelos sacrifícios que assumiram junto comigo. Também ao meu noivo Vinicius, pelo companheirismo, dedicação, compreensão e apoio durante todos os dias em que precisei de sua presença.

Agradeço, ainda, aos colegas de trabalho, que participaram da construção desse processo em diferentes momentos, e àqueles que, na posição de chefia, tiveram enorme compreensão e possibilitaram que eu pudesse me dedicar a este estudo sem me esquivar de minhas responsabilidades no ambiente de trabalho. Especialmente a Antonio Claret e Lúcia Modesto, pela compreensão e apoio durante essa jornada, Gabriela Bastos e Aline Soares, pela motivação, incentivo e confiança que depositaram em mim. Aos demais colegas de trabalho e amigos que fazem ou fizeram parte das jornadas de reuniões de trabalho no âmbito do MERCOSUL, pela experiência compartilhada e pelo enorme aprendizado proporcionado.

Acima de tudo, agradeço a Deus. Por tudo que representa para mim, por tudo que me permitiu viver e conhecer, por me dar sustento e por me permitir trilhar esse caminho, enfrentando as dificuldades e tendo fé que seria possível.

## **RESUMO**

A agenda de integração e cooperação do MERCOSUL tem sido intensificada desde os anos 2000, sob uma nova perspectiva de desenvolvimento, mais ampla que aquela usada durante sua constituição. Temas como desenvolvimento social, direitos humanos e participação social ganharam espaço na pauta, ao mesmo tempo em que se fala em redução de assimetrias entre os países e intensificação da cooperação. A criação do Instituto Social do MERCOSUL (ISM) e do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) são retratos dessa mudança e trazem para o bloco novos desafios e propósitos no âmbito do processo integracionista. Diante deste contexto, o presente estudo se propõe a analisar os mecanismos por meio dos quais o MERCOSUL tem trabalhado a agenda de desenvolvimento social e de cooperação, buscando compreender em que medida eles contribuem para alcançar os objetivos pautados por este bloco regional.

## **ABSTRACT**

The integration and cooperation agenda of MERCOSUR has been intensified since the 2000s under a novel and broader development perspective. Topics such as social development, human rights and social participation have gained particular attention on the agenda, at the same time the countries talk about reducing asymmetries between them and intensifying their cooperation. The creation of the MERCOSUR Social Institute (ISM) and the Structural Convergence Fund (FOCEM) are consequences of this new agenda and bring to the block new challenges and purposes as part of the integration process. Given this context, this study proposes to analyze the mechanisms by which MERCOSUR has worked the agenda of social development and of cooperation, seeking to understand how they are working to achieve the goals lined by this regional bloc.

## **Lista de Siglas**

ALALC - Associação Latino Americana de Livre Comércio

ALCSA - Área de Livre Comércio Sul-Americana

AOD - Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

ARGM - Alto Representante-Geral do MERCOSUL

CAD - Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento

CA-FOCEM Conselho de Administração do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL

CCM - Comissão de Comércio do MERCOSUL

CCMASM - Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL

CCT - Comitê de Cooperação Técnica do Grupo Mercado Comum

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE - Comunidade Econômica Europeia

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CID - Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

CNS - Cooperação Norte-Sul

CMC - Conselho do Mercado Comum

CMPED - Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito

COF - convênio de financiamento operado pelo FOCEM

CRPM - Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL

CSS - Cooperação Sul-Sul

ECAFE - Comissão Econômica para a Europa para a Ásia e o Extremo Oriente

ECE - Comissão Econômica para a Europa

EFSUL - Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados

FCCP - Fórum de Consulta e Concertação Política

FCCR - Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul

FCCP - Foro de Consulta e Concertação Política do MERCOSUL

FCES - Foro Consultivo Econômico-Social

FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL

FoNAF - Fundo Nacional da Agricultura Familiar da Argentina

GCI - Grupo de Cooperação Internacional do MERCOSUL

GMC - Grupo do Mercado Comum

IMEF - Instituto MERCOSUL de Formação  
ISM - INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL  
MERCOSUL - MERCADO COMUM DO SUL  
NAFTA - Associação de Livre Comércio da América do Norte  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ODM - Observatório da Democracia do MERCOSUL  
ODMs - Objetivos do Desenvolvimento do Milênio  
OMTM - Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul  
PEAS - Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL  
PM - Parlamento do Mercosul  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRN - Partido da Reconstrução Nacional  
PSDB - Partido Social Democrata Brasileiro  
RMEPBC - Reunião de Ministros de Economia e Presidentes de Bancos Centrais  
RME - Reunião de Ministros Educação  
RMJ - Reunião de Ministros Justiça  
RMT - Reunião de Ministros Trabalho  
RMA - Reunião de Ministros Agricultura  
RMC - Reunião de Ministros Cultura  
RMS - Reunião de Ministros Saúde  
RMI - Reunião de Ministros Interior  
RMIND - Reunião de Ministros Indústria  
RMADS - Reuniões de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social  
RMMA - Reunião de Ministros Meio Ambiente  
RMTUR - Reunião de Ministros Turismo  
RMACTIM - Reunião de Ministros Ciência, Tecnologia e Inovação  
RMAM - Reunião de Ministros Mulher  
RMDE - Reunião de Ministros Esportes  
RMME - Reunião de Ministros Minas e Energia  
IPDDHH - Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos  
RET - Reunião Especializada em Turismo  
RECYT - Reunião Especializada em Ciência e Tecnologia  
RECS - Reunião Especializada em Comunicação Social

RED - Reunião Especializada em Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de Uso Indevido e Reabilitação de Dependentes de Drogas

REPCCM - Reunião Especializada em Promoção Comercial Conjunta do MERCOSUL

RECM - Reunião Especializada em, Cooperativas

RECAM - Reunião Especializada em Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais

REAF - Reunião Especializada em Agricultura Familiar

REDPO - Reunião Especializada em Defensores Públicos Oficiais

REOGCI - Reunião Especializada em Organismos Governamentais de Controle Interno

REMPM - Reunião Especializada em Ministérios Públicos

REJ - Reunião Especializada em Juventude

REHU - Reunião Especializada em Redução de riscos de desastres socionaturais, defesa civil, proteção civil e assistência humanitária

REEDS - Reunião Especializada em Estatísticas

RADDDH - Reuniões de Ministros, a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos

SAM - Secretaria Administrativa do MERCOSUL

SGT - Subgrupo de Trabalho do MERCOSUL

TAL - Tribunal Administrativo-Trabalhista

TPR - Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL

UTF - Unidade Técnica DO FOCEM

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas

UNAIDS - Programa das Nações Unidas sobre HIV/AIDS

UTNF - Unidade Técnica Nacional do FOCEM

UNASUL - União Sul-Americana de Nações

UPS - Unidade de Apoio à Participação Social

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>13</b>
<b>1. Cooperação Internacional, Integração Regional e Desenvolvimento.</b>	<b>18</b>
1.1 Política externa, política pública e o lugar da cooperação internacional e do regionalismo.	21
1.2 Desenvolvimento e cooperação internacional.	24
1.3 Desenvolvimento e regionalismo na América Latina nos anos pós-guerra.	28
1.4 O neoliberalismo e o novo contexto de integração latino-americana nos anos 90.	32
1.5 Nova perspectiva do desenvolvimento: a agenda social na América Latina e no mundo nos anos 2000.	37
1.6 A agenda social dentro dos processos de integração e o papel da cooperação internacional.	43
1.7 Considerações sobre o capítulo e novas questões.	50
<b>2. Cooperação para o desenvolvimento e a agenda social do MERCOSUL</b>	<b>51</b>
2.1 Histórico do processo de integração do MERCOSUL.	52
2.2 Fases do processo de integração do MERCOSUL:	64
2.2.1 Predomínio da agenda comercial 1991 – 1997.	64
2.2.2 Crise na integração 1998 – 2002.	67
2.2.3 Retomada do processo integracionista a partir de 2003.	70
2.3 Agenda social e a escolha pela institucionalização do MERCOSUL.	81
2.4 Cooperação internacional no MERCOSUL.	96
2.5 Considerações sobre o capítulo e novas questões.	102
<b>3. Análise da Cooperação no MERCOSUL – O Caso do FOCEM.</b>	<b>103</b>
3.1 Diretrizes para o funcionamento do FOCEM.	103
3.2 Mecanismos operacionais do FOCEM.	108
3.2.1 Disponibilização dos fundos.	111
3.2.2 Carteira de projetos aprovados.	112
3.2.3 Distribuição de recursos por Programa.	120
3.2.4 Valores efetivamente desembolsados pelo FOCEM.	123
3.3 Análise de dados: Qual o peso do financiamento do FOCEM frente a outras fontes de recursos e investimentos?	127
3.3.1 Dados de PIB e investimento dos países	127
3.3.2 O FOCEM na ótica da cooperação internacional.	134
3.3.3 Tendências no Financiamento da AOD a partir de 2007.	141
3.3.4 Financiamento da AOD a projetos sociais.	145
3.3.5 Comparativo dos recursos do FOCEM em relação à AOD tradicional na agenda social.	148
3.4 Desafios para a cooperação na área social no MERCOSUL.	151
<b>Conclusões</b>	<b>158</b>
<b>Referências</b>	<b>168</b>
<b>Anexos</b>	<b>178</b>

## INTRODUÇÃO

O contexto internacional atual é caracterizado por uma alta complexidade de interações que envolvem tanto um grande número de atores como também uma ampla gama de temas, os quais não se restringem apenas a questões estratégicas, diplomáticas ou de segurança, como preconizavam as leituras clássicas do campo de Relações Internacionais e tampouco se esgotam nas questões comerciais e econômicas que se tornaram imperativas no mundo capitalista globalizado. A agenda entre esses atores se expande cada vez mais para incluir preocupações relacionadas aos direitos humanos, democracia, desigualdade, desenvolvimento, entre outros.

As mudanças políticas vividas pelos países na última década, somadas aos alarmantes números da fome, pobreza e desigualdade social no mundo, são fatores relevantes nesse contexto e chamam cada vez mais atenção para as questões sociais. A América Latina é uma das regiões mais desiguais do mundo, onde “o quintil mais pobre (isto é, 20% dos domicílios de menor renda) capta, em média, 5% da renda total... enquanto a participação na renda total do quintil mais rico alcança a média de 47%” (CEPAL, 2013a, p.16). Apesar da região ter demonstrado uma tendência a menor concentração de renda nos últimos anos, ela ainda apresenta elevados números de pobreza. Em 2012, segundo estimativas da CEPAL (2013a) “da população total da América Latina 28,2% era pobre, enquanto a indigência, ou pobreza extrema, alcançava 11,3%. Isto significa que 164 milhões de pessoas são pobres, das quais 66 milhões são pobres extremos” (p.11).

Se tomarmos isoladamente apenas a América do Sul, que é o objeto de análise desse estudo, a realidade da pobreza e concentração de renda não é muito diferente. Mesmo no Uruguai que apresenta a menor concentração de renda dos países estudados, o quintil mais pobre capta 10% da renda enquanto o quintil mais rico capta 35%. No Brasil, que possui a maior concentração de renda da América do Sul, esse percentual é de 4,5% para o quintil mais pobre e 55% para o mais rico. (CEPAL, 2013a).

A pobreza e concentração de renda não são fenômenos isolados, eles estão relacionados a outras mazelas sociais como violência, fome, baixa qualificação da mão de obra, e a diversos fatores que tem implicações também econômicas. Diante disso, já não é possível pensar em agendas de crescimento econômico sem olhar para a problemática social. Em parte devido a esse entendimento, podemos observar, especialmente a partir da década de 2000, um deslocamento da agenda internacional nos principais foros multilaterais e também na agenda de governo de diversos países que passaram a se preocupar mais centralmente com

a temática social, a exemplo da agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, lançada pela Organização das Nações Unidas em 2000.

Conforme assinala Kliksberg (2002), a temática social antes limitada nas agendas nacional e internacional, “hoje aparece obrigatoriamente na ordem do dia dessas reuniões transformando-se na questão central das campanhas eleitorais diante da qual os candidatos de todas as tendências sentem que devem se posicionar” (p.12). É nesse contexto que devemos compreender as agendas de cooperação e integração regional que ganham especial importância em um cenário de cada vez maior interdependência internacional.

Se por um lado a agenda da integração regional se apresentou, especialmente no pós-segunda guerra, como uma forma de ampliar o comércio entre países de uma mesma região, reduzindo tarifas e facilitando a circulação de mercadoria, ela também permitiu uma aproximação que extrapolou os objetivos puramente comerciais. Assim, na América do Sul os movimentos integracionistas que na década de 60, e mesmo na década de 90, se pautaram fundamentalmente em interesses comerciais, estão cada vez mais conectados à necessidade de fortalecimento da cooperação entre os países em diversas outras áreas temáticas, objetivando não apenas o desenvolvimento econômico, mas também o social.

Os movimentos no âmbito do MERCOSUL na última década são exemplos de um deslocamento da pauta integracionista para objetivos mais amplos que os comerciais. Enquanto na década de 90 o bloco teve sua pauta central relacionada à integração comercial e econômica, durante o chamado “regionalismo aberto” propugnado pela CEPAL, ele passou, mais recentemente, a incluir agendas relacionadas à integração física e produtiva (LIMA e COUTINHO, 2007). Também temas como direitos humanos, democracia, diminuição das desigualdades sociais, entre outros ganham espaço nas declarações presidenciais e na criação de instituições voltadas a essas temáticas. Afirmações como a de que “é necessário refletir essa prioridade [a implementação de políticas sociais] no âmbito regional por meio da elaboração de políticas sociais comuns, com metas de médio e longo prazo.” (CMC. DEC Nº 67/10) é desdobrada em diversos outros documentos e declarações regionais.

A criação do Instituto Social (ISM), que tem por objetivo contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo central no processo de integração do MERCOSUL, e o esforço de elaboração do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), documento por meio do qual os países buscam reunir diretrizes comuns para orientar os trabalhos na área de desenvolvimento social, inserem-se nessa nova agenda. A criação de espaços regionais de diálogo e concertação política em temas sociais, entre outras iniciativas, somam-se a esse movimento de aprofundamento da integração política e social no bloco.

Partindo do entendimento de que o processo de integração “deve acrescentar ganhos econômicos e melhora no bem-estar social dos povos integrados” (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.05), é possível compreender essa agenda e sua relação com os próprios desafios e obstáculos do desenvolvimento. Segundo Menezes e Penna Filho, “o objetivo principal é que as pessoas sintam que estão tendo mais vantagens dentro do que fora de um processo de integração”. (p.05).

Em contrapartida, a expansão da agenda de desenvolvimento social dentro desses espaços regionais está também relacionada à necessidade de ampliação de uma agenda positiva e efetiva de cooperação, tanto porque há maior complexidade de interações, quanto porque há um maior número de atores envolvidos. Nesse sentido, o ISM tem entre suas responsabilidades a de dar apoio técnico e fomentar a cooperação entre os países do bloco, na mesma linha do que orienta o PEAS, o qual incluiu como uma de suas diretrizes o fortalecimento da cooperação técnica dentro do MERCOSUL. A criação, em 2004, do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), destinado a fomentar projetos nas economias menores e reduzir as disparidades econômicas entre os países, apresenta-se como um importante elemento nesse novo contexto de cooperação e desenvolvimento dentro do espaço regional.

O FOCEM possui quatro linhas de atuação que correspondem aos novos objetivos do bloco, são elas: convergência estrutural; desenvolvimento da competitividade; coesão social e fortalecimento da estrutura institucional do MERCOSUL. A primeira delas é destinada ao desenvolvimento das economias menores e regiões menos desenvolvidas, por meio de investimento em infraestrutura. Já a segunda busca fomentar o comércio intra-Mercosul, fortalecer institucionalmente os países nos aspectos vinculados à qualidade da produção e fomentar pesquisas científicas e tecnológicas, assim como desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos. O Programa de Coesão Social, que particularmente nos interessa nesse trabalho por estar relacionado diretamente às Políticas Sociais, é destinado a contribuir para o desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira. Nesse programa incluem-se projetos de interesse comunitário em áreas de saúde humana, educação, redução da pobreza e do desemprego. Por fim, o último programa é destinado ao fortalecimento das estruturas dentro do MERCOSUL, buscando aprofundar o processo de integração.

Essas iniciativas traduzem o novo cenário que se coloca ao MERCOSUL, cujos objetivos já não estão relacionados apenas à promoção do comércio entre seus países. Promover maior aproximação, convergência e cooperação entre os países no sentido de

reduzir assimetrias, combater desigualdades sociais e buscar um desenvolvimento compartilhado estão entre as novas agendas do processo de integração para as quais as ações de cooperação são destinadas. Isso não significa, entretanto, que os fins comerciais deixaram de existir, ou perderam importância. Na verdade, trata-se mais de uma ampliação de agenda que de uma reorientação.

Diante desse cenário, o presente estudo se propõe a analisar os mecanismos por meio dos quais o MERCOSUL tem trabalhado a agenda de desenvolvimento social e de cooperação, buscando compreender em que medida eles contribuem para alcançar os objetivos pautados pelo o bloco. Buscaremos assim responder às seguintes questões: Quais as estratégias e caminhos usados para essa integração dentro de uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento econômico e social? Qual o papel da cooperação internacional dentro do MERCOSUL no âmbito dessa nova agenda de desenvolvimento social? Ela tem respondido às novas demandas de integração social do bloco?

Os objetivos específicos deste trabalho incluem: levantar e elaborar elementos conceituais que permitam analisar o papel da cooperação internacional no contexto da integração regional; analisar a construção da agenda social do MERCOSUL e os mecanismos e estratégias adotadas pelo bloco, incluindo a cooperação e a institucionalização de espaços; comparar os dados da cooperação internacional dentro do bloco em relação às demais fontes de financiamento, especialmente fontes externas, buscando avaliar a importância relativa dessa cooperação, e dentro dela identificar o espaço assumido pelos projetos sociais.

É importante destacar que por políticas sociais compreendemos aqui o conceito apresentado por Höfling (2001) segundo o qual, “políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.” Estão incluídas, portanto, aquelas ações destinadas ao desenvolvimento social de uma forma mais ampla, incluindo proteção social, saúde, educação, trabalho, assistência social, dentre outras.

Para alcançar os objetivos aqui propostos, será necessário primeiramente compreender o espaço destinado à agenda de políticas sociais e de cooperação dentro do MERCOSUL, para em seguida aprofundar os estudos sobre os dados da cooperação, contrapondo-os aos dados de outras fontes de financiamento disponíveis a esses países na agenda de desenvolvimento social. Como o principal instrumento de cooperação do bloco é o Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) serão analisados os dados da cooperação do FOCEM, buscando-se ainda

fazer um comparativo deste financiamento com as demais fontes de recursos de cooperação internacional disponíveis para o bloco, a fim de avaliar sua importância relativa.

O trabalho está estruturado em três capítulos principais: no primeiro serão discutidos os conceitos de regionalismo e cooperação, essenciais para o escopo deste projeto, bem como os conceitos de Política Pública e Política Externa, a fim de situar este trabalho em seu marco conceitual. O segundo capítulo será destinado à compreensão do processo de evolução da agenda social no MERCOSUL, enfatizando o papel dos mecanismos de cooperação e institucionalização dentro do bloco. No terceiro capítulo, serão analisados os dados de cooperação recebida pelos compõem o MERCOSUL, comparando-se o financiamento possibilitado pelo FOCEM *vis-à-vis* os dados de financiamento e da cooperação externa disponíveis a eles em dois sentidos, a cooperação total e a aquela destinada a projetos sociais. Dessa forma, acreditamos que será possível discutir a importância da cooperação para o desenvolvimento social no ambiente de integração, e analisar como esse processo está sendo desenvolvido pelo MERCOSUL. Ao final, encontram-se as conclusões deste trabalho e sinalizações para reflexões posteriores.

## 1. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, INTEGRAÇÃO REGIONAL E DESENVOLVIMENTO

O objetivo deste capítulo é levantar os principais elementos conceituais associados à cooperação internacional e ao regionalismo, a fim de possibilitar, nos capítulos seguintes, uma maior compreensão quanto à dinâmica do próprio MERCOSUL e de seus mecanismos institucionais. Para isso, serão consideradas algumas premissas básicas orientadoras dos estudos aqui desenvolvidos.

A primeira delas, sobre a qual se dará a discussão da primeira parte deste capítulo, é a compreensão de que a Política Externa é um campo de ação da Política Pública. Essa afirmação nem sempre é tão óbvia e por isso mesmo buscaremos aprofundar esse debate na próxima seção. Ela implica compreender que as decisões relacionadas à cooperação internacional e integração regional respondem não apenas a imperativos de ordem externa – como, por exemplo, projeção internacional, aumento de poder em relação aos demais países ou mesmo interesses estratégicos de segurança – como também a interesses de ordem interna que se relacionam tanto à formulação da política pública como aos processos políticos nela envolvidos. Processos de integração regional, por exemplo, influenciam questões que vão desde a abertura comercial até circulação de pessoas, e que estão diretamente relacionados às políticas internas de um país. Por outro lado, e como decorrência do anterior, as decisões sobre integração regional, cooperação internacional, entre outras, são também determinadas por esse contexto interno, especialmente no cenário atual predominantemente marcado pela globalização e democratização.

A segunda premissa diz respeito diretamente aos conceitos de integração regional e cooperação internacional. Conforme será discutido adiante, compreende-se que ambos os conceitos estão diretamente associados ao tema de desenvolvimento e nesse sentido são também adaptados e modificados à luz do que se compreende por desenvolvimento.

as noções de ‘cooperação internacional’ e ‘desenvolvimento’ acompanham a própria história do sistema econômico capitalista ... [Ambas] encontram suas fundações no ideal de progresso econômico e solidariedade social, bem como na necessidade de construção de amplos consensos políticos entre as nações. (MILANI, 2012, p.212).

A abordagem quanto às perspectivas de desenvolvimento será feita nas seções seguintes, mas é importante já destacar que o conceito de desenvolvimento adotado neste trabalho não está restrito a medidas de incremento da produtividade ou crescimento do PIB,

mas parte de uma ótica multidimensional que o associa também a questões sociais, ambientais e de direitos humanos.

Dessa forma, e compreendendo que também a integração se relaciona a essa perspectiva mais ampla de desenvolvimento, a terceira premissa desse trabalho é de que a integração, ainda que muitas vezes esteja associada à promoção de acordos de livre comércio, não se restringe a questões puramente comerciais.

Apesar de frequentemente identificado com a promoção de acordos de livre comércio e, em níveis mais profundos de integração, com a livre circulação de fatores produtivos, o regionalismo não é um fenômeno estritamente econômico. Em suas diferentes expressões, acarreta mudanças de ordem política e nutre-se delas, uma vez que envolve formas de coordenação de políticas, modificando, por consequência, imagens, expectativas, objetivos e comportamentos de uma variada gama de atores nos planos doméstico e internacional. Em particular, expressa-se através da vontade e da ação dos Estados que, ademais de resultados econômicos, perseguem, por seu intermédio, objetivos também de natureza política. (VAZ, 2002. Pag. 23)

De fato, mesmo as primeiras experiências de integração regional iniciadas na segunda metade do século XX, que buscavam expansão comercial, tinham também objetivos estratégicos e políticos muito claros, associados em grande medida ao contexto pós-guerra e de ascensão do poder americano.

A supremacia norte-americana e a divisão bipolar do mundo, com a União Soviética como a outra superpotência, colocavam os países europeus em uma posição secundária no cenário internacional.

...

A união, via integração, foi também uma maneira de manter a Europa como espaço importante do centro decisório da política e da economia internacional (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.25).

Também as iniciativas de integração regional nos dias atuais possuem preocupações que extrapolam a dimensão comercial desse processo e incluem, cada vez mais, uma ampla agenda de direitos humanos e desenvolvimento social. Essas agendas acompanham, em grande medida, as mudanças da agenda de desenvolvimento global, especialmente ocorrida após os anos 2000, como veremos adiante.

Não se quer dizer com isso que os aspectos econômicos e comerciais tenham sido relegados a um segundo plano pelas iniciativas de integração regional. Ao contrário, tem-se a percepção clara de que eles de fato constituíram, e em grande medida ainda constituem, o motor do processo de integração, tanto na Europa como na América Latina e Ásia. Mas, para além dos objetivos econômicos e comerciais, entende-se aqui que os processos de integração respondem a necessidades de cooperação em outras áreas estratégicas, sejam políticas, culturais ou sociais.

Além disso, compreendemos que os avanços nas demais áreas não dependem necessariamente do que ocorre na dimensão comercial desses processos. A integração pode apresentar avanços de forma diferente em diferentes áreas. Como destacam Coutinho, Hoffmann e Kfuri (2007), Nye (1970) já havia destacado que uma das principais vantagens em se compreender o processo de integração desagregando as suas dimensões é a compreensão de que “não apenas diferentes aspectos podem progredir em ritmos diferentes, mas também que é possível que haja integração em determinadas áreas e desintegração em outras” (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI 2007, p.16).

No caso do MERCOSUL, que será o nosso objeto de trabalho, ele é caracterizado em termos comerciais como uma união aduaneira imperfeita (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007), patamar ainda distante da formação de um mercado comum. Mesmo assim, há um interesse manifesto nos discursos presidenciais e normativas do bloco de que se avance em outros campos da integração como o político e social. Separar essas áreas de análise permitirá, no próximo capítulo, compreender o espaço das políticas sociais na agenda de integração sul-americana.

É importante já neste momento explicitar que não é propósito deste trabalho realizar uma análise comparativa entre a integração sul-americana e outras iniciativas de integração, mesmo aquelas consideradas mais institucionalizadas, como a União Europeia. Tampouco adotaremos a perspectiva teleológica de integração regional tendo a União Europeia como modelo ou telos a ser seguido. Essa escolha tem por base a compreensão de que as realidades que caracterizam esses processos são muito diferentes, e os objetivos da integração nem sempre são os mesmos.

Ainda que em muitos casos o exemplo da União Europeia possa ser usado como forma de aprendizado – e se buscará fazer isso, na medida do possível, neste trabalho –, entendemos que é preciso tomar o cuidado para não reduzir os demais processos de integração a um “modelo ideal”. O modelo de supranacionalidade perseguido muitas vezes pela União Europeia não se constitui no objetivo norteador dos processos de integração sul-americanos, por exemplo.

Com exceção da União Europeia (UE) que persegue a integração pela via da supranacionalidade, a realidade dos anos 90 corrobora a reorientação das visões funcionalistas no sentido de conceber a integração sob arranjos intergovernamentais e com diferentes graus de institucionalização e não apenas segundo formas supranacionais. (VAZ, 2002, p. 36).

Esses conceitos serão abordados ao longo deste capítulo, onde buscaremos ainda discutir como as ações concretas de cooperação ao desenvolvimento operam em um ambiente

de regionalização. Aqui nos referimos não apenas à cooperação em seu sentido mais amplo de aproximação entre os países – que de fato é essencial a um processo de integração –, mas especialmente à cooperação internacional ao desenvolvimento, ou seja, aquela direcionada a apoiar o desenvolvimento de outros países.

### **1.1 Política externa, política pública e o lugar da cooperação internacional e do regionalismo.**

Conforme destacam Milani e Pinheiro (2013), assumir a política externa como uma política pública requer o reconhecimento de que a formulação e implementação da política externa “se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.24).

Entretanto, nem sempre é possível identificar claramente a relação entre política pública e política externa. O domínio do paradigma realista<sup>1</sup> no campo de análise das relações internacionais afastou por muito tempo os assuntos da política externa daqueles desenvolvidos no âmbito doméstico. A divisão entre *high politics* e *low politics* pela qual a Política Externa se distanciava da política doméstica, assim como o entendimento de que a política externa se iniciaria no ponto em que terminaria a política doméstica, faziam parte daquele pensamento.

Separar o interno do externo facilitou aos realistas defenderem, filosófica e epistemologicamente, a construção de uma concepção do Estado como uma casa de portas e janelas sempre fechadas, cujas relações econômicas, sociais, culturais e políticas no plano doméstico não deveriam merecer a atenção dos analistas de política externa. (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.15)

Não obstante, o desenvolvimento do campo de Análise da Política Externa “adotou o plano doméstico, em particular o processo decisório, como variável explicativa para o comportamento dos Estados no plano internacional.” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.13).

---

<sup>1</sup> No contexto de pós-guerra, com o fracasso dos intentos de paz da Liga das Nações e a intensificação do cenário de bipolaridade e desconfiança internacional trazidos pela Guerra Fria, as leituras acadêmicas do campo de relações internacionais estavam muito pautada pela abordagem realista que enxergava os Estados como atores unitários e egoístas que buscam constantemente ampliar seu poder. Segundo KEOHANE e NYE (2001) as teorias realistas enxergam uma hierarquia de poder na política mundial baseada em questões de segurança militar, o que leva a política a ser dividida entre as "high politics" – questões relacionadas a questões de segurança militar – e low politics – políticas econômicas e sociais, onde as primeiras se sobrepõem às últimas. São ainda premissas da teoria realista a unidade dos Estados, que são considerados os únicos atores dominantes no campo da política mundial, e a utilização da força como mecanismo útil e efetivo da política para o exercício de poder.

Uma das principais contribuições analíticas que busca compreender essa relação entre política doméstica e a política internacional é o Jogo em Dois Níveis proposto por Putnam.

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (PUTNAM, 2010, p.151)

O modelo de Putnam<sup>2</sup> é voltado para a análise de um processo de negociação internacional em que as interações no nível doméstico e internacional se influenciam mutuamente e onde questões como poder de barganha, conjunto de vitórias e possibilidades de negociação se apresentam como variáveis importantes. Ainda que essa abordagem não trate especificamente dos processos de integração regional, ela é útil para a compreensão das interações entre o externo e o doméstico, e nos ajuda a compreender a importância em analisar as políticas externas de cooperação e integração regional à luz dos objetivos de desenvolvimento dos países envolvidos nessas atividades.

[...] precisamos ir para além da mera observação de que os fatores domésticos influenciam os assuntos internacionais e vice-versa, assim como dos meros catálogos de situações em que ocorrem essas influências, a fim de buscar teorias que integrem ambas as esferas, levando em consideração as áreas de entrelaçamento entre elas (PUTNAM, 2010, p.151)

Analisando, por exemplo, o caso da Cúpula de Bonn de 1978<sup>3</sup>, Putnam (2010) afirma que “o acordo só foi possível porque uma poderosa minoria no interior de cada governo apoiou domesticamente a política demandada internacionalmente”. Essa afirmação explicita uma clara relação entre as negociações internacionais e os interesses dos diversos atores no cenário doméstico. Por outro lado, Putnam (2010) também afirma que os “governos-chave em Bonn adotaram políticas diferentes daquelas que teriam adotado na ausência de negociações

---

<sup>2</sup> Putnam (2010) buscou uma teoria de “equilíbrio geral” que incluísse as interações de fatores domésticos e internacionais (p.149) superando as interpretações baseadas em causas domésticas e efeitos internacionais – características da chamada “segunda imagem” (WALTZ, 1959) – ou mesmo as interpretações baseadas em causas internacionais e efeitos domésticos – dentro do que se chama de “segunda imagem invertida” (GOUREVITCH, 1978). Para Putnam (2010) essas representariam meras análises de “equilíbrio parcial” e omitiriam explicações de como as políticas domésticas de diversos países tornam-se entrelaçadas por meio de uma negociação internacional.

<sup>3</sup> A Cúpula foi realizada em um momento pós crise do petróleo, a cúpula buscava discutir a proposta americana de recuperação global, mas que era contestada por alemães e japoneses, os quais acreditavam que “não se deveria pedir a administradores econômicos prudentes e bem-sucedidos que salvassem administradores esbanjadores”. Segundo Putnam (2010) “Todos concordavam que a economia mundial estava em sérias dificuldades, mas não era claro quem deveria ser culpado – se as políticas fiscais restritivas da Alemanha e do Japão ou se as frouxas políticas energética e monetária dos Estados Unidos” (p.148). Putnam afirma que a Cúpula alcançou um amplo acordo entre todos.

internacionais”. Isso significa que as negociações de Bonn não só foram determinadas pelos jogos de forças internos de cada país, como elas mesmas influenciaram decisivamente a adoção de políticas domésticas por esses países<sup>4</sup>.

O mesmo entendimento pode ser aplicado às decisões relacionadas à integração regional e cooperação internacional, na medida em que são elas influenciadas pelo contexto interno de cada país ao mesmo tempo em que também influenciam ou geram consequências para aspectos domésticos. Diante disso, esses temas acabam por ganhar espaço, que antes não tinham, nas agendas domésticas. Conforme afirma Almeida (2011), “temas de política externa que até bem pouco tempo estavam distantes da realidade dos cidadãos, passaram a fazer parte de debates no período eleitoral à medida que decisões tomadas em arenas externas começaram a impactar diretamente a vida nacional.” A autora cita eventos como a assinatura e os desdobramentos do Mercosul, a discussão sobre a Área de Livre Comércio das Américas, além de temas relacionados ao comércio internacional, que passaram a envolver diversos atores até então voltados exclusivamente a questões domésticas.

Cabe destacar ainda que temas tradicionalmente classificados como da “baixa política” como cultura, educação, e inclusive a própria cooperação para o desenvolvimento, têm desempenhado papel importante na projeção de poder das potências emergentes (MILANI E PINHEIRO, 2013, p.12). A inclusão desses temas na agenda de política externa demanda conhecimentos e expertises particulares, que não são próprios dos atores tradicionais desse campo. Há assim um envolvimento de um número cada vez maior de atores e interesses no campo da política externa, estreitando ainda mais as relações entre essa e as políticas domésticas.

Empresas, organizações não governamentais, mídia, movimentos sociais, igrejas, organismos públicos municipais ou estaduais, por exemplo, passaram a atuar internacionalmente de maneira mais orgânica e articulada, agindo em muitas ocasiões à revelia do próprio Estado, em nome de interesses privados ou ainda na defesa de causas políticas das mais diversas (MILANI E PINHEIRO, 2013, p.15).

Milani e Pinheiro (2013) destacam que, no caso brasileiro, durante a década de 1980, houve um movimento de êxodo de diplomatas para outras agências governamentais, o que

---

<sup>4</sup> Para Putnam (2010) a compreensão dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais deve enfatizar “a luta política: os partidos, as classes sociais, os grupos de interesse (tanto econômicos quanto não-econômicos), os legisladores e mesmo a opinião pública e as eleições – e não apenas os funcionários do poder Executivo e os arranjos institucionais” (PUTNAM, 2010, p. 150). Isso porque, para ele é errado supor que o poder Executivo seja coeso em suas opiniões. Se o termo “Estado” é para ser usado como “tomadores centrais de decisões”, deveríamos tratá-lo como substantivo plural: não “o Estado, ele”, mas sim “o Estado, eles”. (PUTNAM, 2010, p.151)

contribuiu também para que na década de 1990 houvesse a incorporação de temas de política externa por aquelas agências do governo, descentralizando o monopólio tradicionalmente exercido pelo Itamaraty. Isso não significa que esses novos atores são responsáveis pela política externa do país, mas certamente a influenciam de forma significativa. Essa afirmação será especialmente importante para o estudo do MERCOSUL a ser desenvolvido no próximo capítulo.

## **1.2 Desenvolvimento e cooperação internacional:**

O cenário pós-guerra, caracterizado por mudanças nas relações de poder, bipolaridade e por crises econômicas e políticas alimentou as discussões quanto aos conceitos de desenvolvimento, ajuda externa, cooperação internacional e integração regional. A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 refletia as preocupações com a manutenção da ordem internacional e da paz e já incluía, entre seus objetivos, o de fomentar a cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário (Carta das Nações Unidas, 1945). A necessidade de promover a cooperação entre os diferentes atores internacionais foi se ampliando em um contexto cada vez mais polarizado, estando muitas vezes associada aos objetivos de paz e segurança.

Por outro lado, não apenas a cooperação em seu sentido mais amplo, de aproximação entre os países, como também a cooperação oficialmente destinada a auxiliar o desenvolvimento de outros países foi intensificada nesse período. Conforme destaca Hattori (2003), Truman inseriu o conceito de “foreign aid” no âmbito do Plano Marshall, destinado a ajudar na reconstrução europeia e assistir à transição dos novos estados ao sistema internacional. Nesse contexto, a ajuda externa prestada pelos EUA aos demais países aliados tinha por objetivo possibilitar a reconstrução no pós-guerra, evitando a adesão desses países ao socialismo que se apresentava como ameaça aos interesses americanos.

Com os avanços da globalização e da transnacionalização, somados ao processo de descolonização e emergência do movimento dos não-aliados, o conceito de “Foreign Aid” passa a ter maior abrangência em direção aos países em desenvolvimento. A Ajuda Externa que estava associada à necessidade de reconstrução pós-guerra passou a ser entendida num escopo mais amplo de desenvolvimento das economias tidas como atrasadas na direção de modelo “ideal” de modernização, espelhado pelos países “desenvolvidos”.

É também parte dessa ordem a constituição do Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento que, iniciado com a ajuda com o Plano Marshall voltado para a reconstrução da Europa, teve prosseguimento com os programas de

assistência técnica dirigidos para os países pobres, a exemplo da Aliança para o Progresso, dirigido para a América Latina. (KRAYCHETE, 2012, p. 184)

Surge assim o conceito de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), associando-se estreitamente aos ideais de modernização e desenvolvimento vigentes à época. Dentro desta perspectiva, foi estabelecido em 1960 o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o objetivo de monitorar e avaliar a ajuda externa aos países descolonizados. Com isso institucionalizou-se parte das relações entre países do Norte e países do Sul. (KRAYCHETE, 2012, p. 184)

A oposição entre o tradicional e o moderno, ou entre a indústria e agricultura levou à distinção entre estágios de desenvolvimento das economias, classificando-as entre países modernos – desenvolvidos – e países atrasados – subdesenvolvidos. Isso permitiu não só colocar as economias capitalistas avançadas como ideal a ser alcançado pelas demais economias, como também abriu espaço para a legitimação das ações de cooperação desses países para com aqueles ditos “atrasados”. (KRAYCHETE, 2012). Isso quer dizer que, se há um caminho a ser seguido, e um objetivo a ser alcançado, os atores aptos para “auxiliar” essa trajetória seriam aqueles que já a percorreram e alcançaram seus resultados.

Os diagnósticos comparativos que passam a classificar as sociedades como desenvolvidas e subdesenvolvidas, por essa ótica, têm dois desdobramentos: colocar as economias capitalistas avançadas como horizonte – um espelho – a ser alcançado pelas sociedades dispostas a trilhar o caminho do progresso e, ao mesmo tempo, abrir espaço para a assistência técnica, como uma missão a ser desempenhada pelos países desenvolvidos nos países atrasados. (KRAYCHETE, 2012, p. 184)

[...] não devemos esquecer que o conjunto das relações entre os dois tipos de atores (doadores e beneficiários) também é reflexo da economia política internacional, ou seja, das assimetrias e hierarquias existentes entre o centro e a periferia, entre o Norte e o Sul do sistema internacional (MILANI, 2012, p.211)

O conceito de CID está, portanto, estreitamente associado às concepções de desenvolvimento que contrapõem países industrializados, ou “desenvolvidos”, aos países “atrasados” ou “subdesenvolvidos”. Por esse entendimento, há não só um distanciamento e uma contraposição entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, como também a imposição de um “modelo de desenvolvimento” a ser seguido e que legitima as ações de cooperação internacional.

Cabe destacar que algumas interpretações associam o universo da CID e a contraposição entre países desenvolvidos (doadores) e subdesenvolvidos (receptores da

cooperação) à noção de progresso e desenvolvimento que levaria os países receptores dessa ajuda externa a um patamar mais igualitário em relação aos países desenvolvidos. Para Bruno Ayllon (2006), por exemplo, “a cooperação ao desenvolvimento abrange o conjunto de atuações dos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda com o propósito de promover o progresso econômico, social e sustentável dos países do Sul, de modo a ser mais equilibrado em relação ao Norte” (pag.9).

Essa perspectiva se associa muito ao discurso moral presente na cooperação prestada pelo CAD. Entretanto, outros autores como Hattori (2003), partem desse conceito moral, presente no lado discursivo da cooperação, para demonstrar que por trás dele existe uma situação que reforça a hierarquia já existente no ambiente internacional. Isso ocorre na medida em que os países receptores dessa cooperação reconhecem não apenas a hierarquia material do doador, mas também sua virtude moral, reforçando uma relação de dominação e hierarquia existente. Haveria assim, uma relação de dominação intrínseca ao ato de doar.

... O CAD não só autentica a ajuda externa como uma prática virtuosa, legitimando assim o uso virtuoso de riqueza material pelos estados doadores, mas também estabelece um limite ético entre doador e receptor estados. Porque esta fronteira ética corresponde à hierarquia material através da qual estas ofertas são dadas, a tendência de todo esse monitoramento, avaliação e classificação é reformular o material como uma ordem moral das coisas. (HATTORI, 2003, p. 243, tradução nossa)<sup>5</sup>

...

Ao mesmo tempo, no entanto, esse processo de institucionalização também atribui ao ato de receber um significado moral: ao aceitar tal presente, o destinatário está reconhecendo - por esta ação - não apenas a hierarquia material, mas também a virtude moral dos doadores. Dada a norma universal da reciprocidade na troca de presentes, suspendendo a obrigação de retribuir aqui cria-se o mesmo tipo de dominação simbólica encontrada em uma relação direta de presentear: ela permite que os doadores a tratem os destinatários "como se" eles pudessem, de fato, retribuir. (HATTORI, 2003, p. 237, tradução nossa)<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Texto original: “DAC not only authenticates foreign aid as a virtuous practice, thus legitimising the virtuous use of material wealth by donor states, but also fixes an ethical boundary between donor and recipient states. Because this ethical boundary corresponds to the material hierarchy across which these gifts are given, the tendency of all this monitoring, evaluating, and ranking is to recast the material as a moral order of things.” (HATTORI, 2003, p. 243)

<sup>6</sup> Texto original: “At the same time, however, this process of institutionalisation also weighs the act of receiving with moral significance: in accepting such a gift, the recipient is acknowledging – by this action – not just the material hierarchy but also the moral virtue of the donors. Given the universal norm of reciprocity in gift exchange, suspending the obligation to reciprocate here creates the same kind of symbolic domination found in a direct face-to-face relation of giving: it allows donors to treat recipients ‘as if ’ they could, in fact, reciprocate (HATTORI, 2003, p. 237)

Lacerda (2014) chama atenção para o fato de que a constituição da CID como política pública em um contexto de descolonização acabou por substituir o tempo “intervenção” por “cooperação”, renovando o repertório das relações internacionais, ao mesmo tempo que “mantém algo do modelo de intervenção de uma forma implícita ou, em alguns casos, explícita mesmo.” (p. 60)

Renova, porque se situa dentro de um amplo processo de mutação da “soberania moderna” e da ordem geopolítica do mundo, mas mantém o modelo antigo na medida em que os atores políticos ainda estão inseridos no grande paradigma do processo civilizatório do Ocidente moderno, e historicamente, as nações doadoras são antigas metrópoles das nações destinatárias, que são, por sua vez, suas antigas colônias. (LACERDA, 2014, p. 60)

As iniciativas de cooperação e ajuda externa, entretanto, não ficaram restritas a essa relação Norte-Sul. A Conferência de Bandung de 1955<sup>7</sup> que inaugurou um movimento de aproximação entre territórios políticos recém-descolonizados possibilitou a construção de um novo conceito de cooperação. O movimento dos países de terceiro mundo iniciou como uma “alternativa aos dois modelos de modernização – socialista e capitalista – da nova ordem mundial da Guerra Fria” (LACERDA, 2014, p.64). Com esse movimento surge também a chamada Cooperação Sul-Sul (CSS) que, diferente da tradicional cooperação Norte-Sul (CNS), refuta a ideia de ajuda ou mesmo de hierarquia entre os atores. A noção de reciprocidade envolvida nesse processo de cooperação se traduz, para a CSS, em uma relação explícita de troca em que não haveria hierarquia ou dominação entre as partes. Na medida em que rejeita a ideia de hierarquia e insere o conceito de reciprocidade ou ajuda mútua, por meio do qual a obrigação de retribuir está clara na relação entre os países e é validada e valorizada, a CSS escaparia da armadilha da hierarquização inerente à cooperação tradicional. (MAWDSLEY, 2012).

Para Mawdsley (2012), diferente da tradicional ajuda externa que se baseia na aparente caridade, a cooperação sul-sul se baseia em princípios de cooperação, solidariedade diplomática e oportunidade econômica e na afirmação de que há uma identidade compartilhada entre os países em desenvolvimento, rejeitando a hierarquia doador-receptor e insistindo na ideia de oportunidade mútua. Isso não significa que a CSS seja isenta de

---

<sup>7</sup> A Conferência ocorreu entre os dias 18 a 28 de abril de 1955, na cidade de Bandung na Indonésia, reunindo 29 países africanos, asiáticos, e do Oriente Médio em um movimento que se expressava como alternativa aos dois modelos de modernização da nova ordem mundial da Guerra Fria, o socialista e o capitalista. (LACERDA, 2014). Ainda que houvesse grande diversidade entre esses países, segundo Lacerda (2014) havia uma série de características que geravam uma identidade comum, como a condição de ex-colônias; a situação de dependência e pobreza; o desejo de se desvencilhar da ordem bipolar e a diferenciação em relação aos países do norte que leva a uma polarização distinta da leste-oeste, ressaltando as diferenças norte-sul.

interesses. Mas ao refutar a ideia de hierarquia entre os atores, ela busca se distanciar das relações de dominação características da CNS.

Lacerda (2014) ainda chama atenção para o fato de que entre os países da CSS não existe um passado colonialista, o que configura uma condição nova em relação às políticas de cooperação tradicionais. A experiência compartilhada da exploração colonial e pós-colonial, assim como a identidade compartilhada pelo status de países em desenvolvimento aproximam os atores e permitem esses ganhos mútuos.

O peso do passado colonialista, neocolonialista e imperialista não faz parte do repertório da CSS, a não ser como um inimigo a ser permanentemente derrotado, ou em alguns casos, especialmente no que chamaremos de “Bandung pró-ocidente”, esquecidos ou internacionalmente despolitizados. Tanto os discursos da Conferência de Bandung quanto dos movimentos não alinhados fazem questão de realçar essa condição, recriminando sempre em relação a si mesmo qualquer tendência colonialista e imperialista. (LACERDA, 2014, p. 64)

No que se refere aos objetivos de desenvolvimento da CID, a CSS não trata de um “modelo único de desenvolvimento”, diferente do que ocorria com a CNS que se baseava em um modelo ideal baseado nos países industrializados. A ideia de apoio mútuo e troca de experiências se baseia em um conceito de desenvolvimento mais amplo para esses países. Além disso, a pauta da CSS em grande medida se associou, especialmente nos últimos anos, à agenda de desenvolvimento social.

Para compreender esse movimento será preciso aprofundar nas discussões quanto ao conceito de desenvolvimento e integração regional, especialmente para o caso da América Latina, e mais especificamente da América do Sul que é o foco de estudo deste trabalho, e onde os movimentos de integração associaram-se aos conceitos de desenvolvimento adotado pela região, em diferentes momentos.

### **1.3 Desenvolvimento e regionalismo na América Latina nos anos pós-guerra**

As teorias do desenvolvimento econômico surgiram nos países avançados no contexto pós-II Guerra Mundial, buscando explicar, “em uma perspectiva macroeconômica, as causas e o mecanismo de aumento da produtividade de fator trabalho e seus efeitos na organização da produção e na forma como se distribuía e se utilizava o produto social.” (NERY, 2014, p.32). Isso porque, o sistema internacional implementado à época favoreceu as políticas de crescimento e de pleno emprego na maioria dos países desenvolvidos, as quais eram executadas por meio do Estado de Bem-Estar Social. Segundo Serrano (2005) as duas

primeiras décadas do pós-guerra foram caracterizadas por altas taxas de crescimento e baixas taxas de desemprego, inflação moderada, salários reais crescentes e distribuição funcional da renda mais ou menos estável. Os objetivos de desenvolvimento estavam assim associados ao crescimento e ao pleno emprego.

Não obstante, na América Latina havia uma crescente preocupação com a desigual relação estabelecida entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos e que emperrava esse desenvolvimento do lado mais fraco. A criação no âmbito das Nações Unidas, por proposição dos EUA, de duas Comissões Econômicas – uma para a Europa (ECE) e outra para a Ásia e o Extremo Oriente (Ecafe) – destinadas à reconstrução das regiões devastadas pela Segunda Guerra Mundial excluía a América Latina do foco das preocupações mundiais e levava.

Os países da região passaram a demandar a pela criação de uma comissão específica para a América Latina, o que levou à criação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), em 1948. A CEPAL inaugurou o método histórico-estrutural a partir do qual foi elaborada “toda uma análise sobre a especificidade da realidade socioeconômica dos países subdesenvolvidos, propondo um conjunto de políticas visando à superação do atraso pela via da industrialização” (NERY, 2014, p.31).

A superação da "condição periférica" supunha, na opinião dos intelectuais mais proeminentes dos primeiros anos da instituição (Prebisch, Furtado, Medina Echavarría, Noyola Vázquez, Ahumada, Pinto e Sunkel, entre outros), uma modalidade própria de introduzir o progresso técnico, para distribuir renda e interagir com o resto mundo. Por isso, esses autores sustentavam que era necessário formular uma teoria autônoma capaz de apreender a natureza do subdesenvolvimento da região e as vicissitudes de desenvolvimento socioeconômico (BIELSCHOWSKY, 2009, p.176, tradução nossa)<sup>8</sup>

Para a Cepal a industrialização, que tinha sido fortalecida como resposta à recessão dos anos 30, era também a fórmula para superar a pobreza e reverter a distância crescente entre periferia e centro (Bielschowsky, 2009). E pela tese de deterioração dos termos de intercâmbio (tese Prebisch-Singer) entendia-se que as relações entre centro e periferia tendiam a reproduzir as condições do subdesenvolvimento e aumentar o fosso entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Existia “uma assimetria inerente ao sistema econômico

---

<sup>8</sup> Texto original: “La superación de la “condición periférica” suponía, en opinión de los intelectuales más connotados de los primeros tiempos de la institución (Prebisch, Furtado, Medina Echavarría, Noyola Vázquez, Ahumada, Pinto y Sunkel, entre otros), una modalidad propia de introducir el progreso técnico, de distribuir el ingreso y de relacionarse con el resto del mundo. Por eso, estos autores sostenían que era necesario formular una teoría autónoma capaz de aprehender la naturaleza del subdesarrollo de la región y las vicisitudes de su evolución socioeconómica”( BIELSCHOWSKY, 2009, p.176)

internacional” pela qual os países industrializados (desenvolvidos) recebiam os maiores lucros. (NERY, 2014, p.34)

A explicação para esse fenômeno estava no fato de que no “centro” havia elementos monopolistas que bloqueavam a transferência de produtividade para os preços, enquanto na “periferia” o excedente de mão de obra pressionava continuamente o declínio de salários e preços (NERY, 2014, p.38)

As ideias cepalinas converteram-se na “versão regional da teoria do desenvolvimento” (NERY, 2014) pela qual se entendia que a superação do subdesenvolvimento exigiria uma estratégia de industrialização coordenada pelo Estado, ou seja, planejada. Tanto porque as leis de mercado eram incapazes de resolver as falhas nas relações centro-periferia, como pelo fato de que esses países apresentavam limitações diante de uma base agroexportadora, excedente de mão-de-obra e estrutura heterogênea. (NERY, 2014).

O marco estruturalista de Prebisch apresentava uma nova abordagem ao desenvolvimento internacional. Conclamava por um Estado ativo e pela industrialização em uma nova linguagem que desafiava a velha doutrina das vantagens comparativas. A noção de que os países agrícolas na América Latina poderiam prosperar mantendo-se como produtores de matérias-primas foi minada. Os especialistas em desenvolvimento, vindo de países industrializados ou em desenvolvimento, perceberam que um novo debate havia sido lançado. (Dosman, 2011, p. 284-85 apud NERY, 2014, p. 34-35)

Conforme destaca Bielschowsky (2009) a questão da vulnerabilidade externa foi um aspecto fundamental da análise formulada pela Cepal nos anos 50. Com base nesse conceito se entendia a necessidade de ampliar a industrialização e atenuar o problema da falta de divisas. Essa visão orientou não apenas a forma como se deu a industrialização na região, mas também a formação de espaços de integração regional na América Latina. Chamando atenção para as limitações intrínsecas de uma industrialização restringida a mercados latino-americanos isolados uns dos outros, surge o que se denomina de “regionalismo fechado” na América Latina. (MENEZES E PENNA FILHO, 2006). Segundo Prado (2013) o sistema de “regionalismo fechado”, na tese difundida pela CEPAL, tinha por objetivo “desenvolver economicamente os países em piores condições econômicas, praticando o protecionismo” (p. 59).

Na teoria cepalina, os mercados nacionais ainda eram pequenos para a produção de bens com tecnologias mais sofisticadas. Com a integração, o mercado se ampliaria e seria mais fácil aplicar a economia de escala. (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.13)

Cabe destacar que as primeiras iniciativas de integração regional surgiram na Europa, com a criação, em 1951, da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), que deu origem à Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957. A integração europeia é, dentre

as iniciativas de integração do período, a que mais teve sucesso, constituindo o que hoje é a União Europeia com a formação de um “mercado interno genuíno, totalmente unificado.” (MENEZES e PENNA FILHO, 2006, p.27). Entretanto, como será detalhado a diante, esse processo não foi totalmente harmônico, mas enfrentou fases de estagnação e mesmo de dúvidas quanto a sua continuidade, especialmente entre as décadas de 70 e 80, o que influenciará, inclusive, as abordagens teóricas sobre processos de integração.

Na América Latina as iniciativas de integração iniciaram-se somente na década de 60 e não tiveram tanto sucesso quanto a europeia em termos de avanços comerciais ou mesmo estratégicos. Não obstante foram importantes no contexto de desenvolvimento da região. A CEPAL dava suporte e incentivo para todo o processo, com base na ideia de que para crescer economicamente a região precisava se industrializar e não só vender produtos primários (MENEZES; PENNA FILHO, 2006).

Na ocasião [em 1951, na Conferencia do México] os países da America Central pediram formalmente à Cepal apoio técnico para seu processo de integração, origem do Mercado Comum Centro-Americano, que se tornou o primeiro projeto de integração econômica regional. Em 1960, foi criada a Associação Latino-Americana de Livre-comércio (ALALC), formada pelos principais países sul-americanos e pelo México. Nove anos depois surgia o Grupo Andino. (NERY, 2014, p.39)

Sob essa perspectiva foi criada em 1960 a Associação Latino Americana de Livre Comércio (Alalc), que incluía todos os países da America do Sul, mais o México. No mesmo ano, foi instituído também o Mercado Comum Centro Americano por Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador e que passou a incluir em 1962 a Costa Rica. Já em 1969 foi assinado o Pacto Andino entre Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru.

No que se refere à Alalc, Menezes e Penna Filho (2006) destacam que a tentativa de integração chegou com esperanças e conseguiu algumas vitórias, porém a proposta fracassou poucos anos depois. Dentre os obstáculos os autores destacam: o escasso comércio entre os países da região; a competitividade entre as economias que produziam basicamente os mesmo produtos; os sistemas de transporte deficitários que impossibilitava aumentar as trocas; as desconfianças e desentendimentos entre os países; o receio das economias menores em abrir seu comercio; o alto custo dos bens produzidos na região; a criação de demasiadas exceções; falta de investimento em tecnologia; excesso de burocracia dos bancos de fomento; contexto ditatorial, nacionalismo e por fim, a instabilidade econômica quase endêmica na região.

Quanto ao Mercado Comum Centro Americano, segundo Menezes e Penna Filho (2006) o Tratado previa a concessão de benefícios fiscais a indústrias consideradas de integração, demonstrando um claro desejo por uma integração coordenada. Entretanto,

também enfrentaram problemas como a competitividade entre as economias no campo – já que produziam os mesmos bem –, a ausência de tratamento diferenciado a economias menores, a retomada de nacionalismos internos e a falta de infraestrutura para as trocas locais (economias exportadoras para as antigas colônias). Também o Pacto Andino assinado em 1969 não apresentou muitos avanços em seus anos iniciais ficando estagnado por um tempo. A retomada desse processo foi dada em 1989 em torno do que hoje se chama Comunidade Andina.

Apesar do fracasso ou pouco avanço desses movimentos de integração durante as décadas de 60 e 70, as iniciativas de integração na região foram importantes no contexto de desenvolvimento que era buscado à época e serviram, em muitos casos, para a retomada do processo de integração nos anos 80 e 90, em um ambiente diferenciado e sob novas perspectivas.

#### **1.4 O neoliberalismo e o novo contexto de integração latino-americana nos anos 90:**

Os significativos reajustes no preço internacional do petróleo no início da década de 70, que tem sua primeira grande explosão em 1973 com a Guerra Yon Kippur, levaram a uma aceleração inflacionária em todos os países industrializados e a uma grande desaceleração da economia mundial. Já o segundo choque do petróleo em 1979 se deu em um contexto em que a economia internacional estava em uma trajetória de redução do crescimento econômico e inflação acelerada. É nesse ano que se dá “virada conservadora” nos Estados Unidos que elevam a taxa de juros de forma unilateral, sendo posteriormente acompanhado pelos demais países, que buscavam evitar fuga de capitais. (SERRANO, 2005)

O contexto internacional é drasticamente modificado e são adotadas em todos os países centrais políticas macroeconômicas ortodoxas destinadas à estabilização inflacionária, abandonando em grande medida as políticas antes voltadas ao crescimento econômico e pleno emprego. Há assim uma ruptura do pacto distributivo do Estado de Bem-estar social que predominava nos países centrais, especialmente na Europa, desde o pós-guerra.

Num primeiro movimento, essas mudanças se manifestaram na crítica ao desenvolvimentismo guiada por concepções anteriores, em especial, sobre a presença do Estado na economia, e pela reafirmação do pensamento neoclássico, expresso na competição baseada no livre-comércio, na estabilização dos preços e na desregulamentação dos mercados” (KRAYCHETE, 2012, p.184-185)

Segundo Ivo (2012), o crescimento econômico até os anos 70 tinha neutralizado as críticas liberais que associavam o estado bem-estar social às pressões inflacionárias, o que já

não era mais possível diante do baixo crescimento da década de 70. A recorrência a políticas de controle da inflação e estabilização na Europa foram tidas como necessárias para que o sistema monetário almejado dentro do projeto de integração não fosse fadado ao fracasso. Barba e Pivetti (2012) afirmam que sem o projeto europeu dificilmente as políticas na União Europeia teriam se tornado focadas no combate à inflação. Isso porque, ao contrário do que ocorria nos Estados Unidos onde a estabilidade social e política sempre foi vista como essencialmente apoiada no crescimento, na Europa a situação de relativa estabilidade social foi alcançada e mantida por muito tempo graças ao desenvolvimento de um generoso estado de bem estar social. (BARBA; PIVETTI, 2012).

A mudança de foco da política, que deixa de ser o pleno emprego para voltar-se ao combate à inflação, afetou significativamente o crescimento e os conflitos distributivos nos países centrais. As sucessivas crises desse período levam a mudança nos discursos das Organizações Internacionais sobre a temática de desenvolvimento e à reafirmação do pensamento neoclássico (KRAYCHETE, 2012). Essas mudanças ideológicas também afetaram as concepções e iniciativas de integração em curso.

.. apesar da crescente interdependência entre os estados, o quadro de crise que marcou a economia mundial do início dos anos 70 – com a ruptura do padrão monetário consagrado no regime de Bretton Woods e a crise do petróleo, em seguida – à primeira metade da década de 1980 afetou negativamente os movimentos de integração surgidos na Europa, na América Latina e em outras áreas do Terceiro Mundo” (VAZ, 2002, p.25)

Também nos países em desenvolvimento alta inflação e a crise da dívida levam a um redirecionamento da política econômica em prol da estabilização e em detrimento do crescimento perseguido veementemente nas décadas anteriores. Mas para esses países o impacto das crises internacionais foi ainda mais forte que nos países centrais. Enquanto nas economias desenvolvidas a recuperação da estabilidade já foi sentida no início da década de 80, nos países em desenvolvimento a situação ficava cada vez mais crítica diante das altas taxas de inflação, do endividamento externo e da redução da liquidez internacional.

A inflação americana começou gradualmente a se desacelerar enquanto a situação externa dos países em desenvolvimento endividados foi ficando crítica e explodiu em 1982, após a moratória do México e corte subsequente de crédito aos países em desenvolvimento. (SERRANO, 2005, p. 202).

...

O efeito dessas mudanças, do ponto de vista social, foi mais grave em países como o Brasil, dadas as enormes e históricas desigualdades sociais e o caráter incompleto das políticas de bem-estar social (IVO, 2012, p.198)

O entendimento da OCDE de que as altas taxas de inflação da década de 80 e o desemprego crescente resultavam da crise fiscal pelo excesso de demandas sociais sem

capacidade de processamento pelos Estados Nacionais, coloca em cheque o papel do Estado como indutor do desenvolvimento e responsável pela proteção social universal. (IVO, 2012) A agenda do Consenso de Washington em 1989 exigia dos países em desenvolvimento a aplicação de medidas associadas à disciplina fiscal e promoção da liberalização comercial e financeira, além da forte redução do papel do Estado na economia. O Fundo Monetário Internacional (FMI), criado no pós-guerra para facilitar a reconstrução europeia, teve sua atuação reorientada passando a dispor maior parte de seus recursos aos países em desenvolvimento, com empréstimos condicionados à adoção de políticas de austeridade fiscal e controle da inflação. (CARVALHO, 2004).

As pressões internacionais para que as economias em desenvolvimento realizassem os ajustes fiscais dentro a ótica neoliberal impactou também no pensamento desenvolvimentista da CEPAL. Conforme destaca Bielschowsky (2009), nos anos 80 o trabalho da Cepal esteve condicionado pelo contexto de ajustes recessivos praticados pelos países da região, diante da redução da renda per capita regional e da crise da dívida. Mas em geral prevalecia ainda a visão heterodoxa que buscava combinar o controle da inflação com a renegociação da dívida para possibilitar recuperação do investimento. (BIELSCHOSWKY, 2009)

Era a fórmula proposta para evitar, a curto prazo, os grandes sacrifícios a que credores submetiam os países da região e para alcançar, a médio e longo prazo, a competitividade das exportações. Expressava-se assim uma mensagem que coincidia com a tradição da CEPAL, porque sinalizava que para além de afrontar as dificuldades de curto prazo, a solução estrutural dos problemas externos requeria aumentar e diversificar a produção e as exportações (BIELSCHOWSKY, 2009, p.178, tradução nossa)<sup>9</sup>

Essa postura se diferenciava daquela que prevaleceu durante a década de 70, quando diante da onda liberalizante introduzida nos países do Cone Sul, a Cepal adotou uma atitude reservada frente às possíveis revisões do marco regulatório da atividade econômica, ainda que muitos de seus intelectuais já tivessem reconhecido que esse era excessivamente protecionista. As propostas da Cepal incluíam incentivar as exportações orientadas ao mercado regional e mundial de forma que a expansão simultânea do mercado interno e a

---

<sup>9</sup> Texto original: “Era la fórmula propuesta para evitar a corto plazo los grandes sacrificios a que los acreedores estaban sometiendo a los países de la región y para alcanzar a mediano y largo plazos la competitividad de las exportaciones. Se expresaba así un mensaje que coincidía con la tradición de la CEPAL, porque se señalaba que mas allá de afrontar las dificultades de corto plazo, la solución estructural de los problemas externos requeria aumentar y diversificar la producción y las exportaciones” (BIELSCHOWSKY, 2009, p.178)

exportação de bens industriais pudesse enfrentar a vulnerabilidade externa, substituindo o endividamento externo. (BIELSCHOSWKY, 2009).

Já na década de 90, diante das reformas neoliberais adotadas pela maioria dos países latino-americanos, orientadas pelo Consenso de Washington, a Cepal precisou adaptar seu pensamento “aos tempos de desregulamentação econômica e hegemonia do mercado” o que levou à condução de uma etapa “neoestruturalista” (NERY, 2014). Diante deste contexto, a Cepal reconhece a necessidade de rever a participação do Estado na economia e seus mecanismos de intervenção, mas continua atribuindo ao ente estatal um papel-chave na agenda de desenvolvimento socioeconômico nos âmbitos financeiro, produtivo, social e ambiental (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 179).

Se para alguns isso significou render-se ao neoliberalismo, para outros foi uma alternativa que permitiria continuar influenciando os destinos da região a partir da perspectiva clássica teórica e metodológica da CEPAL (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 179, tradução nossa)<sup>10</sup>

É nesse contexto que a Cepal passa também a defender a tese de “regionalismo aberto” que buscava conciliar a integração regional com os processos de liberalização comercial (Nery, 2014). Essa abordagem se contrapunha à ideia de regionalismo fechado da década de 60 – a qual tinha por objetivo desenvolver economicamente os países em piores condições, praticando o protecionismo em relação a outros países – e passa a compreender a integração como uma “etapa intermediária para a liberalização econômica multilateral” (PRADO, 2013, p.60).

É possível que a proposta mais conservadora da Cepal tenha sido sua concepção de regionalismo aberto, cujo objetivo seria conciliar a integração regional com os processos de liberalização comercial. Assim os acordos de integração deveriam garantir uma abertura ampla na maior parte dos setores (NERY, 2014, p.41-42).

Na América Latina, a criação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL e a retomada do processo de integração dos países andinos fazem parte desse momento. De uma forma mais geral os movimentos regionalistas da década de 90 estiveram associados à queda do socialismo e à adoção generalizada da agenda neoliberal a partir do Consenso de Washington (LIMA; COUTINHO, 2005) e por isso mesmo a agenda de integração estava pautada em grande medida por uma agenda comercial e de liberalização. Segundo Castro

---

<sup>10</sup> Texto original: “Si para algunos ello significó rendirse al neoliberalismo, para otros fue una alternativa que permitiría seguir incidiendo en los destinos de la región desde la perspectiva teórica y metodológica clásica de la CEPAL” (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 179)

(2011) os acordos de livre comércio foram o principal instrumento do regionalismo, num movimento de abertura comercial diante da expansão dos ideais neoliberais.

O MERCOSUL, criado pelo Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991, tinha sua preocupação recaída especialmente sobre a formação de um mercado comum assinalando um prazo a partir do qual “a maioria dos bens produzidos em qualquer dos países deveria circular livremente dentro da região integrada sem taxações ou impedimentos extras”. (MENEZES; PENA FILHO, 2006). Nesse mesmo período os esforços de integração dos países andinos foram retomados, marcadamente em 1989, após um longo período de estagnação. (MENEZES; PENA FILHO, 2006, p.69). Em 1993 entra em funcionamento a Zona de Livre Comercio para Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela e em 1997 é criada a Secretaria da Comunidade Andina, conferindo maior institucionalidade ao bloco.

Também o Mercado Comum Centro Americano, que sofreu uma interrupção desde final da década de 70, foi retomado em julho de 1992 quando Honduras, El Salvador, Nicarágua e Panamá assinaram o Protocolo de Tegucigalpa. Em 1993 o acordo incluiu a Guatemala e em 1995 Costa Rica. Menezes e Pena Filho (2006) chamam atenção para o fato de que os países da região tenham sido empurrados a essa nova tentativa por causa da “iniciativa para as Américas”, lançada pelo presidente George Bush em 1990, diante da qual “o bom senso recomendava que buscassem negociar em conjunto e não de forma individualizada.” (p.82)

Cabe ainda mencionar que nesse novo período, os EUA<sup>11</sup>, que nas décadas anteriores estavam afastados das iniciativas regionais, buscando sempre a liberalização do comércio por meio de mecanismos multilaterais, passaram a propor uma série de acordos e iniciativas de liberalização a nível regional, a exemplo do Nafta em 1993, da proposição da Alca em 1994 e dos acordos Nafta-EU cujas tentativas foram iniciadas em 1996 (VAZ, 2002).

No caso europeu, onde a integração não foi interrompida, mas passou por uma fase de estagnação durante o que se chamou de europessimismo desde a década de 70<sup>12</sup>, o Ato Único

---

<sup>11</sup> Diferente do que ocorria na Europa e nas demais regiões do mundo como América, Ásia e posteriormente inclusive a África, nas décadas de 60 e 70 os EUA não se envolveram em iniciativas de integração econômica regional, mas defendiam a negociação multilateral para ampliação do comércio internacional através do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). O GATT visava substituir os inúmeros instrumentos bilaterais por um “único instrumento multilateral, universalizando a regra do comércio para todos os Estados” (Salatini e Prado 2013, p.72). Já na década de 90 com a retomada da agenda neoliberal e intensificação das agendas de regionalização, entendidas como um passo na direção da liberalização comercial, os EUA passam a integrar e propor iniciativas de integração regional.

<sup>12</sup> Menezes e Penna Filho (2006) destacam que o sentimento de estagnação no processo de integração europeu na década de 70 estavam relacionados aos “obstáculos às trocas comerciais, obstáculos sofisticados e escamoteados sob a forma de regulamentações, que constituíam barreiras freqüentemente intransponíveis e

Europeu assinado em 1986 reafirmou o propósito da criação da comunidade europeia. Entretanto, diferente da iniciativa sul-americana que nesse período buscava uma integração quase que eminentemente comercial por meio da criação de mercados comuns, “na Europa buscava-se uma integração visando à criação de uma comunidade, o que pressupunha, para o seu sucesso, políticas convergentes que extrapolassem o nível unicamente econômico.” (MENEZES; PENNA FILHO, 2006). Esse tema será debatido mais à frente, especialmente diante da incorporação de uma agenda social aos processos de integração sul-americanos na década de 2000.

### **1.5 Nova perspectiva do desenvolvimento: a agenda social na América Latina e no mundo nos anos 2000**

Como discutido, a agenda de desenvolvimento na América Latina esteve pautada das décadas de 60 e 70 a uma agenda de crescimento econômico e industrialização conduzida pelo Estado, baseando-se no que pregavam as teorias de desenvolvimento cepalino. Já nas décadas de 80 e 90 essas teorias foram revistas e tiveram que se adaptar ao neoliberalismo. As políticas de ajuste fiscal e baixo crescimento levaram a década de 80 ao que a Cepal chama de “década perdida” na América Latina.

Entretanto, nem mesmo as décadas anteriores, que do ponto de vista do crescimento econômico foram mais generosas que a “década perdida”, conseguiram evitar o aumento da pobreza e das desigualdades.

O êxito relativo do processo industrializante não impediu o aumento considerável da pobreza urbana e das desigualdades. Dessa maneira, o elevado padrão de consumo das elites, a falta de mobilidade social e a má distribuição de renda, além da imutabilidade da questão agrária, limitavam o aproveitamento da capacidade industrial já instalada. (NERY, 2014, p.39-40)

A reorientação liberal das décadas de 80 e 90 tampouco o fez, já que tomaram como centro da agenda os ajustes fiscais e controle inflacionário, reduzindo os gastos sociais e a atuação do Estado. Segundo Ocampo (1998), em 1990 os níveis de pobreza na América Latina eram superiores inclusive aos existentes no começo dos anos setenta. Por outro lado, também foi um período de aumento das desigualdades e tensões sociais. Mesmo não sendo possível afirmar que as reformas econômicas são as causas desses níveis de desigualdade, já

---

muito comuns a todos os processos de integração regional” e que geralmente trazem em seu bojo salvaguardas para defender setores econômicos nacionais. (p.31)

que a desigualdade na região tem raízes muito anteriores à liberalização econômica e à globalização, elevou-se o desafio em torno da pobreza. (OCAMPO, 1998),

O argumento utilizado pelos defensores das reformas políticas neoliberais de que embora aumentassem a desigualdade a curto prazo, gerariam um crescimento mais rápido e alçaria a todos mais efetivamente do que as políticas intervencionistas do imediato pós-guerra não se concretizou, diante do aumento da desigualdade de renda, especialmente nos países em desenvolvimento. (CHANG, 2004)

O fato patente é que as “reformas políticas” neoliberais se mostraram incapazes de cumprir a sua grande promessa: o crescimento econômico. Quando da sua implementação, garantiram-nos que, embora essas “reformas” talvez aumentasse a desigualdade a curto e, possivelmente, também a longo prazo, elas gerariam um crescimento rápido e, enfim, alçariam a todos mais efetivamente do que as políticas intervencionistas do imediato pós-guerra. Os dados das últimas duas décadas mostram que só a parte negativa dessa previsão se cumpriu. A desigualdade de renda aumentou tal como se previu, mas a prometida aceleração do crescimento não se verificou. Aliás, em comparação com o período de 1960 a 1980, no qual predominaram as políticas “ruins”<sup>13</sup>, o crescimento se desacelerou acentuadamente nas últimas duas décadas, sobretudo nos países em desenvolvimento. (CHANG, 2004, p. 212).

Não é objetivo deste trabalho aprofundar a discussão quanto ao papel do Estado na condução das políticas econômicas e sociais, mas é importante registrar a crescente preocupação com as questões sociais no período posterior aos ajustes realizados pelo Consenso de Washington.

A preocupação com os problemas sociais emergiram em todo o mundo e não apenas na América Latina. Segundo Ivo (2012), “os efeitos dessocializadores (desemprego, precarização, insegurança e empobrecimento de setores médios urbanos) gerados pela reestruturação produtiva e a aplicação rigorosa do ajuste fiscal pressionaram os liberais para uma revisão crítica quanto à temática da integração.” (IVO, 2012, p.203).

O pensamento desenvolvimentista convencional pautado apenas nas políticas econômicas, alegando que o social decorreria do desenvolvimento econômico se chocou com a realidade na medida em que a própria experiência latino-americana demonstrou que mesmo

---

<sup>13</sup> O termo políticas “ruins” é usado pelo autor em contraposição ao que são consideradas as políticas “boas” prescritas pelo Consenso de Washington em geral, como políticas macroeconômicas restritivas, liberalização do comércio internacional e dos investimentos a privatização e a desregulamentação. Somam-se a essas “políticas boas” as “instituições boas” como: “democracia, a burocracia ‘boa’, o judiciário independente, forte proteção aos direitos de propriedade privada (inclusive intelectual) e uma governança empresarial, transparente e orientada para o mercado, assim como instituições financeiras (inclusive um banco central politicamente independente).” (CHANG, 2004, p. 12).

com significativas taxas de crescimento os dados sociais poderiam permanecer inalterados ou por vezes depreciados (KLIKSBURG, 2002)

De uma perspectiva que priorizava o crescimento econômico, entendendo que esse levaria a um melhor desenvolvimento a todos, surgem novas perspectivas que olham pelo lado inverso, compreendendo que as instituições de bem-estar social podem criar ambientes mais estáveis e favorecer o crescimento econômico. Chang (2004) destaca que até mesmo o FMI e o Banco Mundial, que se opunham à introdução de instituições de bem-estar social nos países em desenvolvimento, passaram a defender a criação de uma ‘rede de seguridade’, e pressionam os países em desenvolvimento a dotar “instituições mínimas de bem-estar social” (Chang, 2004, p. 174).

... as instituições de bem-estar social são muito mais do que ‘redes de seguridade’; quando bem projetadas e implementadas, podem aumentar o crescimento da eficiência e da produtividade (Chang & Rowthorn, 1995, cap.2 apud Chang, 2004, p. 175)

A provisão pública custo-eficaz de saúde e educação pode gerar melhoras na qualidade da força de trabalho, que por sua vez, aumenta a eficiência e acelera o crescimento da produtividade. As instituições de bem-estar social reduzem as tensões sociais e dão mais legitimidade ao sistema político, criando um ambiente mais estável para os investimentos a longo prazo. As estabilizações intersazonais do consumo, mediante dispositivos como o salário-desemprego, pode até mesmo contribuir para minimizar os efeitos dos ciclos econômicos. E assim por diante. (Chang, 2004, p. 175)

É nesse cenário que se insere a agenda internacional de luta contra a pobreza, nos anos 2000, dentro do que se chama pós-consenso de Washington. (IVO, 2012). Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), lançados em 2000 pela ONU, constituem o cenário mais representativo dessa mudança, ao convocarem Governos de Estado e a Sociedade Civil a trabalharem diante de oito metas de desenvolvimento diretamente relacionadas a objetivos sociais.<sup>14</sup>

Assim como a agenda internacional, também a agenda da CID passa a focar no tema de superação da pobreza e a se orientar em grande medida ao alcance das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Segundo Kraychete (2012) “a realização de um conjunto de conferências, reuniões de cúpula intergovernamentais, fóruns, orientadas pelas noções de eficiência e eficácia buscam sintonizar a ajuda oficial para o desenvolvimento com as metas definidas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”.

<sup>14</sup> As oito metas para serem alcançadas até 2015 incluem: 1) acabar com a fome e com a pobreza extrema; 2) educação básica de qualidade para todos; 3) igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde das gestantes; 6) combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7) qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8) todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.

Orientada por essa visão de eficácia e eficiência decorrente também da nova perspectiva de desenvolvimento, a CID amplia sua agenda, passando de projetos e intervenções pontuais a “programas (com metas e estratégias) e políticas, aumentando significativamente a envergadura temática e o raio de ação da cooperação para o desenvolvimento” (MILANI, 2012, p.214). Por outro lado, os chamados países emergentes ganham espaço dentro da agenda de cooperação não apenas como receptores, mas também como doadores dentro da lógica de cooperação sul-sul. Esse movimento também se orienta por uma agenda social do desenvolvimento.

A preocupação com a temática social abre espaço para a discussão do desenvolvimento para além do crescimento econômico. Se antes a noção de desenvolvimento estava pautada, quase que exclusivamente, nas medidas de produção e comércio, nos anos 2000 passou a incluir outras vertentes de análise, como pobreza e direitos humanos dentro de uma perspectiva de desenvolvimento social.

Segundo Kraychete (2012), “sob o argumento de que o crescimento econômico não conduziria ao bem-estar das grandes maiorias das populações dos países subdesenvolvidos, aparecem os primeiros delineamentos de políticas de minoração da pobreza, inspiradas na ideia de *justiça como equidade*.” (p.185). Amartya Sen (2000) é um dos principais teóricos desse movimento e a partir de sua crítica a abordagem economicista do desenvolvimento propõe uma abordagem que o associa a aumento das liberdades, por meio da qual o desenvolvimento passa a ser visto não mais apenas como crescimento econômico, industrialização ou avanço tecnológico. Ele inclui a necessidade de ampliar as liberdades, incluindo aqui as liberdades civis e políticas, mas também as liberdades dos indivíduos “para ter uma vida longa e viver bem”.

O crescimento do PNB ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade, mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). (SEN, 2007, p. 17)

A partir desse novo entendimento, “as medidas voltadas para a retomada do crescimento econômico se fazem acompanhar da eleição da pobreza como a temática mais importante dentre as que irão constituir a nova agenda em prol do desenvolvimento” (KRAYCHETE, 2012).

Também o pensamento cepalino passou a incluir com mais importância a temática social em sua agenda. Ainda que essa temática estivesse incluída em momentos anteriores,

especialmente em relação aos conflitos entre as classes sociais, as novas análises “centram a atenção nas dificuldades para exercer plenamente os direitos de cidadania” (BIELSCHOSWKY, 2009, p.182).

A Cepal iniciou o novo milênio com uma avaliação crítica das reformas dos anos 1990. Embora reconhecesse os avanços trazidos pela estabilidade macroeconômica, a organização denunciou as baixas taxas de crescimento econômico, os elevados déficits externos, a persistência da vulnerabilidade externa e o agravamento da heterogeneidade estrutural. Essa última se aprofundou devido ao aumento do nível de desemprego, à ampliação dos níveis de informalidade e pobreza e à deterioração do quadro de distribuição de renda e exclusão social. (NERY, 2014, p.42)

Segundo Bielschowsky (2009) já nos anos 60 a Cepal havia introduzido o tema de distribuição de renda e emprego, e foi nesse período que a análise que vinculava a pobreza e a distribuição desigual de renda ao aumento das disparidades em matéria de produtividade e remuneração do trabalho entre as pessoas. Entretanto, durante os anos 80 quando a redução da renda per capita regional e a crise da dívida levaram aos ajustes fiscais, já mencionados, se reduziu a importância relativa do tema de desenvolvimento produtivo e igualdade, orientando os trabalhos para questões como estabilidade macroeconômica. (BIELSCHOSWKY, 2009). Já a etapa neoestruturalista dos anos 90 é acompanhada pela preocupação com temas de crescimento e equidade distributiva, segundo BIELSCHOWSKY (2009).

Ao final dos anos 90 e início da década de 2000 há um movimento de reação ou enfraquecimento do pensamento neoliberal na região com a ascensão de governos de esquerda. A crise argentina de 2001 se apresentou como reflexo dos problemas que afetavam em última instância a coesão social nos países da região. Bielschowsky (2009) destaca, entre os aspectos inovadores do pensamento cepalino na última década, o enfoque relacionado aos direitos, cidadania e coesão social.

Entre 1998 e 2008 foram enriquecidas, amadureceram e se aperfeiçoaram as propostas neoestruturalistas configurando-se, assim, uma agenda de políticas que abrange os quatro campos analíticos fundamentais da CEPAL: macroeconomia e finanças, desenvolvimento produtivo e comércio internacional, desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental (BIELSCHOWSKY, 2009, p.174).<sup>15</sup>

A CEPAL reconhece que “a promoção da cidadania assume traços específicos nas sociedades latino-americanas devido ao histórico de exclusão social e marginalização, cujos reflexos ameaçam a coesão social e as instituições políticas” (NERY, 2014, p. 43). Nesse

---

<sup>15</sup> Texto original: “Entre 1998 y 2008 se enriquecieron, maduraron y perfeccionaron los análisis y propuestas neoestruturalistas, configurándose así una agenda de políticas que abarca los cuatro campos analíticos fundamentales de la CEPAL: macroeconomía y finanzas, desarrollo productivo y comercio internacional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental”. (BIELSCHOWSKY, 2009, p.174)

sentido, é incorporada a visão multidimensional do desenvolvimento, que deve articular as dimensões econômica, social e ambiental.

Bielschowsky (2009) destaca que a arquitetura conceitual de direitos e cidadania social da CEPAL se sustenta em torno de quatro pilares complementares: 1) a análise dos problemas sociais da região sob o prisma do marco ético de direitos humanos (entendidos como universais, indivisíveis e interdependentes); 2) o entendimento de que as políticas sociais e a luta contra a pobreza devem ser regidas segundo princípios de universalidade, solidariedade e eficiência; 3) a compreensão de que essas políticas devem ser tratadas em sua totalidade, tanto em relação à necessária integração com as políticas econômicas, quanto no que se refere à relação entre os diferentes benefícios sociais; e, por fim 4) a defesa de uma institucionalidade e de uma prática democrática que permita aos cidadãos integrar-se à vida política e participar dos processos de tomada de decisão e implementação de políticas sociais – permitindo satisfazer seus direitos e fortalecer seu sentimento de pertencimento (BIELSCHOWSKY, 2009, p.182).

Essa percepção quanto à importância da temática social e redirecionamento do conceito de desenvolvimento para uma perspectiva não apenas econômica, mas também social refletirá sobre as políticas nacionais dos países da região. Na América Latina, o enfoque da inclusão social seria uma tentativa dos governos de responder à percepção amplamente compartilhada de que os paradigmas de desenvolvimento anteriores não seriam capazes de atender às preocupações sociais e às desigualdades históricas. (BUVINIC, 2005).

Mas não apenas sobre as políticas nacionais, como também sobre a agenda de integração regional latino-americana. Conforme demonstram Lima e Coutinho (2007), o MERCOSUL, que teve na década de 90 sua pauta central relacionada à integração comercial e econômica, durante o chamado “regionalismo aberto”, passou, mais recentemente, a incluir agendas relacionadas a integração física e produtiva. A criação do Instituto Social do MERCOSUL (ISM) e a elaboração do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), são exemplos da importância que o tema assumiu na agenda de integração, assim como as diversas declarações presidenciais e de ministros, como veremos a seguir.

Para Lima e Coutinho (2007) essas mudanças “não põe por terra ou abandona o esforço empreendido para a integração comercial, que continua, mas simplesmente adapta o regionalismo ao esgotamento do ideário neoliberal e à ascensão de esquerdas na América do Sul, em seus mais diversos matizes” (p.148).

Também na Comunidade Andina essa agenda ganha espaço com o Plano de ação de 2001 “que visava a enfrentar os graves problemas de pobreza e de desigualdade social na área” (MENEZES e PENNA FILHO, 2006, p. 70).

Não só a agenda social dos blocos regionais já existentes foi reforçada a partir dos anos 2000, como novas iniciativas de integração surgiram já com esse olhar. A retomada dos esforços de integrar toda a América do Sul em um acordo único foi realizada por meio da criação em 2004 da Comunidade Sul Americana de Nações, que já incluía em sua agenda a preocupação com as questões de integração política e social, ademais dos aspectos comerciais.

A CSN, de acordo com o estabelecido em Cusco, baseia-se em três pontos: diálogo político permanente, acordo comercial entre a CAN e o Mercosul, e a sonhada integração da infra-estrutura física da região, uma tentativa que vem desde o governo Fernando Henrique Cardoso. A sigla para essa importante parte do acordo é IIRSA ou Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana.” (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.65-66)

Essa comunidade deu origem à União Sul-Americana de Nações (UNASUL), criada em 2008. Também a UNASUL em seu tratado constitutivo trouxe a preocupação em construir um “espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político... com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados”<sup>16</sup>

Há, portanto, nos processos de integração regional da América do Sul em curso uma crescente preocupação com temas que extrapolam as pautas puramente comerciais. É essa agenda que buscaremos compreender mais detalhadamente no próximo capítulo para o caso concreto do MERCOSUL. Antes, porém, cabem algumas considerações quanto ao espaço da agenda social em um ambiente de integração regional.

## **1.6 A agenda social dentro dos processos de integração e o papel da cooperação internacional:**

Muito ainda se discute quanto aos objetivos de uma integração regional. De fato, além de fortalecer o poder de barganha dos países no cenário internacional, na medida em que “países desenvolvidos, em busca de maiores lucros, possivelmente teriam mais interesse em

---

<sup>16</sup> Tratado constitutivo da UNASUL. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>

negociar com um grupo de países integrados, com mercado mais amplo, do que de forma individualizada” (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.7), as iniciativas de integração regional tem papel relevante para o desenvolvimento dos países envolvidos. Entre os aspectos econômicos, destacam-se a expansão do mercado que permite a aplicação da economia de escala em algumas atividades econômicas, com aumento da produção, melhor preço e até qualidade; a especialização como resultado da competição, que traria mais eficiência na produção e permitira a competição com outras economias de fora da integração e por conseguinte avanço tecnológico e a maior geração de emprego e maior salário do trabalhador, proporcionados por mercados mais amplos. (MENEZES; PENNA FILHO, 2006). Mas para além das vantagens econômicas, os processos de integração podem apresentar melhorias também para o desenvolvimento social dos países envolvidos.

De fato, a maioria dos estudos de integração regional se baseia na tipologia desenvolvida por Bela Bellasi (1961), fazendo referência aos tipos ideais de integração que se relacionam especialmente às questões comerciais do processo de integração, conforme as seguintes fases: área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração econômica total (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007).

Segundo essa leitura, a primeira fase seria a formação de **acordos preferenciais de tarifas** entre membros da região, levando à redução das taxas alfandegárias entre esses países. Essas tarifas seriam menores que aquelas praticadas com o resto do mundo, e haveria ainda redução ou eliminação das barreiras ao comércio dentro da zona (MENEZES; PENNA FILHO, 2006).

A segunda fase seria a **união aduaneira** que ocorre quando passa a existir uma tarifa externa comum para os países em relação ao resto do mundo. Para Menezes e Penna Filho (2006) sem uma tarifa externa comum, “é possível que a unidade econômica encontre problemas, podendo, muitas vezes, premiar a ineficiência de um dos lados” (p. 2). Já nessa fase é necessário que países que se integram em uma união aduaneira participem de negociações com outros países como se fosse uma única entidade.

A terceira fase seria a formação de um **mercado comum** com a livre circulação de capital, serviços e mão-de-obra. Para que isso ocorra, deveria haver certa convergência nas legislações sociais dos membros, evitando grandes deslocamentos de mão-de-obra (MENEZES; PENNA FILHO, 2006).

Posteriormente ter-se-ia a **União Econômica** onde haveria a harmonização das políticas fiscais e monetária e a criação de uma moeda comum. Por fim os países integrados alcançariam então o estágio de **União econômica completa**, na qual, para alguns autores

haveria “uma autoridade ou governo central que é superior, em muitos aspectos, aos próprios governos nacionais” (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p. 3).

Essa leitura levanta duas questões que merecem uma análise mais cuidadosa. A primeira é de que a integração é medida em termos dos avanços tidos na área comercial, sendo essa necessária para o avanço da integração em outras áreas. A segunda é de que o objetivo final da integração está relacionado à constituição de uma autoridade superior aos governos nacionais.

No que à primeira questão, como afirmado no início deste capítulo, compreende-se que as iniciativas de integração, ainda que muitas vezes tenham surgido orientadas a objetivos comerciais, não se restringem a eles. Considerando a perspectiva mais ampla de desenvolvimento que inclui a noção de desenvolvimento social e sustentável, também os espaços de integração social devem operar no sentido de promover ganhos e melhoria no bem estar social das populações envolvidas. “O objetivo principal é que as pessoas sintam que estão tendo mais vantagens dentro do que fora de um processo de integração” (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p. 05). Se o objetivo da integração também é elevar o bem-estar das populações envolvidas, é importante que inclua iniciativas efetivas para promover o desenvolvimento social dos países envolvidos.

Por outro lado, nem sempre avanços nas outras áreas de integração estão limitados ou condicionados pelos avanços na área comercial. Conforme destacam Coutinho; Hoffmann; Kfuri, (2007) uma das principais vantagens da desagregação da análise dos processos de integração defendida por Nye (1970) é o entendimento de que não apenas diferentes aspectos podem progredir em ritmos diferentes, mas também pode haver aumento de integração em determinadas áreas ao passo em que ocorre diminuição ou desintegração em outras. Separar essas áreas de análise é importante na medida em que um bloco pode avançar de maneira e em ritmos diferentes em cada uma.

Já no que se refere aos objetivos de supranacionalidade, muitas vezes ainda presente na literatura, há ao menos três considerações a serem feitas. A primeira é de que a constituição de uma autoridade supranacional nem sempre se constitui o objetivo final dos processos de integração. Conforme afirma Vaz (2002), à exceção da União Europeia (UE) que persegue a integração pela via da supranacionalidade, a realidade dos demais processos de integração demonstra que é possível avançar por meio de arranjos intergovernamentais que não são supranacionais.

As primeiras abordagens teóricas sobre integração de fato a enxergavam como “processo de transferência de lealdade expectativas e atividades políticas a um novo centro de

poder que passa a ter jurisdição sobre os anteriores” (VAZ, 2002, p.29)<sup>17</sup>. Entretanto, a estagnação da União Europeia na década de 70, que levou ao que se convencionou chamar de europessimismo, provocou uma revisão dessa literatura. A passagem da integração econômica para a política mostrou-se mais difícil, assim como a transferência de lealdade e construção de instituições supranacionais, e o fenômeno de intensificação da cooperação internacional nos anos 60 e 70 ocorreu sem que se traduzisse em aumento da integração política (VAZ, 2002). Ainda que a retomada do processo europeu na década de 80 tenha-o conduzido a um elevado nível de integração e mesmo supranacionalidade em determinadas áreas, especialmente econômica, esse não é necessariamente o caminho perseguido pelas demais iniciativas de integração, especialmente na América Latina.

Compreendendo isto, a abordagem adotada por este trabalho se pauta nas revisões das teorias neofuncionalistas que buscaram levar em consideração a diversidade do processo de integração (LAURSEN, 2003). A partir dessas leituras é possível compreender que em um espaço regional “a cooperação não engendrará necessariamente integração política, transferência de lealdade e de prerrogativas ou a construção de arranjos supranacionais” (VAZ, 2002, p.36).

As principais premissas e conceitos do Neofuncionalismo foram revistas (Haas 1968, Lindberg & Scheingold 1970, Nye 1970, Schmitter 1970), mas sem sucesso a perspectiva caiu em desuso e chegou a ser chamada de obsoleta pelo próprio Haas (1975). O autor defendeu que as políticas e instituições europeias, não estavam mais buscando avançar uma união política, e sim estavam tentando lidar com a crescente interdependência internacional, que ele se referiu como “turbulência”. Para Haas, neste cenário, as teorias de integração regional deveriam ser subordinadas a teorias gerais da interdependência” (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007, p.10)

Entendemos que essa visão se mostra mais adequada ao estudo dos processos de integração na América do Sul, onde os objetivos perseguidos pelos estados estão diretamente relacionados à maior aproximação e coordenação, mas não vinculados à ideia de supranacionalidade nos moldes europeus (VAZ, 2002). Cabe destacar, ainda, o conceito de interdependência complexa<sup>18</sup> proposto por Keohane e Nye (2001) que influenciou essa

---

<sup>17</sup> David Mitrany, Philippe Schmitter e Ernest Hass são os grandes expoentes desse pensamento e compreendiam que a proliferação das organizações internacionais resultaria em crescentes níveis de a cooperação internacional. (Vaz, 2002)

<sup>18</sup> Esse conceito de “interdependência complexa” foi trabalhado pelos autores como um *tipo ideal*, em oposição ao **modelo realista** vigente no campo de análise das relações internacionais, e por isso mesmo não se pretende descrever a realidade exatamente como se dá, mas servir de contraponto ao outro modelo, considerado o extremo oposto, para que, em uma determinada análise de fatos internacionais seja possível situar o modelo conceitual entre esses dois extremos. Assim, o modelo proposto pela interdependência complexa inclui três premissas opostas ao modelo realista: 1) A existência de múltiplos canais que conectam a sociedade, incluindo relações formais e informais entre elites governamentais e também não-governamentais e transnacionais, como bancos e empresas multinacionais. A partir desse conceito, entende-se que os Estados

revisão literária e conceitual. Ele pressupõe a existência de múltiplos canais que conectam a sociedade, sejam eles intergovernamentais, transgovernamentais ou transnacionais, onde uma multiplicidade de questões sem um claro ordenamento hierárquico levam à mútua dependência entre os atores. É essa interdependência que leva à necessidade de uma maior cooperação no âmbito internacional. Partindo desse entendimento quanto à interdependência é possível compreender as iniciativas de integração regional não como espaços que objetivam superar a soberania dos estados, mas sim como iniciativas destinadas a fomentar a cooperação e aproximação dos países para responder a questões comuns, cada vez mais difíceis de serem resolvidas de forma isolada.

A segunda consideração sobre os processos de integração está diretamente relacionada à primeira e se refere à inviabilidade de avaliar as iniciativas de integração na América do Sul à luz do que ocorre no processo europeu, como se os objetivos perseguidos ao fim e a cabo fossem os mesmos. A realidade sul-americana é muito diferente da europeia, as iniciativas de integração não são apenas mais recentes, mas também objetivamente diferentes. Nesse sentido, a menção que esse trabalho faz ao processo europeu está mais relacionada à compreensão do contexto histórico e internacional, assim como aos aprendizados que aquela experiência pode proporcionar, e não à ideia de que ela seja um modelo de integração a ser seguido pelos países sul-americanos. Isso significa que mesmo partindo de uma compreensão mais abrangente dos processos de integração, essa deve tomar em conta as especificidades da América do Sul e dos processos levados à cabo pela região. Esse será o desafio dos próximos capítulos.

A terceira consideração diz respeito à natureza das políticas sociais e como uma integração nesse aspecto é fundamentalmente diferente daquela obtida no aspecto puramente comercial. Isso porque, se unificação é factível para as políticas econômicas, financeiras e comerciais, ela é praticamente impossível de ser alcançada no campo das políticas sociais (DRAIBE, 2007).

---

não são os únicos atores relevantes no campo internacional, assim como não são atores unitários em si. Diante disso, esses canais podem ser Interestatais, transgovernamentais ou mesmo transnacionais; 2) A agenda das relações interestatais são compostas por múltiplos temas que não respondem a uma clara hierarquia, o que significa que a agenda de segurança militar nem sempre domina a agenda desses estados. Além disso, o modelo também leva em considerações as questões domésticas, afirmando que não nem sempre é muito clara a distinção entre questões nacionais e externas; 3) Quanto se prevalece a interdependência complexa em uma região ou em uma questão a força não é usada dentro de uma região. Ainda que ela possa permanecer como elemento importante fora da aliança, dentro de um espaço de alianças, ela pode ser irrelevante para resolver desentendimentos, por exemplo, em questões econômicas entre membros de uma mesma aliança. (KEOHANE AND NYE, 2001)

Segundo Draibe (2007), o próprio processo de integração europeu demonstrou que a convergência e unificação podem ser viáveis em arenas econômicas e financeiras, e mesmo no campo da regulamentação jurídica, mas “se revelaram e ainda se revelam praticamente impossíveis no campo das políticas sociais – como registrou, aliás, o fracassado intento de Maastrich”. (p.181). Segundo a autora, no caso europeu, os avanços na área social somente se mostraram possíveis quando foi também abandonada a estratégia de unificação da proteção.

O exemplo da construção da UE revela que o processo de unificação social é muito mais complexo do que o processo de unificação nos âmbitos das políticas econômicas, comerciais e financeiras. Os avanços de integração social que se realizaram na Europa só foram possíveis na área da seguridade social depois que se abriu mão da estratégia de convergência pelo alto; quando a ideia de um modelo unificado de proteção foi substituída por políticas pontuais de reconhecimento e compensação de direitos nacionais, de equivalências e de transferências orçamentárias. Na UE os Estados-membros são praticamente os únicos responsáveis por suas políticas sociais (IZERROUGENE, 2009, p.110)

Assim, mesmo envolvendo há mais tempo a temática social em seu processo de integração, os avanços e atrasos da integração europeia na área social “não podem ser medidos pelo metro de objetivos unificadores impossíveis, e sim pelo patamar de coerência, harmonização e intercomunicabilidade das políticas” (DRAIBE, 2007 p.181). Isso porque,

[...] em políticas como educação e saúde, os limites parecem quase infranqueáveis, quase tabus, que na prática obrigam os comunitários europeus a retirar de seus discursos ou proposições qualquer referência a convergências, mais ainda a projetos de unificação. (DRAIBE, 2007, p.181)

É importante destacar ainda que ações de convergência de políticas sociais apresentam um risco no sentido de “nivelar os países por baixo”, ou seja, próximo aos níveis dos países mais atrasados, em matéria de políticas sociais (DRAIBE, 2007). Por outro lado, o ajuste segundo o nível de proteção social dos países mais desenvolvidos tenderia a enfrentar dificuldades enormes, principalmente quando os países se encontram fortes pressões fiscais. “Dificuldades presentes mesmo quando a integração obedece a um programa lento e incremental de convergência das normas, prestações e benefícios” (DRAIBE, 2007).

Menezes e Penna Filho (2006) destacam que durante o processo de integração europeu, essas preocupações estavam presentes por parte dos estados que já praticavam políticas sociais, preocupados com os efeitos da integração sobre as legislações trabalhistas e garantias sociais. “Os alemães temiam, especialmente, que o mercado interno pudesse interferir no alto grau de seguridade social e trabalhista que caracterizava sua política social” (pag. 32). Como mencionado anteriormente, diferente do caso sul-americano que apenas nos

anos 2000 começou a inserir mais fortemente a agenda social, o processo europeu incluiu preocupações com questões sociais muito antes.

Sempre é bom lembrar que na Europa buscava-se uma integração visando à criação de uma comunidade, o que pressupunha, para o seu sucesso, políticas convergentes que extrapolassem o nível unicamente econômico. Os europeus criaram, então, políticas estruturais em benefício das regiões consideradas mais atrasadas ou que tinham sido afetadas por mutações tecnológicas e industriais relevantes. Promoveram, igualmente, a cooperação em matéria de investigação e de desenvolvimento científico. Finalmente, levaram em consideração a dimensão social do mercado interno: no espírito dos governantes da Comunidade, o bom funcionamento do mercado interno e uma concorrência sadia entre as empresas e países são indissociáveis do objetivo permanente, que consiste na elevação das condições de vida e de trabalho dos cidadãos europeus (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p. 33).

Ainda que o processo sul-americano seja muito diferenciado e os países da região apresentem grandes atrasos em termos de legislação social, essa observação é importante na medida em que afasta ainda mais qualquer entendimento de que a integração deva ser medida com base em um ideal de unificação. Cabe ressaltar a afirmação de Draibe (2007) de que, “mais que a política social em si, e sua unificação, são suas vinculações com a política econômica as que mais decisivamente deveriam constituir o centro nevrálgico da Agenda Social do MERCOSUL”. (p.175). Diante disso, buscaremos no próximo capítulo analisar como o MERCOSUL tem trabalhado a agenda de integração social e que perspectiva tem dado a ela. Antes, cabe uma importante observação quanto ao papel da cooperação internacional nesse processo.

Compreendendo a natureza dos argumentos apresentados, especialmente no que se refere à inviabilidade de seguir pela via da supranacionalidade na esfera de políticas sociais, entendemos que torna-se ainda mais importante pensar nas ações de cooperação entre os países. Não apenas em seu sentido mais amplo de coordenação e aproximação dos países, mas também às ações de cooperação ao desenvolvimento, apresentadas no início deste capítulo. Isso é verdade na medida em que essas ações permitem que os países enfrentem problemas comuns e busquem alternativas conjuntas para questões específicas, sem necessariamente envolver complexas agendas integração política ou supranacionalidade. Além disso, se o objetivo da integração também é elevar o bem-estar das populações envolvidas, como discutido anteriormente, é importante que ela inclua iniciativas efetivas para promover o desenvolvimento social dos países envolvidos.

Vizinho eternamente pobre é prejudicial... A verdade é que o crescimento da economia menor será benéfico para a maior. Caso uma sufoque a outra, todos perdem. (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.17)

No caso da América do Sul isso se torna especialmente importante porque os países envolvidos compartilham problemas semelhantes para o desenvolvimento econômico e social de suas populações. Note-se que não se está aqui desprezando as enormes diferenças econômicas e sociais entre os países do MERCOSUL, por exemplo. Mas, apesar dessas diferenças, os problemas enfrentados, especialmente no que se refere ao desenvolvimento social e combate à pobreza, são ainda muito semelhantes, como podem ser observados nos relatórios produzidos pela CEPAL e outros organismos internacionais.

Não se pretende aqui propor um modelo de desenvolvimento a esses países – como discutido anteriormente essa ideia já demonstrou suas limitações diante do que praticou a própria cooperação Norte-sul –, mas sim compreender o escopo e alcance da chamada cooperação sul-sul, dentro deste espaço regional. Diante disso, serão analisados, nos capítulos seguintes, os mecanismos usados pelo MERCOSUL para fomentar a cooperação entre os membros, buscando compreender como eles operam em relação ao tema de desenvolvimento social e econômico, mas especialmente no que se refere às políticas sociais.

### **1.7 Considerações sobre o capítulo e novas questões**

A partir dos elementos conceituais e históricos levantados neste capítulo quanto à cooperação internacional, integração regional e desenvolvimento, alguns questionamentos são importantes para se compreender o processo de integração do MERCOSUL. Que mecanismos foram utilizados pelo bloco para tratar essa nova agenda? Houve mudança de percepção também pelos governos nacionais quanto ao conceito de desenvolvimento, e como isso influenciou na formação de agenda do bloco? Qual a relação da agenda de cooperação com a de desenvolvimento social dentro do MERCOSUL e quais mecanismos estão sendo utilizados pelo bloco para promover a cooperação? Eles têm respondido à agenda de desenvolvimento social ou permanecem vinculados aos imperativos econômicos?

Considerando ainda o que foi apresentado quanto à interface entre política doméstica e política externa, buscaremos compreender o processo de constituição do MERCOSUL e os rumos tomados por ele diante das diferentes conjunturas internas e externas aos países, buscando analisar como ele respondeu às mudanças de percepção internacional em relação ao conceito de desenvolvimento e como tem atuado dentro da nova perspectiva de desenvolvimento.

## **2. COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E A AGENDA SOCIAL DO MERCOSUL**

O MERCOSUL foi criado em 1991 pelo Tratado de Assunção, assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em meio a um contexto internacional marcado pela expansão dos ideais neoliberais, conforme apresentado no capítulo anterior. Mas esse processo de integração entre os quatro países tem suas origens em uma aproximação realizada em momento anterior entre Brasil e Argentina, já final dos anos 70 e início dos anos 80 a qual, por sua vez, está relacionada tanto a variáveis externas como internas aos dois países.

Considerando o que foi apresentado no capítulo anterior quanto aos objetivos de desenvolvimento e cooperação inseridos no processo de integração sul-americano, o objetivo deste capítulo será analisar o processo de construção do Mercosul e especialmente as mudanças ocorridas a partir dos anos 2000 com inclusão de uma agenda mais ampla de desenvolvimento social à luz das definições tomadas pelos países que o integram e dos objetivos de desenvolvimento destes. Atualmente fazem parte do Bloco, a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela e encontra-se em processo de adesão o Estado Plurinacional da Bolívia. Como a Venezuela somente passou a integrar o Bloco no segundo semestre de 2012, e sua participação nas instâncias que serão aqui estudadas ainda não se concretizou, os estudos quanto às mudanças políticas do bloco será focado nos quatro primeiros membros.

O presente capítulo está estruturado em três partes. A primeira versará sobre os antecedentes do processo de integração, buscando levantar os elementos internos e externos que influenciaram a construção de um espaço de integração na região. A segunda discutirá as três fases pelas quais passou o processo de integração e que levou à reorientação das políticas eminentemente comerciais para uma integração mais ampla com objetivos políticos e sociais até então relegados a um segundo plano. Também nesse momento buscaremos compreender as mudanças ocorridas no interior desses países, e no cenário internacional, que influenciaram essa ampliação dos objetivos do processo integracionista. A terceira parte do capítulo discutirá especificamente a formação da agenda social e de cooperação do Mercosul, levantando dados sobre a estrutura organizativa e os mecanismos criados pelos países para essa agenda. A partir dessa discussão, trabalharemos, no próximo capítulo, especificamente

com os números e dados da cooperação e da agenda social dentro do bloco para compreender seus alcances e limitações.

## **2.1 Histórico do processo de integração do MERCOSUL:**

[...] tanto na sua origem quanto em sua evolução posterior, esteve o processo negociador [entre Brasil e Argentina] diretamente condicional pelos interesses e objetivos de política externa de ambos os países, interesses remetidos não apenas ao processo de integração em si, mas também às injunções e transformações do sistema internacional, aqui considerado o âmbito regional, e daqueles afetos aos correspondentes cenários doméstico. (VAZ, 2002, p.71)

A formação do Mercosul tem sua origem nas negociações e aproximação realizadas entre Brasil e Argentina, especialmente, a partir do final dos anos 70 e durante a década de 80. A constituição do bloco regional e sua orientação econômica estão diretamente relacionadas às mudanças políticas e econômicas vividas pelos dois países nesse período e que refletiram em suas políticas domésticas e externas.

No caso brasileiro, segundo Cervo e Bueno, 2002, os dois governos da década de 1980 enfatizavam o desenvolvimento como “vetor da ação externa brasileira nos foros multilaterais”, além disso, a cooperação ampliou-se e avançou em qualidade, tendo ainda sido bem sucedida a defesa das indústrias de ponta (p.427). Nesse período, “as posições brasileiras, quanto aos princípios, objetivos e teses levados a público e sustentados nos foros internacionais, caracterizaram-se por uma queda em densidade de autoconfiança e uma elevação em retórica reivindicatória terceiro-mundista” (CERVO; BUENO, 2002, p.428).

A nova divisão internacional do trabalho, pela qual os países ricos pretendiam reservar-se o controle da informação e da tecnologia de ponta, iria gerar, na avaliação brasileira, a pior das formas de dependência histórica, colocando de lado sociedades pós-industriais e sociedades atrasadas caudatárias.

...

A diplomacia brasileira apresentou-se nos foros multilaterais para denunciar, discordar, protestar e sugerir mudanças no sistema internacional” (CERVO; BUENO, 2002 p.429)

Na América Latina, o Brasil buscou reforçar o bilateral, conciliar desavenças e implantar mecanismos de ação conjunta. (CERVO; BUENO, 2002, p.428). Também o perfil das exportações brasileiras foi modificado nesse período, com aumento da participação dos países de Terceiro Mundo.

[...] entre 1973 e 1982, a taxa média anual de crescimento das exportações para os países desenvolvidos fixou-se em 11,4% e para os países em desenvolvimento em

20,7%, o que comprova o dinamismo do terceiro mundo e o acerto da solidariedade brasileira com ele. Colhiam-se frutos da retórica. (CERVO; BUENO, 2002, p. 433).

Assim, durante os governos Figueiredo (1979-1985) e Sarney (1985-1990) o Brasil caminhou em direção a uma maior aproximação com a América Latina e Caribe, que segundo Cervo e Bueno (2002), foi motivada tanto por interesses de segurança, desenvolvimento e incremento das exportações, quanto pela conjuntura política e econômica da região. Com isso foi possível aos presidentes Alfonsín (1983-89) e Sarney (1985-90) intensificar as negociações entre Brasil e Argentina.

A crise da dívida externa, a esterilização do diálogo Norte-Sul, a intervenção norte-americana da América Central e no Caribe, a contra-ofensiva inglesa sobre as Malvinas com apoio dos Estados Unidos, as retaliações econômicas impostas pelo Norte contra a Argentina, entre outros elementos, contribuíram para unir o continente latino-americano. (CERVO; BUENO, 2002, p. 450)

Não se sabe bem quando, mas a América Latina passou a falar com voz própria, a revelar uma consciência política coletiva, a posicionar-se com coerência. Atestam-no os “consensos” (Viña del Mar, Cartagena, Contadora e Apoio), novos órgãos (SELA, Aladi, Conferência de Cúpula), novas experiências de cooperação (Bacia do Prata, Pacto Anfino, Pacto Amazônico) e, enfim, um processo novo de integração, iniciado com o eixo Brasil-Argentina em 1986. (CERVO; BUENO, 2002, p. 450)

Menezes e Penna Filho (2006) ainda destacam que “por vários fatores, mas também porque o comércio Brasil-Argentina havia deteriorado entre 1980 e 1985, Alfonsín e Sarney buscaram uma maior aproximação entre os dois países.” (p.51). Também Vaz (2002) afirma que, na década de 80 as políticas externas do Brasil e da Argentina encontraram importantes elementos de convergência. “O comprometimento com a restauração plena e a consolidação da democracia condicionou tanto a política externa brasileira, sob José Sarney (1985-1990), como a política externa argentina, sob Raúl Alfonsín (1983-1989), e refletiu-se, sobretudo, na forma com que suas respectivas prioridades passaram a ser operacionalizadas.” (VAZ, 2002, p.72-73).

O Governo Sarney buscou recuperar a confiança internacional, o relacionamento com os países industrializados e credibilidade nos foros multilaterais que estava abalada pela forma como os governos militares haviam conduzido a política externa. (VAZ, 2002). Por outro lado, a Argentina de Alfonsín entendia a recuperação da credibilidade externa como “pré-requisito para gerar condições propícias ao encaminhamento dos problemas econômicos” (VAZ, 2002, p. 73). Os abusos do poder militar e a Guerra das Malvinas, assim como a deterioração da economia, com reflexos no campo social eram questões a serem superadas pelo país.

Os esforços dos dois países se apresentavam de forma distinta sem que isso impedisse a convergência de seus interesses. Para o Brasil foi possível preservar o sentido universalista da sua política exterior, e dentro dele fortalecer e ampliar as relações com a América Latina. Vaz (2002) destaca que a retomada das relações com Cuba e as relações com América Latina tinham maior importância política que densidade econômica – diferente do que ocorria com as parcerias buscadas com o Primeiro Mundo – já que o país precisava buscar formas efetivas de materializar no campo econômico a importância conferida à América Latina.

Para a Argentina, em contrapartida, a reinserção internacional implicava em mudanças na orientação da política externa em busca de recuperar sua imagem e credibilidade externas. A abertura econômica promovida pelos governos militares entre 1976 e 1982 provocaram elevados custos econômicos e sociais e geraram, internamente, um quadro pouco favorável à condução de políticas de corte liberal na década de 80. Esse cenário acabou reforçando o papel do Estado no campo econômico. Diante da dificuldade de retomar o modelo de industrialização por substituição de importações, o governo Alfonsín implementou uma estratégia que buscava promover relações privilegiadas com alguns países, dentro de um padrão de “abertura regulada” (VAZ, 2002).

Os esforços de ambos os países para adaptarem-se às condições internacionais e imprimirem às próprias políticas externas novo direcionamento, em razão também dos novos ordenamentos domésticos que a redemocratização colocava, refletiram-se de forma distinta, em cada país, no padrão de continuidade de política externa, ao mesmo tempo em que produziram um nítido sentido de convergência quanto à prioridade a ser conferida à América Latina como espaço privilegiado de sua atuação político-diplomática e econômica. (VAZ, 2002, p. 73-74)

Segundo Vaz (2002), considerando sua condição marginal no contexto mundial e sua relevância no contexto regional, a Argentina, já em 1980, se abria a duas possibilidades de associação na América Latina: com o Brasil ou com a Zona Andina. “A constatação posterior de que o Pacto Andino não suscitaria nenhum impacto competitivo para a Argentina, por não possuir nem escala e nem complexidade industrial suficientes para produzir vantagens, terminava por colocar o Brasil como alternativa natural para o estabelecimento de parceria estratégica no contexto regional, conferindo-lhe, ademais do conteúdo político então prevacente, racionalidade econômica” (VAZ, 2002, p. 77).

Assim, enquanto para a Argentina as negociações respondiam em grande medida aos interesses econômicos expressos em um modelo de abertura regulada - diante dos problemas surgidos pela abertura comercial entre 76 e 82 e da inviabilidade de retornar ao modelo desenvolvimentista anterior - para o Brasil elas representavam interesses mais estratégicos e

políticos. (VAZ, 2002). Cabe ressaltar que a confiança construída pelos dois países desde as negociações na área de segurança em 1979, reforçada pela solidariedade brasileira à Argentina na Guerra das Malvinas em 1982, contribuiu para que nas fases posteriores de negociação fosse dada ênfase sobre a dimensão econômico-comercial. (VAZ, 2002)

Por meio da Declaração de Iguazu, assinada por Sarney e Alfonsín em 1985, pela primeira vez os países expressaram pontos de vistas conjuntos abrindo espaço para atuarem unidos em suas decisões no campo internacional, o que foi aos poucos derrubando os motivos de ciúmes e atritos históricos entre eles (MENEZES; PENNA FILHO, 2006). Em 1986 foi firmada a Ata para a integração Brasileiro-Argentina, ocasião na qual se criou a Comissão de Execução do Programa de Integração Brasileiro-Argentina, destinada a avaliar o desempenho dos mecanismos e propor iniciativas conjuntas. As negociações indicavam, com base nas tentativas e experiências anteriores, “as condições para o êxito do novo processo integrativo, o qual, a partir do eixo Brasil-Argentina, deveria incluir, gradativamente, outros países do continente” (CERVO; BUENO, 2002, p.453).

As negociações se davam em torno de 12 áreas de atuação voltadas a expansão comercial e cooperação na área industrial, em um processo caracterizado pelo gradualismo, flexibilidade e equilíbrio. Dessa forma, o processo de integração visava “preparar o futuro independente, acelerar o crescimento auto-sustentado, promover a modernização econômica, unificar os mercados, desenvolver as boas relações e agregar a America Latina”. (CERVO; BUENO, 2002, p. 453).

Para Sennes (2003), os objetivos iniciais dos acordos bilaterais entre Brasil e Argentina de 1985 e 1986 não se diferenciaram dos demais acordos de cooperação bilaterais que o Brasil firmou com os demais países da região. Não obstante, esses mesmo acordos “tornaram-se o núcleo de um projeto de integração sul-americana, tendo o Brasil como seu polo articulador” (SENNES, 2003, p.112).

Cabe destacar que o presidente uruguaio Júlio Sanguinetti acompanhou pessoalmente os trabalhos desde o início, vinculando seu país ao programa mediante atos bilaterais acordados com os dois países (CERVO; BUENO, 2002, p. 454). Para Menezes e Penna Filho (2006), a participação do Uruguai na condição de uma economia relativamente menor poderia se apresentar como um “treinamento” para não repetir os erros do passado relacionados aos atritos entre economias maiores e menores, como ocorreu com a ALALC. Por conta desse mesmo temor é que se definiu, naquele momento, que Uruguai deveria se integrar aos poucos, e não no mesmo ritmo que faziam as duas outras economias. Assim, posteriormente, o exemplo Uruguaio poderia ser utilizado para expandir a integração para outros países

(MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.52). Destaca-se também que nesse momento, o Paraguai ainda não se apresentava como integrante do acordo, e só foi de fato inserido em 1991, o que gerará também receios e dúvidas, como destacaremos adiante.

É importante notar que a integração entre Argentina e Brasil não era tida como uma oposição ou confronto direto com os EUA, ainda que por meio dela os dois países buscassem superar obstáculos de desenvolvimento econômico, muitas vezes impostos por ação dos próprios EUA (VAZ, 2002)<sup>19</sup>. Nesse mesmo período o Brasil também incrementou suas relações com África e os demais países da América Latina dentro da perspectiva de promoção do desenvolvimento, e em junho de 1988 realizou-se no Rio de Janeiro o primeiro encontro entre África e América Latina com finalidade de articular a cooperação do Atlântico Sul (CERVO; BUENO, 2002).

Com as negociações entre Brasil e Argentina esperava-se superar os obstáculos ao desenvolvimento econômico, promovendo uma atuação mais coordenada na região o que foi possível tanto pela necessidade de cooperação e ampliação do comércio – que impulsionou os países a buscarem um acordo –, como pelas características das duas economias. Isso porque, “nos produtos do campo, elas são complementares, um com produtos mais de clima temperado e outro tropical. No lado industrial, poderia haver acordos de complementação entre setores diferentes, aproveitando as várias multinacionais que atuam nos dois países” (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.52). Assim, as negociações entre os dois países buscavam a longo prazo a promoção do desenvolvimento conjunto no quadro de uma integração, ao mesmo tempo, buscava responder a problemas comuns, tanto no campo político, relacionados à consolidação da democracia, como no econômico, diante da alta inflacionária e do endividamento externo. (VAZ, 2002, p. 79).

Ainda que os governos de Sarney e Alfonsín não tenham logrado definir novos paradigmas de desenvolvimento capazes de orientar suas políticas externas. (VAZ, 2002) havia nesse momento a preocupação de uma integração entre eles destinada a atender seus objetivos de desenvolvimento.

---

<sup>19</sup> Segundo Sennes (2003), durante o período da Guerra Fria os países da região já vinham buscado contrabalançar a influência americana por meio de tratados de cooperação econômica, a exemplo da ALALC e ALADI ou mesmo por meio de acordos de ação política conjunta como o caso do Grupo de Cartagena e Grupo do Rio ou ainda por meio de políticas externas independentes, como a praticada pelo Brasil e México durante a segunda metade dos anos 70. Entretanto, “o impacto geral dessas políticas foi baixo. Não lograram produzir dinâmicas regionais que significassem uma real reversão no grau de influencia dos EUA na região” (SENNESES, 2003, p. 110).

### **O momento neoliberal e seus efeitos**

A redemocratização do final dos anos 80 e início dos anos 90 somada ao levante do neoliberalismo no contexto internacional e às reformas promovidas pelo Consenso de Washington levaram a uma recondução da política externa dos dois países. Com Carlos Menem (1989-1999) na Argentina e Collor (1990-1992) no Brasil surgiram novos paradigmas de desenvolvimento que respondiam às demandas internacionais, mas que foram apresentados de maneira distintas pelos dois países.

As rápidas transformações que o sistema internacional atravessava, particularmente a partir de 1989, e a orientação liberal conferida pelos novos governos, na Argentina e no Brasil, às políticas econômicas no plano doméstico provocaram importantes inflexões nas políticas externas dos dois países e modificaram substancialmente o contexto e o conteúdo da integração. (VAZ, 2002, p. 82)

O contexto internacional que se colocava à época estava pautado pelo Consenso de Washington ao qual se associavam as exigências de disciplina fiscal, promoção da liberalização comercial e financeira, além da forte redução do papel do Estado na economia. No contexto interno, a crise financeira do Estado se agravava diante dos sucessivos fracassos dos planos de combate à inflação. Diante desse cenário, foram pautadas três áreas para as reformas trazidas por Collor: privatizações, liberalização comercial e integração regional. (CASTRO; CARVALHO, 2002).

Por outro lado, o distanciamento relativo dos países desenvolvidos e das Grandes Potências passa a ser mostrar inviável, especialmente a partir de 1987-88, quando o país inicia seu processo de abertura econômica e abandona o ideário terceiro mundista e a dinâmica internacional baseada no confronto Norte-Sul. (SENNES, 2003). Assim, também no plano da Política Externa o Governo elencou novas prioridades: a atualização da agenda internacional; a construção de uma agenda positiva com os EUA e descaracterização do perfil terceiro mundista<sup>20</sup> dando o tom das mudanças pretendidas em sua política externa. (HIRST e PINHEIRO, 1995).

---

<sup>20</sup> Segundo Arbilla (2000), essas mudanças trazidas por Collor que buscavam afastar o país do alinhamento automático com o terceiro mundo estiveram, estiveram relacionadas às mudanças introduzidas por ele na agenda doméstica e externa, por meio das quais marginalizou os quadros burocráticos do MRE afastando de forma gradual a corporação diplomática da formulação global da política externa. Entretanto, justamente por imprimir uma concepção imposta ao corpo diplomático, o governo encontrou dificuldade para transmitir uma impressão de coerência nos rumos da política externa. “Com o correr do tempo, no entanto, começou a se evidenciar que, preso em um momento de transição internacional e doméstico, o governo encontrava dificuldades para transmitir uma impressão de coerência nos rumos impostos à política externa. Essa dificuldade era amplificada, de maneira crítica pela imprensa, através da qual a política externa do governo, tímida demais para alguns, vítima de uma ilusão “primeiro mundista” para outros, ganhou uma imagem de ambiguidade e contradição (Arbilla, 2000, p. 353)”

[...] mesmo mantendo as posturas de questionamento frente a diversos aspectos deste ordenamento, o Brasil deixou de fazê-lo de uma perspectiva de porta-voz dos países em desenvolvimento e de um ponto de vista globalizante .. em um palavra, o Brasil abandona sua postura anti-sistema. (SENNES, 2003, p. 119)

A construção de uma agenda positiva com os EUA não significou, entretanto, um alinhamento automático àquele país e esteve associada à busca por uma estratégia de diversificação das parcerias políticas e econômicas. Essa diversificação era entendida como meio de garantir “maiores possibilidades de manobra políticas, resguardando-o de uma dependência excessiva, seja política seja econômica, de um dos polos de poder internacional” (SENNES, 2003, p.124). Com essa visão foi possível dar centralidade ao eixo regional dentro matriz externa do Brasil.

A postura globalista da política externa adotada por Collor, que se distanciava do alinhamento automático com terceiro mundo, mas também do alinhamento automático com EUA, não impediu, o aprofundamento da cooperação na América do Sul, que foi, inclusive, intensificada, sob uma perspectiva predominantemente comercial. Cabe ressaltar que essas iniciativas na América do Sul também só foram possíveis pela diminuição da importância estratégica dada pelos EUA à região após o fim da Guerra Fria, o que abriu espaço para um posicionamento do Brasil como liderança regional sem entrar em confronto direto com o poder hegemônico representado por aquele país. (SENNES, 2003).

[...] existiu uma forte correlação entre o processo de desmonte do ordenamento bipolar da Guerra Fria – particularmente seu reflexo na relação dos EUA com a América do Sul – e a retomada de forma consistente, intensa e articulada do papel do Brasil no sistema sub-regional do Cone Sul, em particular, e da América do Sul, em geral (SENNES, 2003, p. 108)

Se o Brasil foi incapaz de passar sua condição de país preponderantemente regional para uma situação de país hegemônico, dada a presença determinante dos EUA na região, tem-se, entretanto, buscado transformar sua preponderância em liderança ... Na condição de segunda melhor opção, o Brasil tem buscado expandir seu programa de integração regional para todos os países da América do Sul. (SENNES, 2003 p.125)

Collor acelerou e expandiu a política de integração regional com Argentina, além de incluir, de imediato, no processo o Uruguai e Paraguai, dentro de uma perspectiva neoliberal que o conduzia o processo à abertura comercial. A política de integração regional se alinhavam aos esforços de implementação de políticas liberalizantes de redução do escopo de atuação do Estado e abertura comercial. (CASTRO; CARVALHO, 2002, p. 121).

No governo do Presidente Sarney, o desenvolvimento de uma política externa regional expressou-se em documentos como a Declaração do Iguaçu e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, ambos assinados conjuntamente em 1985 e 1988 pelo Brasil e pela Argentina. Entretanto, naquela época a integração

ainda era algo visto como um empreendimento limitado e de longo prazo. A integração entre Brasil e Argentina estava programada para acontecer dentro de um período de dez anos, e apenas então seria considerada a criação de um mercado comum. Collor acelerou e expandiu muito esse processo. A integração e o desenvolvimento de um mercado comum foram reprogramados para acontecer em apenas quatro anos e foram expandidos para incluir Uruguai e o Paraguai, (CASTRO; CARVALHO, 2002, p. 121).

Assim, a estratégia integracionista baseada na aproximação setorial, conduzida com base nos princípios de simetria, reciprocidade e gradualismo cedeu lugar à “liberalização progressiva, automática e linear do comércio” (VAZ, 2002). Segundo Vaz (2002), o Brasil também procurava com essa estratégia sinalizar aos países industrializados e aos investidores internacionais a disposição em realizar a abertura econômica do país em sentido geral. Nesse momento, os objetivos envolvidos em um processo de aproximação e integração estavam estreitamente relacionados aos objetivos econômicos e comerciais do país. A disposição em formar um espaço de integração com uma agenda mais ampla de desenvolvimento ganhará espaço somente em um momento posterior.

A integração e, conseqüentemente, as relações com a Argentina, ganhavam para o Brasil, a partir de então, novo sentido de funcionalidade imediata: representariam espaço e oportunidade de aprendizado e adaptação dos setores privados para a abertura econômica e para a exposição à concorrência. (VAZ, 2002, p. 88)

Na Argentina, nesse mesmo contexto, durante o Governo Menem (1989 – 99) houve também uma reorientação neoliberal, e no campo econômico, assim como no caso brasileiro, o país adotou medidas de abertura comercial, desregulamentação econômica e privatização. Entretanto, diferente da postura do Brasil que buscava evitar um alinhamento automático com os EUA, a Argentina orienta mais claramente sua ação para a priorização do relacionamento com aquele país. Segundo Vaz (2002) a percepção de Menem era de que os postulados que orientaram a política anterior do país o levaram a condição de isolamento internacional, especialmente com o mundo industrializado. Essa perspectiva levou o país a adotar uma política externa muito distinta em relação aos objetivos da política externa brasileira, especialmente em relação ao alinhamento com os EUA que era tido como necessário para minimizar os custos internos dos ajustes econômicos.

Os interesses argentinos passaram a ser definidos em termos mais pragmáticos e econômicos e a estratégia de aproximação econômica no Cone Sul teve de conviver com a aproximação aos EUA e mercados de países industrializados. Enquanto essa última buscava reduzir os custos internos dos ajustes e reestabelecer a credibilidade internacional do país, aquela tinha por objetivo “permitir acesso ao mercado em bases preferenciais e em condições

mais equânimes de competição que aquelas encontradas no Primeiro Mundo” (VAZ, 2002, p.85).

O manejo simultâneo das relações com o Brasil e com os Estados Unidos em elevado nível de prioridade, na política exterior argentina, passaria a representar meio importante para reduzir ou compensar, no campo da política internacional e no âmbito de seus vínculos bilaterais, suas limitações e inferioridade no plano econômico, onde estavam, de fato, definidos os interesses e as necessidades fundamentais do país (VAZ, 2002, p.85)

A rigor, o Brasil seguiu rejeitando a possibilidade de alinhamento exclusivo ou de relacionamento privilegiado com os Estados Unidos, no que passou a contrastar com a orientação impressa à política externa argentina no mesmo contexto, particularmente com a ascensão de Guido di Tella ao comando da chancelaria argentina, (VAZ, 2002, p.87)

Assim, enquanto as mudanças inseridas por Collor na matriz externa brasileira se adaptaram aos posicionamentos históricos de não alinhamento automático com os EUA, no caso da Argentina, houve uma mudança mais clara nesse período em direção a um alinhamento com os EUA.<sup>21</sup> Mas, ainda que o paradigma neoliberal tenha influenciado de maneira distinta as políticas externas desses dois países, isso não impediu a convergência de interesses e a priorização de uma pauta comercial entre os dois.

Mesmo após a constituição do MERCOSUL, essas diferentes orientações levarão a posturas conflitantes entre os países diante da proposta americana pela criação Área de Livre Comércio entre as Américas – ALCA, em 1994, e que tiveram que ser administradas pelo Brasil. Segundo Celso Amorim (2014), que foi ministro de relações exteriores de Itamar à época, já nesse período o Brasil não era favorável à proposta americana de formação da Alca. Entretanto, diante da inclinação argentina pela proposta o país optou por não confrontar diretamente os EUA, evitando assim o desmantelamento do Mercosul.

---

<sup>21</sup> Para Arbilla (2000) as diferenças de posicionamento entre a política externa brasileira e argentina no período estavam relacionadas também à recepção que tiveram as novas correntes hegemônicas globais em cada país e que só pode ser compreendida quando levadas em consideração das variáveis domésticas que atuaram como intermediadoras e tradutoras desse processo (p. 341). Isso porque, no caso do Brasil o monopólio do MRE sobre os postos mesmo os escalões superiores, a existência de regime meritocrático de promoção na carreira e a imagem de technical expertise, além do escasso interesse da classe política em ocupar cargos dos ministérios, considerados isolados da política doméstica, apesar de não garantir o monopólio automático do MRE sobre a política externa que é prerrogativa do presidente e do ministro de estado (não necessariamente um diplomata), imprimem uma lógica institucional ao processo de formulação dos quadros conceituais da política externa. Na Argentina, ao contrario, o fator mais importante na formulação conceitual da política externa é a iniciativa presidencial, ou seja, o núcleo central de definição da política externa é formado pelo presidente e o ministro das relações exteriores, que usualmente é alguém de confiança do presidente. Isso leva a um papel marginal do corpo de diplomatas, tornando mais comuns e fáceis as mudanças na orientação da política externa do país.

Se o Brasil tivesse se oposto frontalmente, o Mercosul teria acabado. Naquela época, o presidente Carlos Menem, da Argentina, e o ministro Domingo Cavallo eram totalmente a favor de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos. Se o Brasil simplesmente tomasse a posição de “não vai ter” talvez aquele momento tivesse sido o fim do Mercosul (AMORIM, 2014, p. 38).

Amorim (2014) afirma que o governo brasileiro preferiu agir conjuntamente e ganhar tempo frente à proposta da Alca, já que as propostas americanas não contemplavam os assuntos que interessavam ao país. “Aqueles assuntos que nos interessavam estavam sempre esquecidos em segundo plano, como subsídios agrícolas, medidas anti-dumping, questões ligadas a tecnologia e etc. Por outro lado, as questões que interessavam aos Estados Unidos iam assumindo o primeiro plano” (AMORIM, 2014, p.39) A inclinação da Argentina pela proposta da ALCA estava estreitamente relacionada à política externa empreendida por Menem de alinhamento aos EUA. Já o Brasil buscava uma aproximação sem alinhamento automático, nos termos inaugurados por Collor e levados adiante por Itamar Franco. Essa divergência nos perfis de conduta internacional do Brasil e Argentina no final dos anos 90 começou a impor limites também “ao escopo e às perspectivas do próprio projeto de integração regional empreendido na década anterior” (HIST, 1994 apud ARBILLA 2000, p. 372).

Cabe destacar também que já em 1993, com apoio do Mercosul, da Colômbia e da Venezuela, o presidente Itamar Franco havia lançado a iniciativa de formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). “Era a ideia de unidade da América do Sul em marcha, e não mais da América Latina, visto haver-se o México orientado para o norte. Desde então, o Brasil contrapôs essa proposta de chegar à ALCA pelo Mercosul à proposta alternativa norte-americana de alcançá-la desde o NAFTA (Associação de Livre Comércio da América do Norte)

O Brasil foi o único país americano a dizer não aos moldes com que George Bush propôs, em 1991, a Iniciativa para as Américas, reafirmada pela Cúpula dos 34 países americanos em Miami, em 1994, na de Santiago, em 1998, e na de Quebec, em 2001” (CERVO; BUENO, 2002, p. 487).

Quanto ao tema de desenvolvimento em si, o ano de 1989 marca, para o Brasil, o encerramento do ciclo desenvolvimentista de sessenta anos, o que, entretanto, não significou abandono desse tema na agenda exterior do país. Ele apenas não seria mais o elemento de sua “racionalidade” (CERVO; BUENO, 2002).

A estratégia tradicional foi posta em dúvida porque se supunha que houvesse desembocado na crise do endividamento, da instabilidade monetária e da estagnação

econômica dos anos 1980, e que não resistiria diante das transformações da ordem econômica global ao término da guerra fria” (CERVO; BUENO, 2002, p. 458)

Com a Eco-92 o tema volta a aparecer na agenda política do Brasil, especialmente após a realização da Eco-92. Arbilla (2000) destaca que o próprio Collor em discursos em fóruns multilaterais volta a centrar-se em temas como desenvolvimento diante de sua frustração pela ‘falta de reciprocidade’ por parte dos países desenvolvidos à ênfase dada pelo país na cooperação Norte-Sul. O conceito de desenvolvimento sustentável consagrado com a Eco-92 viabilizou a formulação de uma agenda externa positiva para Brasil que foi reforçada ainda pela auto-identificação do Brasil como “mediador” ou “construtor de consensos” durante a Conferência. Segundo Arbilla (2002) essa auto-identificação operacionalizava a necessidade estratégica do Brasil de se aproximar dos países desenvolvidos sem comprometer seus interesses políticos e econômicos junto às nações em desenvolvimento.

Ela resolvia a questão da heterogeneidade estrutural da inserção internacional do Brasil, em um equilíbrio momentaneamente perdido no início do governo Collor (ARBILLA, 2000, p. 359).

Vaz (2002) ressalta, ainda, que a política externa brasileira esteve fundamentalmente baseada na realização de interesses de desenvolvimento e nesse sentido a relação com a Argentina teria o mesmo sentido de funcionalidade que teve em períodos anteriores. Tratava-se de um modelo de desenvolvimento diferente do anterior, e que estava diretamente relacionado à abertura comercial. Portanto, mesmo durante essa fase mais neoliberal da agenda de integração o conceito de desenvolvimento esteve presente, ainda que muito relacionado ao tema econômico e aos preceitos neoliberais vigentes. Como veremos adiante, a modificação da própria percepção do desenvolvimento levará a uma reorientação do processo de integração.

Portanto, no caso brasileiro, o que se definiu, essencialmente, não foram tanto as prioridades e os objetivos de política externa, mas sim o modelo de desenvolvimento do qual a política externa esteve a serviço, que, ao procurar pautar-se na orientação das formas e estruturas de mercado e na abertura econômica, terminou por realçar a importância do espaço regional como âmbito de atuação prioritária para o país. (VAZ, 2002, p. 91)

A orientação liberal de ambos os países permitiu a convergência de seus objetivos que buscavam maximizar as oportunidades comerciais, garantir acesso a mercados, atrair recursos financeiros e tecnológicos e transformar suas estruturas produtivas. “Foi precisamente à luz desses objetivos que se definiu, em cada caso, a integração, inicialmente em nível sub-regional, como dimensão essencial das políticas externas dos dois países, de que se depreende seu caráter instrumental”. (VAZ, 2002, p.92)

Embora assumindo diferentes premissas sobre o sentido e as implicações para a estrutura de poder das transformações do sistema internacional e sobre as opções em termos de alinhamento a serem construídos, o Brasil e a Argentina seguiam visões convergentes sobre a importância do espaço regional como locus de atuação primária e da integração, consubstanciada em um primeiro momento em instrumentos bilaterais e, posteriormente, no Mercosul, como meio de realizar objetivos externos e domésticos. (VAZ, 2002, p. 92)

Por outro lado, também foi a mudança de percepção trazida por Collor, quanto aos propósitos e limites desse processo, que permitiu a inclusão de Paraguai e Uruguai nesse processo. Segundo Vaz (2002) Carlos Menem desde o início da negociação defendia a incorporação de outros países às negociações. Para a Argentina a possibilidade de incluir novos parceiros cumpriria o duplo objetivo de diluir o peso relativo do Brasil na condução do processo e de propiciar melhores condições frente a tendência protecionista daquele país. Entretanto, do lado brasileiro havia no início uma resistência em incorporar o Uruguai e Paraguai do processo diante do receio de que essa inclusão pudesse repetir a experiência da Alalc, que fracassou em grande medida também pelas discordâncias entre as economias maiores e as menores. Frente ao anúncio do governo americano da Iniciativa para as Américas, o Brasil ampliou seus esforços para incorporar outros países ao processo de integração, buscando fazer frente à ação norte-americana. Além disso, a posição de Collor, diferente de Sarney que resistia a essa incorporação, abriu a possibilidade condicionando a integração ao cumprimento dos prazos acordados.

No caso do Uruguai, o presidente Alberto Lacalle já vinha atuando ativamente para alterar a posição marginal que o Uruguai vinha assumindo nas negociações entre Brasil e Argentina buscando incorporar-se ao processo de integração. Com a mudança conjuntural desse período, o governo brasileiro passou a defender também a entrada do Paraguai ao processo, após a queda do regime de Alfredo Stroessner em 1989. Esse interesse estava pautado em questões energéticas, especialmente diante da sinalização do Paraguai em rever os termos do Tratado de Itaipu, que era recusado pelo Brasil, e no comércio fronteiriço. (VAZ, 2002). Entretanto, como dito anteriormente, Argentina e Uruguai se apresentavam como economias complementares à brasileira na produção agrícola, mas a inclusão do Paraguai no processo de integração em 1991 suscitou dúvidas, pois seu setor agropecuário compete com a economia brasileira em bens em que o Brasil é auto-suficiente e dos quais é até exportador como a café, algodão, soja, mate, menta, carne e madeira. (MENEZES; PENNA FILHO, 2006).

Para Menezes e Penna Filho (2006) justamente por ser difícil para o Paraguai competir com a produção brasileira no campo, seria necessário que os países maiores investissem para financiar mudanças e desenvolvimento no Paraguai, para que a integração pudesse ser bem-sucedida. Entretanto, essa preocupação não tomou espaço na agenda nesse primeiro momento, e como veremos, somente ganhará espaço a partir dos anos 2000.

Cabe destacar que Argentina também defendia a incorporação chilena, pois já mantinha acordos com aquele país. Entretanto, especialmente devido às diferenças das estruturas tarifárias e ao grau de abertura já praticado pelo Chile e sua tendência à aproximação ao Nafta, o país optou por não se integrar ao processo naquele momento. (VAZ, 2002). Não obstante, o Tratado de Assunção, que incluía possibilidade para incorporação de países membros da Aladi somente após cinco anos da vigência do tratado, abriu exceção a esse prazo a países membros da Aladi que não pertencesse a nenhum outro pacto de integração sub-regional, fazendo clara abertura ao Chile (MENEZES; PENNA FILHO, 2006).

## **2.2 Fases do processo de integração do MERCOSUL:**

### **2.2.1 Predomínio da agenda comercial 1991 - 1997**

A assinatura do Tratado de Assunção se deu, portanto, no contexto de predomínio das ideias neoliberais, notadamente marcadas pelos interesses de liberalização e expansão comercial e traduzidos pela agenda de reformas defendida pelo Consenso de Washington, baseada nos parâmetros liberais e direcionadas ao mercado (COUTINHO, 2006). Predominavam na região os governos neoliberais, cuja orientação política e econômica definiram a agenda regional nesse primeiro momento.

Na Argentina o governo de Carlos Menem, representante da ala mais à direita do Partido Justicialista conduziu a agenda de reformas neoliberais durante os anos de 1989 a 1999. No Brasil os governos de Fernando Collor do PRN (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso do PSDB (1995-2002), se inseriram nessa perspectiva. No Paraguai com os presidentes do Partido Colorado - Asociación Nacional Republicana (ANR), Juan Carlos Monti (1993 a 1998), Raúl Cubas Grau (1998-1999) e Luis Gonzáles Macchi (1999-2003) e no Uruguai os presidentes Luis Alberto Localle do Partido Nacional (1990 a 1995), Julio Maria Sanguinetti do Partido Colorado (1995 a 2000) e Jorge Batlle Ibáñez também do Partido Colorado (2000 a 2005).

Predominavam os interesses de mercado e de expansão comercial, concepção essa que se adequava ao conceito de regionalismo aberto trazido pela CEPAL, que entendia a ampliação do mercado como algo fundamental para o crescimento da região. Diante desse contexto, o Trato de Assunção foi construído com base em objetivos comerciais que foram priorizados na agenda externa dos dois principais países do bloco. Além de estabelecer a formação de um mercado comum entre os países, ele prevê a livre circulação dos fatores de produção, a eliminação de barreiras alfandegárias, a livre movimentação de mercadorias entre os membros integrados, além de estabelecer a intenção em adotar uma política comercial comum frente a outros países. “Criou-se um programa de liberação comercial gradual e eliminação progressiva de barreiras alfandegárias até se chegar à tarifa zero, em 31 de dezembro de 1994”. (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.56)

No tratado, também é prevista a coordenação das políticas fiscal, monetária, cambial, de comércio exterior e de capital visando a assegurar condições de competição justa entre os membros integrados. Outra vez, no plano teórico da integração, os passos propostos estão corretos, porém são medidas complexas e que só poderão ser concretizadas com esforço e muita boa vontade. A reciprocidade é outro dos pressupostos do tratado, sem a qual, aliás, uma integração teria dificuldades para funcionar. (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.56)

Segundo Vaz (2002), os objetivos e prazos fixados no Tratado de Assunção foram definidos à luz de considerações políticas, vinculadas à abertura comercial e não a questões pragmáticas quanto às condições e o tempo necessário para alcançar o mercado comum. (p.104). Cabe destacar ainda que o modelo de integração adotado pelos países prescindiu de um órgão supranacional com funções de direção e coordenação, distanciando-se do modelo adotado pela Comunidade Europeia. O modelo adotado preservava as “soberanias dos países dentro de órgãos colegiados de decisão, sem contar com a delegação de poderes a uma instância autônoma” (SENNES, 2003, p.112)

Pelo artigo 5º do Tratado de Assunção se estabelecem os principais instrumentos para a constituição do Mercado Comum durante o período de transição (que se estendeu desde a entrada em vigor do Tratado até 31 de dezembro de 1994): Programa de Liberação Comercial, coordenação de políticas macroeconômicas, tarifa externa comum e a adoção de acordos setoriais, com o objetivo de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes.

Assim, durante os anos de 1991 e 1997 a pauta comercial predominou na agenda de integração e orientou a estrutura institucional do Bloco. Nesse período, houve expansão do comércio entre seus membros que passou de US\$ 10.201 milhões em 1991 para US\$ 41.074

milhões em 1997, valor quatro vezes maior que em 1991 (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008). Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008) destacam que também o comércio extra-regional cresceu, ainda que em ritmo mais lento, passando de US\$ 68.038 milhões, em 1991, para US\$ 139.046 milhões, em 1997. Além disso, “proporcionalmente, a fatia do comércio relativo ao bloco cresce: enquanto em 1991 o comércio com os países do Mercosul correspondia a 13% do total de comércio desses países, em 1997, o comércio intrabloco respondia por 23% do total.” (p.106).

Até 1985, antes da assinatura dos atos de integração, com variações normais em anos diferentes, o Brasil estava entre o segundo e o quarto comprador dos produtos argentinos e na mesma proporção como supridor de suas necessidades. A Argentina estava entre o sexto e o oitavo supridor das necessidades brasileiras e entre o décimo primeiro e o décimo segundo como mercado para a venda de produtos nacionais. Depois do Mercosul isso mudou, a Argentina passava a ser o segundo mercado comprador, só atrás dos Estados Unidos, dos bens produzidos aqui. (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.51)

Menezes e Penna Filho (2006) destacam que mesmo aumentando as trocas internas, o comércio com outros países também aumentou e, portanto, não houve, desvio de comércio. “Em 1990, a participação do Mercosul no comércio mundial era de 2% do total. Em 1991 e 1992, A Integração nas Américas 61 subiu para 2,1%, e aí foi subindo seguidamente até chegar ao maior patamar, em 1997, com 2,9% do comércio internacional, um acréscimo de quase 50% sobre ano de 1990 (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.61-62)”

O caso Brasil-Argentina hoje é um exemplo. O comércio entre os dois lados aumentou sem que, no entanto, aparecesse até agora nenhuma fobia contra países de fora da integração. Além disso, não se tem notícia de reclamação de organismos internacionais de que aqui se pratica discriminação comercial. Os dois parceiros estão ganhando e sem desviar comércio. Portanto, podemos dizer que são numerosos os ganhos em uma integração (MENEZE; PENNA FILHO, 2006, p.08).

É importante destacar que os ganhos alcançados nesse período também tiveram relação direta com a estabilidade inflacionária alcançada no Brasil em 1994 com o Plano Real, além da estabilidade em um marco democrático e crescimento no contexto de abertura econômica. (Vaz, 2002).

Em 1994 os países assinaram o Protocolo de Ouro Preto – “protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul” –, o qual definiu os órgãos do MERCOSUL além de ampliar essa estrutura a partir da criação de mais quatro órgãos, em relação aos que haviam sido criados pelo Tratado. “Apesar de ampliada, a estrutura institucional do Mercosul do Protocolo de Ouro Preto manteve as principais características...

O aspecto comercial é a tônica do projeto de integração e orienta a estruturação institucional do bloco neste período”. (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008, p.105).

### **2.2.2 Crise na integração 1998 – 2002**

O movimento de expansão comercial que o MERCOSUL tinha tido nos seus primeiros anos sofreu um retrocesso a partir de 1998. A desvalorização do real em 1999 e a crise na Argentina em 2001 tiveram influência direta na situação econômica do bloco. O período de 1998 a 2002 se caracteriza como um período de crise do processo de integração, com queda de 25% do comércio intrabloco em 1999 em relação ao ano anterior e de 30% em 2002 em relação a 2001. (HOFFMANN; COUTINHO, 2008).

As crises internacionais e nos próprios países do bloco tiveram efeito direto sobre essa situação. No Brasil, o período de 1998 a 2003 foi caracterizado por crescimento reduzido, em média 1,6% ao ano diante da restrição provocada pela crise cambial decorrente da fragilização nas contas externas e pela redução da liquidez internacional – em meios às sucessivas crises dos países em desenvolvimento como Argentina, Rússia, e a crise asiática (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2012).

Diante dos desequilíbrios relacionados à crise fiscal, déficit primário do setor público, déficit público nominal e dívida pública crescente, e ainda frente a um contexto internacional instável com as crises do México em 1994; da Ásia em 1997 e da Rússia em 1998, havia um espaço menor para o endividamento e o país adotou uma política de desvalorização cambial, inevitável diante do contexto internacional à época. (GIAMBIAGI, 2011). Essa política, entretanto, teve efeitos importantes sobre os demais países da região.

A Argentina sofreu os efeitos desse cenário de forma mais devastadora. A desvalorização do cambio por parte do Brasil e de outras economias implicou em maiores dificuldades para as exportações argentinas provocando um forte incremento do déficit comercial do país. Somado a isso, o encarecimento dos créditos externo, o peso crescente da dívida externa e a impossibilidade de reduzir gastos fiscais impactaram profundamente sobre a economia daquele país. (SALVIA, A. et all, 2001)

Em 1999, a pesar da rápida estabilização brasileira e aumento dos preços das commodities, a economia [argentina] caiu em recessão. A nível geral, o PIB

registrou uma queda de cerca de 3% e a atividade industrial se reduziu 7% (SALVIA, A. et al, 2001, tradução nossa)<sup>22</sup>

Também o Uruguai sofreu com a perda de competitividade em relação ao Brasil diante da desvalorização cambial brasileira, que se somou a outros fatores como a alta taxa de juros internacional e do preço do petróleo e queda de preços de produtos exportados pelo país. A crise que começou em 1999 alcançou seu máximo em 2002:

Em 1999, começou uma recessão econômica que se aprofundou nos anos seguintes, acumulando entre 1998 e 2002 uma queda do produto da ordem de 17,5%. A baixa atividade começou associada à perda de competitividade em relação ao Brasil causada pela desvalorização da moeda nesse país, perda que se somou a que já vinha experimentando o Uruguai em relação ao resto do mundo. Os efeitos foram agravados devido a uma combinação de outros fatores: o aumento das taxas de juros internacionais e os preços do petróleo, a queda nos preços internacionais de certos bens exportados pelo Uruguai (carne, lã e arroz, entre outros), um seca com impactos especialmente severos nos setores agropecuários e de geração de energia, bem como a ocorrência de febre aftosa no início de 2001, o que implicou no fechamento de vários mercados de destino para as exportações uruguaias. A isto se acrescenta, finalmente, os efeitos do abandono abrupto da convertibilidade e da eclosão da crise financeira na Argentina, seguida pela crise financeira no Uruguai, que culminou em 2002 com a queda do produto em 10,8%. (BUCHELI; FURTADO, 2005, tradução nossa)<sup>23</sup>

Neste período, o valor do comércio intra-bloco se reduziu não apenas em números absolutos, mas também caiu a proporção desse comércio em relação ao total do comércio dos países do Mercosul, de 23% em 1997 para 14% em 2002 (HOFFMANN e COUTINHO, 2008). As exportações do Brasil para os três países também se reduziu nesse período “Com a Argentina, ela caiu mais de 19%, com o Paraguai mais de 13%, e com o Uruguai acima de 4%.”. Além disso, o país comprou menos: “com a Argentina, a queda foi de mais de 9%, com

---

<sup>22</sup> Texto original: “En 1999, a pesar de la rápida estabilización brasileña y el aumento de los precios de los commodities, la economía cayó en recesión. A nivel general, el PBI registró una caída de alrededor del 3% y la actividad industrial se redujo un 7%”. (SALVIA, A. et al, 2001)

<sup>23</sup> Texto original “[...] en 1999 comenzó una recesión económica que se profundizó en los años siguientes, acumulándose entre 1998 y 2002 una caída del producto del orden del 17,5%. La baja de la actividad comenzó asociada a la pérdida de competitividad con respecto a Brasil ocasionada por la devaluación de la moneda en ese país, pérdida que se sumó a la que ya venía experimentando Uruguay con respecto al resto del mundo. Los efectos se agravaron debido a la conjunción de otros factores: el alza de la tasa de interés internacional y del precio del petróleo, la caída de los precios internacionales de ciertos bienes exportados por Uruguay (carne, lana y arroz, entre otros), una sequía con impactos especialmente severos en los sectores agropecuario y de generación de electricidad, y la aparición de la fiebre aftosa a principios del 2001, lo que implicó el cierre de varios mercados de destino de las exportaciones uruguayas. A todo esto se sumaron, por último, los efectos del abrupto abandono de la convertibilidad y el estallido de la crisis financiera en Argentina, seguidos por la crisis financiera en Uruguay, que culminó en 2002 con una caída del producto de 10,8%.”(BUCHELI e FURTADO, 2005)

o Paraguai, de cerca de 14%, e do Uruguai, importou-se 16% a menos”. (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.61)

A exportação do Brasil dentro do Mercosul já chegou a ser 14% do total dos bens exportados pelo Brasil para o mundo. Com as crises e as seguidas quedas no comércio regional, em 2001, a exportação para o Mercosul correspondia a 12,37% do total do país para o mundo. A situação piorou ainda mais: em 2002, apenas 5,9% da exportação global foi para o Mercosul. As importações nacionais do Mercosul, em 2001, foram de 13,13% e, no ano seguinte, caíram para 12,82%. Esse dado mostra que o Brasil, apesar das crises enfrentadas pelos parceiros do Mercosul, principalmente a Argentina, ainda manteve um patamar alto de importação dentro da área integrada, em comparação com os parceiros. (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.61)

Menezes e Penna Filho (2006) destacam que, apesar das dificuldades, Argentina e Brasil, sempre buscaram alternativas para que a integração não morresse. Os motivos para esse engajamento estão relacionados não apenas aos objetivos comerciais do bloco, mas também a objetivos estratégicos, já que elevou o poder de barganha dos países. As negociações com parceiros estratégicos ganham relevância quando os países se apresentam em bloco.

Para o Brasil, o Mercosul tem sido importante economicamente, o que é comprovado pelos números do comércio. Contudo, essa integração, sugerem os fatos, tinha um objetivo maior. A intenção era manter a integração para buscar novas adesões na América do Sul, principalmente da Comunidade Andina, e então, em conjunto, ter uma conversa mais apropriada com os propositores da Alca ou Área de Livre Comércio das Américas. (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.62-63)

Segundo Cervo e Bueno (2002), quando completou dez anos, em 2001, o Mercosul suscitou avaliações contraditórias, que se podem resumir em seis êxitos e seus fragilidades. Entre os êxitos, os autores citam: 1) empatia entre inteligência brasileira e argentina, que se traduziu em diversos encontros entre acadêmicos, diplomatas, empresários, sindicalistas, artistas, autoridades, e que resultaram na produção de grande número de livros e artigos; 2) a criação de uma zona de paz no cone sul, com o abandono da corrida armamentista entre Brasil e Argentina e a criação de um sistema de confiança mútua por meio de instrumentos jurídicos e operacionais; 3) elevação do comércio intrazonal que passou de 4,1 bilhões de dólares em 1990 para 20,5 em 1997 e 18, 2 em 2000, e crescimento das exportações (em 50%) e importações (em 180%)<sup>24</sup>; 4) o fato do MERCOSUL ter se tornado sujeito de direito pelo Protocolo de Ouro Preto podendo negociar sobre a arena internacional; 5) o fato de ter

<sup>24</sup> Para Cervo e Bueno (2002) o regionalismo aberto provocou desvio de comercio, mas oportuno, para economias incapazes de elevar-se à competitividade sistêmica global. Menezes e Penna Filho falam que não houve desvio de comércio.

construído uma imagem positiva acima da sua própria realidade e fortalecido seu poder de barganha como bloco e de seus membros isoladamente; 6) alavancou a ideia de América do Sul que tomou forma na proposta de criação de uma zona de livre comércio entre Mercosul e Comunidade Andina na Cúpula de Brasil em 2000.

Entre os fatores negativos e fraquezas desse processo, os autores destacam: 1) distintas visões de mundo e políticas não convergentes que minaram negociações coletivas; 2) a recusa em sacrificar a soberania das políticas públicas internas e externas impediu a coordenação de políticas macroeconômicas e a negociação coletiva em determinados foros (OMC, FMI, BM, UNCTAD, OCDE); 3) eleição do comércio exterior como núcleo forte, ao passo que os membros adotaram medidas unilaterais desmoralizando o mecanismo da tarifa externa comum; 4) não criação de mecanismos de superação das desigualdades entre os membros e, no interior desses, entre zonas hegemônicas e periféricas; 5) incompatibilidade das políticas comerciais entre os dois grandes membros; 6) contradições criadas pela inexistência de instituições comunitárias necessárias para a união aduaneira.

Cabe destacar que essas observações dos autores foram feitas no ano de 2002 quando ainda não tinha sido criado o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) que será estudado adiante. Também Menezes e Penna Filho (2006) escrevendo em momento anterior à criação do FOCEM se mostram preocupados com a falta de ação em relação ao Paraguai no que se refere a descrença interna em relação à integração relacionada em grande medida à falta de ação para minimizar os desequilíbrios entre os países. Essa será a discussão que trataremos ao final desse capítulo, e no próximo, em relação à atuação do FOCEM.

### **2.2.3 Retomada do processo integracionista a partir de 2003**

Em 2003 com a retomada do crescimento nos países sul-americanos também se recuperam os indicadores comerciais do Mercosul, alcançando em 2005 pela primeira vez um volume de comércio intrabloco superior ao de 1997. Ainda que a proporção do volume de comércio intrabloco em relação ao comércio total dos países não tenha se recuperado e tenha se estabilizado em torno de 15%, há um cenário econômico mais favorável nesse período (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008).

Os indicadores econômicos voltam a crescer. “O PIB somado dos quatro países do Mercosul se recupera nessa fase. Após uma queda de US\$ 804.087,70 milhões em 2001 para US\$ 579.803,50 milhões em 2002, ele se recupera um pouco em 2003, somando US\$ 651.929,40 milhões. Em 2004 e 2005, o PIB continua crescendo e termina o ano em US\$

777.185,50 milhões e US\$ 1.003.129 milhões, respectivamente.”. (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008).

Também os indicadores comerciais foram incrementados. O volume de comércio intrabloco passou de US\$ 20.462 milhões em 2002, para US\$ 25.597 milhões em 2003, US\$ 34.640 milhões em 2004 e US\$ 42.142 milhões em quando ultrapassou pela primeira vez o volume de comércio intrabloco de 1997. (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008). Também o comércio com o resto do mundo se recuperou, ainda que o crescimento percentual tenha sido menor que o alcançado pelo comércio intrabloco.

Proporcionalmente, o comércio intrabloco não recupera o patamar anterior à crise. Embora tenha chegado a representar 23% do total de comércio dos países-membros, em 1997 e 1998, após o ano crítico de 2002 essa proporção se estabiliza em torno dos 15%. Ainda assim, é interessante notar que o volume total de comércio cresce muito nesse período, chegando a um patamar que não havia sido alcançado antes. Dessa forma, apesar de estabilizado em 15% do total, o volume de comércio intra-Mercosul, também alcança cifras bastante expressivas para o histórico da região. (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008, p.113).

Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008) destacam que nesse período houve também uma ampliação da agenda do processo de integração, com a criação de novos órgãos que passam a tratar de temas mais diversos que os comerciais, incluindo direitos humanos, democracia e questões sociais. A recuperação, portanto, não se dá apenas na área comercial. A retomada do ímpeto do MERCOSUL correspondeu não apenas a uma retomada dos indicadores econômicos, mas a uma mudança de perspectiva quanto às demais pautas integracionistas. (HOFFMANN, COUTINHO e KFURI, 2008). Entre elas a de desenvolvimento, que nesse momento assume uma perspectiva mais ampla incluindo para além das questões econômicas e produtivas, as preocupações sociais. Cabe lembrar, conforme discutido no capítulo anterior, que foi nos anos 2000 que a agenda social ganhou espaço no cenário internacional denunciando alarmantes números de desigualdade e pobreza, inclusive na América Latina.

Para compreender como essa agenda foi inserida na dinâmica do MERCOSUL é necessário identificar as mudanças pelas quais os países passaram nesse período. Isso porque, conforme afirmam Coutinho, Hoffmann e Kfuri (2007), a retomada do movimento integracionista estaria associada à renovação na política doméstica dos países. As eleições de governos de “centro-esquerda” e progressistas nos países sul-americanos nos anos 2000 levaram a uma nova orientação política desses países e que por sua vez refletiram-se na agenda regional.

A eleição de Lula no Brasil em 2002, Nestor Kirchner na Argentina, 2003 e Tabaré Vázquez no Uruguai, em 2004, e as agendas política e econômica conduzidas por esses governos reorientaram a atuação do MERCOSUL. “Os três novos governos destacaram a importância da integração regional em suas políticas externas, mas com uma mudança de paradigma: aos poucos a ideia de um Mercosul puramente comercial vai dando lugar a uma preocupação maior com a integração física e social, e a institucionalização” (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007, p.22). No caso paraguaio a eleição de um governo de esquerda foi mais tardia, ocorreu em 2008 com Fernando Lugo e teve impacto não somente na agenda regional, mas especialmente nas relações daquele país com o Brasil.

A retomada coincide com mudanças nos governos da região nesse período. No Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, que tomou posse em janeiro de 2003, defendia em seu programa de governo a necessidade de revigorar o Mercosul. Na Argentina, Néstor Kirchner assumiu o poder em maio, com um posicionamento favorável ao fortalecimento do Mercosul, às expensas da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). No Uruguai, Tabaré Vázquez foi eleito em 2004, por uma coligação de esquerda, com a proposta de trabalhar pelo relançamento do Mercosul e sua reforma institucional (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007, p.33)

Antes, entretanto, de verificar o efeito dessas mudanças para o MERCOSUL, é importante compreender o contexto em que elas ocorreram para esses países. Isso porque, as eleições de governos de esquerda na região estiveram, em grande medida, associadas às insatisfações e resultados negativos no campo social durante o período neoliberal dos anos 90. Coutinho (2006) destaca que durante o período neoliberal imaginava-se que a liberalização modernizaria a economia nacional, tornando-a mais competitiva. “O que se viu na prática, contudo, foi a manutenção de economias primário-exportadoras deficitárias e o desmantelamento da indústria local.” (p. 113).

Apenas o Brasil apresentou alguns casos de sucesso nessa área, com forte adaptação competitiva, apesar do câmbio sobrevalorizado. Na Argentina houve quase uma total desindustrialização do país devida, entre outros motivos, ao atrelamento de sua moeda ao dólar. (COUTINHO, 2006, p. 113)

Além do baixo crescimento da região, o desemprego, a informalidade e a desigualdade social aumentaram. (COUTINHO, 2006). No final dos anos 90 a situação da inflação estava sob controle, mas “a situação fiscal permanecia preocupante porque mesmo com cargas tributárias elevadas e anos de políticas ortodoxas austeras e forte ajustamento, o Estado não conseguia financiar suficientemente as políticas de reversão do quadro social, investindo mais em infra-estrutura ou em educação e saúde” (COUTINHO, 2006, p.109). Os níveis de pobreza que já eram muito altos no início dos anos 90, sendo superiores inclusive aos existentes no

começo dos anos setenta (OCAMPO, 1998), assim como as desigualdades e tensões sociais foram agravados.

Na verdade, a diferença de remuneração aumentou de forma quase generalizada nos países da região durante a primeira metade da década de noventa. Os estudos mencionados, assim como os da OIT (ver OIT, 1997) indicam que o emprego na região tem crescido menos do que a população economicamente ativa e, em particular, que os novos postos de trabalho se concentraram no setor informal<sup>25</sup>. (OCAMPO, 1998, p. 9, tradução nossa)

Do ponto de vista econômico Bielschowsky e Mussi (2012) destacam que entre os anos de 1995 a 1997, apesar da crise do México, o país consegue conservar o ritmo de crescimento a taxas superiores a 3,3%, que, mesmo fracas em relação à era desenvolvimentista, eram superiores aos anos de superinflação durante a “década perdida”. Entretanto, Cacciamali (2002) destaca que apesar das taxas de crescimento terem se recuperado a partir de 1993, a ocupação total cresceu em níveis inferiores, o emprego industrial decresceu assim como o emprego formal, enquanto houve aumento dos empregos assalariados informais e o trabalho por conta própria. Já a implementação do Plano Real em 1994 teria favorecido os estratos mais pobres com a ampliação do poder de compra. Entretanto, segundo Barros, et. al, (2000) apesar da redução da pobreza, não é possível afirmar que houve redução da desigualdade, que é estável e similar ao observado em 1993, e superior aos números de 1992. O elevado grau de desigualdade entre os anos de 1992 e 1993 manteve-se nesse novo patamar e em 1998 o país vivia o mais elevado grau de desigualdade das últimas décadas (inferior apenas aos valores de 77 a 78 e 88 a 90).

Na Argentina a situação não foi muito diferente. A crise dos anos 80 trouxe consigo uma reorientação das políticas econômicas voltadas ao ajuste fiscal e racionalização. Esse período também correspondeu a um período de redução das remunerações reais (ALTIMIR; BECCARIA, 1999). A recuperação e posterior expansão do nível de atividade entre os anos 1991 e 1994 trouxe pouca melhoria. O período de 1974 e 1980, caracterizado pela estabilização ortodoxa e reformas liberalizantes no país, foi marcado também por uma desigualdade constante e crescente. Entre 1980 e 1986, ano de melhor desempenho econômico da década, a desigualdade continuou aumentando, ainda que moderadamente, e a deterioração se acentuou nos anos de hiperinflação entre 1989 e 1990. A rápida estabilização e recuperação da economia no início dos anos noventa trouxe apenas uma melhoria leve e

---

<sup>25</sup> Texto original: “En efecto, la diferencia de remuneraciones aumentó en forma casi generalizada en los países de la región durante el primer lustro de los años noventa. Los estudios mencionados, al igual que los de la OIT (véase OIT, 1997), indican que en la región el empleo ha crecido menos que la población económicamente activa y, en especial, que los nuevos puestos de trabajo se han concentrado en el sector informal.” (OCAMPO, 1998, p. 9)

temporária na desigualdade que logo retomou sua tendência acedente, especialmente durante a recessão provocada pelos efeitos da crise mexicana. Nem mesmo a recuperação econômica de 1997 melhorou esses níveis. (ALTIMIR; BECCARIA, 1999).

No Paraguai a liberalização da balança de pagamentos iniciada a partir de 1989 com a redemocratização, afetou os padrões de crescimento, distribuição de renda e pobreza durante os anos 90, período que, segundo Gibson e Molina (2000), configurou a década perdida para o país em termos econômicos. O PIB per capita do país que em 1999 era inferior ao de 1989, a crescente concentração de renda e pobreza (o país tinha mais de 35% das famílias em situação de pobreza em 1995) e crescimento dos índices de pobreza extrema na área rural marcam esse período.

Segundo Gibson e Molina (2000), após a ditadura de Alfredo Stroessner, o governo de Andrés Rodríguez Pedotti (1989-1993) adotou como uma de suas primeiras medidas a política de controle inflacionário via controle do cambio nominal e mudanças no setor financeiro e entre 1989 e 1995 houve crescimento moderado com taxas anuais médias de 3,6%. Já o período de 1996 e 1998 foi caracterizado por um estancamento econômico onde as taxas de crescimento média de 1,1% foram inferiores ao crescimento populacional. Os autores afirmam que o controle inflacionário foi relativamente exitoso, as taxas de inflação se reduziram entre 1989 e 1997, entretanto, o balanço da economia no período de 1989 a 1998, apresentou um estancamento do PIB per capita, aumento da pobreza rural e pouca sustentabilidade.

O caso uruguaio é peculiar e um pouco diferente dos anteriores. Segundo Vigorito (1999) no período de 1986 a 1994 o país apresentou crescimento relativamente importante para os padrões históricos e em relação à média da América Latina. Os anos 90 foram caracterizados pela diminuição da proteção tarifária, caracterizando a segunda fase da liberalização tarifária iniciado em meados de 70 e que foi acompanhada do processo de integração com o MERCOSUL, assim como pelo controle inflacionário. A partir de 1995 o país sofreu a primeira recessão desde 1984 como consequência do “efeito Tequila” relacionada à contração da demanda externa, mas se recuperou em 1996. Diante disso, também as taxas de desemprego subiram a partir de 1995 até 1997. Vigorito (1999) afirma ainda que o Uruguai não apresentou outras reformas estruturais como empreendidas em outros países da região, já que não passou por privatizações significativas e a liberalização financeira já se havia iniciado nos anos 70.

Também no que se refere aos indicadores de pobreza e concentração de renda Vigorito (1999) afirma que a realidade Uruguai contrasta da experiência de muitos países da região,

pois enquanto nesses últimos houve uma concentração de renda nas décadas de 80 e 90, no Uruguai entre 1986 e 1997 houve crescimento da renda média dos domicílios urbanos e a desigualdade de renda entre os domicílios permaneceu relativamente constante em todo o país urbano, teve um ligeiro aumento em Montevideú, mas reduziu no interior do país. Uma das considerações trazidas pelo autor se relaciona ao fato de que a abertura externa no Uruguai foi iniciada na década de 70, período em que houve queda dos salários reais e aumento da desigualdade. Esses indicadores foram parcialmente recuperados nos anos posteriores, ainda que não tenham alcançados os níveis anteriores à liberalização do país.

Conforme sinaliza Ocampo (1998), não é possível afirmar que as reformas econômicas são as causas desses níveis de desigualdade, já que a desigualdade na região tem raízes muito anteriores à liberalização econômica e a globalização. Entretanto, os números de pobreza e desigualdade se tornaram ainda mais alarmantes nos períodos imediatamente posteriores às reformas liberais.

[...] apesar de ter efeitos positivos sobre o crescimento, a liberalização econômica e da globalização, em vez de reduzir, têm aumentado o desafio de equidade (OCAMPO, 1998, p. 10, tradução nossa)<sup>26</sup>

Foi diante desse cenário, e em resposta à agenda neoliberal hegemônica durante os anos 1990, que se observou na região o surgimento de novos líderes com agendas mais direcionadas às problemáticas sociais, os quais constituíram “governos com tendências mais nacionalistas e à esquerda do espectro político” (COUTINHO, 2006, p.107). Entre eles, destacam-se o de Hugo Chávez na Venezuela, eleito em 1998, de Ricardo Lagos no Chile, em 1999 de Lula no Brasil em 2002, Nestor Kirchner na Argentina, 2003, Tabaré Vázquez no Uruguai, em 2004, Evo Morales na Bolívia, em 2005, Michelle Bachelet no Chile, em 2006 e Alan Garcia no Peru em 2006.

Decepcionadas com as reformas estruturais e com o desempenho social da democracia, as populações em quase todo o continente restauraram suas esperanças elegendo novos líderes e conduzindo ao poder forças políticas aparentemente mais preocupadas com a defesa dos interesses nacionais e com questões referentes à pobreza e à desigualdade, segundo o escrutínio dos próprios eleitores (COUTINHO, 2006; LIMA & COUTINHO, 2006 apud COUTINHO, 2006).

Ainda segundo Coutinho (2006), mesmo não sendo possível assegurar que o declínio do neoliberalismo represente mudanças drásticas de fundamento na região, “o que se verificou entre 1999 e 2006 é o esgotamento do modelo liberal na maioria dos países, com a

---

<sup>26</sup> Texto original: “pese a tener efectos positivos sobre el crecimiento, la liberalización económica y la globalización, lejos de reducir, han aumentado el reto de la equidad” ( OCAMPO, 1998, p. 10,)

manutenção de velhos problemas, incluindo a questão fiscal e o desafio da inserção no mundo globalizado.” (COUTINHO, 2006, p.115)

É importante destacar que as vitórias de esquerda no início do século XXI na América Latina foram democráticas e massivas, representando o “apoio ativo de populações que estiveram até hoje isoladas e reclusas, nas montanhas indígenas, no submundo urbano e nos grotões do atraso e da dominação coronelista”. (FIORI, 2007, p.56). Fiori (2007) destaca ainda que, após vinte anos de ditaduras militares de direita e mais dez anos de governos neoliberais, a região iniciou um processo de mudança na orientação de seus governos. As agendas políticas desses países passaram a incluir as temáticas relacionadas à pobreza e ao desenvolvimento social, e não mais apenas ao desenvolvimento econômico.

Cabe ressaltar, entretanto, que essas mudanças não seguiram o mesmo ritmo nem o mesmo caminho nos países da região. Para Coutinho (2006) “a guinada à esquerda e mais nacionalista que atinge a região na virada de século está muito longe de ser uniforme ou representar o fim completo da liberalização econômica no continente.” Ela representa mais um “acerto de contas” que uma ruptura definitiva com o movimento de internacionalização. (COUTINHO, 2006)

[...] o diferencial nessa nova onda política é que a região passa a experimentar formas de conter o ímpeto da liberalização já iniciada, e a tirar vantagens do bom momento mundial, enquanto aproveita para reorganizar a economia; reduzir a dívida pública, a vulnerabilidade externa e os índices de pobreza; restaurar a capacidade infraestrutural; reindustrializar-se e buscar instrumentos próprios de financiamento na região (COUTINHO, 2006, p.119)

Além disso, segundo Fiori (2007) “nos primeiros anos, esses novos governos de esquerda da América do Sul pareciam condenados à mesmice, como se todos fossem prisioneiros perpétuos da “verdade científica” da economia neoclássica e da “modernidade inevitável” das reformas neoliberais”. Também Coutinho (2006) afirma que um dos maiores problemas da América do Sul é que apesar dos governos serem eleitos sobretudo por populações menos privilegiadas, eles “querem, ou simplesmente são forçados a agir em sintonia com os ‘mercados’ e com todas as exigências de reformas e ajustes a um mundo cada vez mais globalizado e interdependente” (p.107)

A origem desse pesadelo é bem conhecida: na década de 1990, as teses neoclássicas e as propostas neoliberais se transformaram no senso comum dos governos e de uma boa parte da intelectualidade sul-americana. Foram os “anos dourados” das privatizações, da desregulação dos mercados, da crença no fim das fronteiras e na utopia da globalização. Mas mesmo depois das derrotas dos neoliberais, os novos governos de esquerda, recém-eleitos, mantiveram o mesmo “modelo econômico”.

Eles não tinham objetivos estratégicos próprios e sua política econômica seguia sendo a mesma dos governos anteriores. (FIORI, 2007)

Mas, para Fiori (2007), esse cenário mudou a partir das nacionalizações de Evo Morales na Bolívia e do projeto de socialismo de Hugo Chávez na Venezuela, apoiados pelos governos boliviano e equatoriano. No Chile de Michele Bachellet o projeto socioliberal, ainda que muito distante do projeto socialista de Salvador Allende foi modificando gradualmente o modelo econômico ortodoxo. A política keynesiana de Nestor Kirchner, buscou priorizar a criação de empregos e recuperação da massa salarial, “utilizando-se da fórmula clássica da socialdemocracia europeia, da “concertação social” para conter a inflação” (FIORI, 2007, p.58). No Brasil, o “desenvolvimentismo com inclusão social” de Lula no Brasil que não objetiva construir o socialismo, mas “destravar o capitalismo” para que esse alcançasse taxas de crescimento capazes de criar empregos e aumentar os salários de forma sustentada deu o tom dessa mudança. (FIORI, 2007)

Como esses governos surgiram em grande medida a partir da insatisfação com os resultados sociais do período anterior, no plano do discurso eles assumem uma clara priorização da temática social. Esse movimento segue também a tendência observada no cenário internacional, que presenciou, nos anos 2000, o crescimento da agenda de combate a pobreza e desigualdade, entre outros temas sociais, externados pela agenda dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, já discutida no capítulo anterior.

Com efeito, nos últimos dez anos produziu-se um declínio visível do modelo econômico neoliberal conhecido como “Consenso de Washington” e, ao mesmo tempo, foi surgindo um novo consenso internacional sobre desenvolvimento. Ainda que este não questione os fundamentos econômicos do anterior, assumiu como objetivos centrais a luta contra a pobreza e o desenvolvimento social. (AYLLON, 2006. p.13)

No Brasil, a partir de 2003 com a eleição de Lula para a presidência da República tem-se fortalecido a atuação do Estado e apresentado resultados econômicos e de distribuição de renda mais favoráveis. A marca do governo que esteve definitivamente relacionada ao desenvolvimento social. Por meio de programas sociais, do fortalecimento do salário mínimo, e do incremento nos investimentos foi possível melhorar os indicadores de desigualdade e IDH do país. A queda da desigualdade em 2005 passa a ter maior relação com o crescimento da renda familiar devido a salários reais médios mais altos, aumento dos empregos formais, crescimento da economia, crescimento real do salário mínimo. (SERRANO; SUMMA, 2011).

Enquanto a renda per capita dos 10% mais ricos aumentou 1,5% ao ano, a renda dos mais pobres cresceu a taxa de 6,8% e o índice de Gini das pessoas ocupadas caiu de 0,57 em

2001 para 0,52 em 2009. Entre as medidas que levaram a esses resultados, são comumente destacadas: a elevação do salário mínimo, o aumento do emprego e em particular do emprego formal, o incremento das taxas de escolaridade e a queda do trabalho infantil. (GIAMBIABI, 2011, p. 230). O país ainda tem uma das piores distribuições de renda em todo o mundo e certamente muito ainda deve avançar para que possa minimizar os conflitos distributivos de sua estrutura social, mas as mudanças sentidas nos últimos com as políticas distributivas tem possibilitado avançar em termos de indicadores de distribuição de renda.

Esses resultados positivos ocorreram não apenas no Brasil. Entre os anos de 2002 e 2009 a região da América Latina demonstrou uma incipiente tendência de menor concentração de renda entre 2002 e 2009, segundo a Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL (2010), graças a uma complementaridade entre os efeitos “crescimento” e “distribuição”. Segundo a CEPAL (2010) o incremento das políticas sociais na região se deu a partir do reconhecimento da relevância do desenvolvimento social para potencializar o desenvolvimento econômico. Mayra Buvinic (2005) assinala ainda que o enfoque da inclusão social na América Latina seria uma tentativa dos governos de responder à percepção de que os atuais paradigmas de desenvolvimento não são capazes de superar as desigualdades históricas

As preocupações com temas sociais como combate à pobreza, alimentação e desenvolvimento social ganharam espaço na agenda dos governos de esquerda da região e se refletiram também na agenda regional do MERCOSUL. A importância em incluir a temática social no processo de integração reside no fato de que, como destaca Wanderley (2002), o processo de integração regional padeceria de substantividade se não se tratarem as questões sociais.

Partindo da concepção dominante que desvincula o plano econômico, do político e do social, que cogita em crescimento econômico na lógica do mercado e ignora o desenvolvimento humano e sustentável, que contrapõe os atores tecnoburocratas e os político-sociais, que leva os governantes e setores empresariais, em geral, a descurarem do social, encarando-o como algo subordinado ou efeito automático do econômico, que usa o social como tema retórico, não há uma preocupação verdadeira no encaminhamento das questões sociais. Daí os embates permanentes com os trabalhadores organizados e crises sucessivas nos países do Bloco, nos quais as condições sociais existentes são de extrema perversidade e vulnerabilidade. WANDERLEY, 2002).

Também Castro Vieira (2001) chamou atenção, à época, para as limitações do processo de integração e consolidação do Mercosul como Comunidade Regional perante as dificuldades impostas à participação da sociedade civil no processo decisório e a quase total ausência de uma agenda voltada a resolução dos problemas sociais até então. "Esta tese

demonstra que o processo de integração do Mercosul, ao contemplar basicamente aspectos econômicos e comerciais, ao relegar a um segundo plano as políticas sociais, traz à tona o perigo de ser mais um processo de exclusão social”. (CASTRO VIEIRA, 2001, p.287 apud WANDERLEY, 2002). Como destaca Izerrougene:

Ficou evidente com as experiências de integração econômica em diferentes regiões do mundo que o caráter meramente comercial de certas formas de regionalização permite apenas uma cooperação relativamente limitada, sobretudo quando os parceiros possuem níveis desiguais de desenvolvimento econômico e social. Esses casos sugerem a aplicação de acordos voluntários e formais para aprofundar a integração e aumentar a sua eficiência. O êxito da integração exige esforços públicos que devem promover processos de convergência produtiva, institucional e social entre os comunitários (IZERROUGENE, 2009, p.103)

Segundo Mesquita (2012) os projetos de inserção internacional desses esses líderes, oriundos da esquerda latina, além de buscarem a retomada do crescimento econômico a partir de uma nova perspectiva - investindo principalmente nas políticas sociais e redistributivas – “abandonaram as políticas integracionistas no modelo do ‘regionalismo aberto’, o que trouxe para a política regional o aprofundamento das relações sul-sul, o fortalecimento da região”. Para o autor, a nova forma de pensar a política regional no MERCOSUL possibilitou que se inserisse nas discussões do bloco, antes estritamente comercial, as agendas sociais.

Com as novas concepções de desenvolvimento inseridas na agenda internacional e diante dos desafios propostos pelos governos que assumiram a liderança nos países da região, o MERCOSUL passa a caminhar na direção de ampliar sua pauta integracionista, incluindo diversos outros temas como direitos humanos, desenvolvimento social e participação social. A Iniciativa de Assunção sobre a Luta contra a Pobreza Extrema lançada na Cúpula de Presidentes em junho de 2005 é expressão dessa mudança de agenda no processo de integração. Por meio dela os presidentes afirmam a disposição em avançar para uma nova etapa no processo da integração regional compreendendo a necessidade de aprofundar a união, a solidariedade e a cooperação entre os Estados membros, visando contribuir para a prosperidade e bem estar de seus países.

Além disso, o reconhecimento pelos presidentes de que “a consolidação da democracia no MERCOSUL depende da construção de uma sociedade mais equitativa e justa” e a preocupação com o fato de que os povos não veem nas instituições internacionais a representação de suas aspirações, o que provoca um “expansivo questionamento ao

MERCOSUL e a outros processos de integração”<sup>27</sup> apontam para um novo direcionamento desse processo. Conforme detalharemos a seguir, diversas iniciativas surgiram a partir dessa proposição e levaram à incorporação das pautas de desenvolvimento social pelas instituições do bloco. Segundo definido no Marco Conceitual<sup>28</sup> da Dimensão Social do MERCOSUL elaborado pelo Instituto Social do MERCOSUL:

No contexto atual, o MERCOSUL tem objetivos diferentes aos inicialmente propostos. Os primeiros anos se desenvolveram sob uma concepção de integração regional que ponderava quase exclusivamente os fatores e indicadores de crescimento econômico comercial. Assim, desenvolveu-se na primeira década um MERCOSUL “mercantilizado” até que finalmente a crise do fim do milênio provocou a diminuição das relações comerciais intra-regionais, desvanecendo as perspectivas de crescimento e aumentando os níveis de pobreza e desemprego. Mais tarde, o MERCOSUL foi deixando para trás aquela concepção centrada exclusivamente no mercado e cercada por assuntos aduaneiros, tarifários e comerciais, para ir incorporando outras facetas da integração regional, repensando seu espaço territorial com um olhar continental e avançando na dimensão política do processo iniciado há mais de vinte anos. (ISM, 2013).

Lima e Coutinho (2007) destacam uma possível mudança de paradigma dentro do MERCOSUL que passa a incluir outras temáticas na agenda de integração que extrapola a dimensão puramente comercial. Diante desse movimento, o MERCOSUL passou, mais recentemente, a incluir agendas relacionadas a integração física e social (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007) além de temas relacionados a direitos humanos, democracia e diminuição das desigualdades sociais, bem como redução das assimetrias entre os países. Essa mudança, entretanto, “não põe por terra ou abandona o esforço empreendido para a integração comercial, que continua, mas simplesmente adapta o regionalismo ao esgotamento do ideário neoliberal e à ascensão de esquerdas na América do Sul, em seus mais diversos matizes” (LIMA; COUTINHO, 2007, p.148).

É a partir desse entendimento de que a integração regional no MERCOSUL envolve pautas não apenas comerciais, mas políticas e sociais que se buscará analisar a agenda social do bloco e sua interface com a pauta da cooperação internacional. A próxima seção será destinada a analisar os mecanismos por meio dos quais se deu essa inserção de uma agenda social dentro do Mercosul. Antes, é necessário destacar que não se defende nesse trabalho a ideia de que a ampliação da agenda de desenvolvimento social dentro do MERCOSUL se sobreponha à agenda comercial e de integração econômica. Entende-se, ao contrário, que

<sup>27</sup> Iniciativa de Assunção sobre a Luta contra a Pobreza Extrema lançada na Cúpula de Presidentes em junho de 2005

<sup>28</sup> Conforme detalhado à frente, o Marco Conceitual é o documento elaborado pelo ISM para expressar “os entendimentos comuns aos quatro países no que concerne à integração social no MERCOSUL” Ata CCMASM

essas agendas são trabalhadas de forma complementar, e que independente do grau de avanço e institucionalização alcançado em cada esfera, a inclusão dessa nova agenda, em si, já representa um importante passo no sentido de dotar a integração de objetivos mais amplos e abrir caminho para uma discussão de desenvolvimento social que é essencial aos países frente à realidade de pobreza e exclusão social que os caracteriza. Com base nesse entendimento, buscaremos identificar como se deu essa ampliação da agenda social do bloco, para posteriormente verificar se, para além do discurso, ela alcançou ser efetivada dentro dos mecanismos institucionais do MERCOSUL.

### **2.3 Agenda de desenvolvimento social e a escolha pela institucionalização do MERCOSUL**

A retomada da agenda de integração no MERCOSUL nos anos 2000 foi traduzida em grande medida pela expansão da estrutura organizativa do MERCOSUL, com a criação de diversos espaços institucionais de debate e decisões destinados a diferentes temáticas do processo de integração. “A criação de novos órgãos destaca a inclusão de instituições para tratar de direitos humanos, democracia e questões sociais” (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007).

Pelo Protocolo de Ouro Preto de 1994, que conferiu personalidade jurídica ao Bloco, a estrutura definida para o MERCOSUL estava centrada em três órgãos com capacidade decisória: Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo do Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM). Ela compreendia ainda uma Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM). Atualmente esses órgãos permanecem na estrutura do MERCOSUL, à exceção da Comissão Parlamentar Conjunta, que foi substituída pelo Parlamento do Mercosul (PM) criado em 2005. Foram incorporados, a partir dos anos 2000, o Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL (TPR), criado pelo Protocolo de Olivos de 2002 o Tribunal Administrativo-Trabalhista (TAL), criado em 2003 e o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito (CMPED), criado em 2004.

Em 1998 foi criado o Fórum de Consulta e Concertação Política (FCCP) vinculado ao CMC e a partir de 2003 até 2010 houve a criação de mais cinco instâncias também ligadas ao CMC: a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM); o Instituto MERCOSUL de Formação (IMEF); a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos

Sociais do MERCOSUL (CCMAS); a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) e o Alto Representante-Geral do MERCOSUL (ARGM). Esses três últimos estão diretamente relacionados à pasta social do bloco. Nesse período também foram criados, em 2004, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), vinculado ao GMC, e em 2008 o Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul (OMTM), também coordenado pelo GMC.

Além dessas instâncias há ainda dentro da estrutura do MERCOSUL as Reuniões de Ministros e Reuniões Especializadas, vinculadas, respectivamente, ao CMC e ao GMC, além dos Grupos Grupos Ad Hoc e os Grupos e Subgrupos de Trabalho vinculados ao GMC. O processo de integração do MERCOSUL envolveu a criação de uma série de espaços de diálogos e instâncias decisórias orientadas a temas específicos. A escolha pela institucionalização ampliou a estrutura burocrática dentro do MERCOSUL, a qual se expandiu especialmente a partir dos anos 2000.

### **O CMC e as Reuniões de Ministros:**

Criado pelo Tratado de Assunção de 1991, O CMC é o “órgão superior do MERCOSUL ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum”. (Protocolo de Ouro Preto, art. 3º).

Ele é integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia, ou seus equivalentes, dos Estados Partes e deve reunir-se quantas vezes achar oportuno, mas ao menos uma vez por semestre, com a participação dos Presidentes dos Estados Partes – conforme definido pelo Artigo 6º do Protocolo de Ouro Preto. Atualmente o CMC coordena todas Reuniões de Ministros, a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos (RADDHH), a CCMASM, assim como os Grupos de Alto Nível, o Instituto MERCOSUL de Formação (IMEF), o Observatório da Democracia do MERCOSUL (ODM), a CRPM e o Foro de Consulta e Concertação Política do MERCOSUL (FCCP).<sup>29</sup>

O MERCOSUL tem um sistema de Presidência Pro Tempore que permite que a cada seis meses um país coordene as atividades das instâncias regionais, conforme estabelecido no artigo 12 do Tratado de Assunção. Por esse sistema, cada membro se torna responsável pela coordenação dos trabalhos a um dado tempo garantindo equidade na coordenação das

---

<sup>29</sup>Estutura disponível em [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=493&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=493&site=1&channel=secretaria)

reuniões independentemente do tamanho do país ou seu peso para o bloco. Esse mecanismo de Presidência Pro Tempore se estendeu pelas demais instâncias do MERCOSUL que também seguem o mesmo mecanismo de coordenação, inclusive as Reuniões de Ministros e o GMC.

No que se refere às Reuniões de Ministros, no primeiro ano do MERCOSUL foram criadas quatro dessas instâncias: Economia e Presidentes de Bancos Centrais (RMEPBC); Educação (RME); Justiça (RMJ); Trabalho (RMT). Logo em seguida, entre 1992 e 1997 foram criados mais cinco desses espaços com responsabilidades em: Agricultura (RMA); Cultura (RMC); Saúde (RMS); Interior (RMI) e Indústria (RMIND). Entre os anos de 1998 e 1999 não houve a criação de nenhuma nova instância no âmbito do CMC. Já a partir de 2000 até 2012 foram criadas 07 (sete) novas Reuniões de Ministros, incluindo temas como Desenvolvimento Social (RMADS); Meio Ambiente (RMMA); Turismo (RMTUR); Ciência, Tecnologia e Inovação (RMACTIM); Mulher (RMAM) e Esportes (RMDE), além de Minas e Energia (RMME). A maior parte das novas reuniões de Ministros se dedicou, assim, a temáticas vinculadas outras que não comerciais, alinhando-se ao conceito mais amplo de desenvolvimento econômico e social.

Em 2004 foi criada ainda a Reunião de Ministros e Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chanceleres (RADDHH) e em 2008 a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM), ambas também vinculadas ao CMC e voltadas à temática social e de direitos humanos. Também foram criados nesse período dois Institutos destinados a aprofundar a integração nas áreas de desenvolvimento social e direitos humanos: o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), criado em 2007, e o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDDHH), criado em 2009, vinculados respectivamente à RMADS e à RAADH.

A criação desses espaços institucionais mostra não somente um expressivo movimento de expansão da estrutura institucional do MERCOSUL, a partir de 2000, mas também que esse movimento esteve direcionado, em grande medida, à ampliação de uma agenda social dentro do bloco. Ainda que os temas de Educação e Saúde já estivessem presentes nos primeiros anos de integração, é a partir dos anos 2000, e mais especificamente de 2003, que se passa a observar um movimento claro de ampliação da pauta social com a criação de espaços específicos para os novos temas como desenvolvimento social e direitos humanos.

### **O Grupo do Mercado Comum e as Reuniões Especializadas:**

O Grupo do Mercado Comum (GMC), também criado pelo Tratado de Assunção, é o órgão executivo do Mercado Comum. Coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores, tem por função velar pelo cumprimento do Tratado; tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho; propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de Acordos frente a terceiros além de fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum. Ele é integrado por representantes dos Ministérios da Economia ou seus equivalentes (áreas de indústria, comércio exterior e ou coordenação econômica) e do Banco Central.

O GMC é responsável por coordenar as Reuniões Especializadas, os Grupos Ad Hoc e os Grupos e Subgrupos de Trabalho, o OMTM, o FCCR além do Conselho de Administração do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (CA-FOCEM), da Comissão Socio-Laboral do MERCOSUL e do Comitê Autônomo. Na prática, o CMC é responsável pelas decisões políticas de última instância e o GMC pelas questões mais operativas do bloco.

Dentre as instâncias vinculadas ao GMC, é possível observar um comportamento de expansão ainda mais expressivo das Reuniões Especializadas. Entre os anos de 1991 e 1997 foram criadas 03 Reuniões Especializadas nas seguintes temáticas: Turismo (RET); Ciência e Tecnologia (RECYT); Comunicação Social (RECS). Esse foi o mesmo número de novas Reuniões criadas entre 1998 e 2002: Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de Uso Indevido e Reabilitação de Dependentes de Drogas (RED). Promoção Comercial Conjunta do MERCOSUL (REPCCM), Cooperativas (RECM). Já entre 2003 e 2011 foram criadas oito novas reuniões especializadas: Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais (RECAM); Agricultura Familiar (REAF); Defensores Públicos Oficiais (REDPO); Organismos Governamentais de Controle Interno (REOGCI); Ministérios Públicos (REMPM); Juventude (REJ); Redução de riscos de desastres socionaturais, defesa civil, proteção civil e assistência humanitária (REHU), Estatísticas (REEDS).

Cabe destacar que é nesse contexto de fortalecimento institucional do bloco que se dá também a ampliação do escopo de atuação das instâncias responsáveis pela cooperação técnica, especialmente com a criação, em 2004, do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). Antes de aprofundar no tema da cooperação em si, cabe compreender melhor como operam essas instâncias dentro do MERCOSUL.

Tendo em vista o elevado número de instâncias e órgãos existentes, serão destacados aqui aqueles que possuem relação direta com a agenda social e a cooperação internacional objetos de análise deste trabalho. Assim, no que se refere à construção da agenda social em si,

tomaremos por base, em especial, as seguintes instâncias: Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL (CCMASM), o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) e a Unidade de Participação Social (UPS). Também o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) do MERCOSUL, documento orientador da ação dessas e demais instâncias dedicadas aos temas de desenvolvimento social, será analisado nesse capítulo.

Em relação à agenda de cooperação entre os países, ela já está presente, em alguma medida, em cada uma dessas instâncias, mas institucionalmente encontra-se estruturada em dois outros órgãos do bloco: O Grupo de Cooperação Internacional (GCI) e o FOCEM, sendo o primeiro responsável por coordenar toda a cooperação externa recebida pelos países através dos mecanismos institucionais do bloco, e o segundo, na condição de um fundo de financiamento de projetos, responsável por prover recursos financeiros para a concretização de projetos e ações nos quatro países, tanto separadamente como por meio de projetos pluriestatais.

#### **a) O Instituto Social do Mercosul (ISM) e a Reunião de Ministros de Desenvolvimento Social (RMADS)**

A criação do ISM, assim como da CCMASM, representa o redirecionamento da pauta de desenvolvimento social propriamente dita dentro do MERCOSUL, inaugurada especialmente a partir de 2003. Ambas as iniciativas surgiram dentro da RMADS e buscaram organizar a atuação do bloco dentro de uma nova perspectiva de desenvolvimento. Como espaço de articulação política diretamente vinculada ao CMC, é função da RMADS propor àquele órgão “medidas tendentes à coordenação de políticas e o desenvolvimento de ações conjuntas voltadas para o desenvolvimento social dos Estados Partes.” (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 61/00). Assim, as iniciativas apresentadas pela RMADS ao CMC propondo a criação CCMASM e do próprio ISM, além das gestões realizadas junto ao Conselho no sentido de demandar a elaboração de um Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)<sup>30</sup>, buscavam viabilizar a institucionalização da agenda social do bloco.

Os temas centrais discutidos pela RMADS envolvem Proteção e Promoção Social, Segurança Alimentar e Nutricional e Economia Social e Solidária<sup>31</sup>, e em todas essas

<sup>30</sup> A RMADS foi criada em 2000 pela Decisão CMC Nº 61/00, mas suas ações de fato ganharam escala a partir de 2003 com a agenda de criação do ISM e da CCMAS, como pode ser observado pelas Atas produzidas pela RMADS.

<sup>31</sup> Temas definidos na ATA da XIX RMADS de 2010.

temáticas requer um trabalho muito próximo a outras instituições que perpassam por esses temas. Como o ISM está vinculado à RMADS, também sua atuação deve se dar, prioritariamente, nesses temas – conforme definido pela Decisão que o criou, ele deve implementar as linhas estratégicas no marco da integração regional aprovadas, em um primeiro momento, pela própria RMADS (DEC CMC N°03/07). Não obstante, é atribuído a ele, igualmente, a função de coordenar suas ações técnicas com as demais instâncias do bloco que também tratam dessas temáticas, como Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF), Reunião Especializada de Cooperativas do MERCOSUL (RECM) a Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do MERCOSUL e Estados Associados (RAADH), Reunião Especializada de Juventude (REJ), além da própria Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL (CCMASM), entre outras.

Na condição de instância técnica de pesquisa no campo das políticas sociais, o ISM tem por objetivo contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo central no processo de integração do MERCOSUL. Além da preocupação com a temática social e com as políticas públicas, é também incumbência do ISM desenvolver atividades de pesquisa e estudos comparativos, fomentar a elaboração de projetos, intercâmbio de experiências e boas práticas, harmonização de indicadores sociais e promoção da cooperação horizontal entre os países.

Sua estrutura inclui, além da Diretoria Executiva, quatro Departamentos: a) Departamento de Pesquisa e Gestão da Informação, responsável por realizar estudos e identificar indicadores sociais regionais, além de gerar espaços de intercâmbio em torno da gestão dos sistemas de informação social; b) Departamento de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais, responsável por promover projetos e políticas sociais regionais e o intercâmbio de experiências entre os países; c) Departamento de Administração e Finanças, responsável pela gestão administrativa e financeira e d) Departamento de Comunicação, responsável pela estratégia de comunicação pública do ISM e por facilitar e manter as relações interinstitucionais. (CMC DEC 37/08)

O ISM foi criado em 2007 e teve sua sede instalada em Assunção em julho de 2009, mas somente em setembro de 2010 foi iniciado processo seletivo para a contratação de 07 funcionários (04 chefes de departamento, 01 técnico e 02 apoio) para integrarem, junto com Diretoria Executiva, o quadro de funcionários. O descompasso entre a estrutura institucional do ISM e o número de funcionários contratados leva a que, na prática, que cada departamento conte apenas com um funcionário, designado como chefe de departamento, à exceção do departamento de pesquisa que conta também com um técnico. O ISM conta ainda com um

Conselho Diretivo integrado por representantes dos Estados Partes do MERCOSUL, designados pela RMADS. Esse conselho é o responsável por definir, em coordenação com a Diretoria Executiva, as linhas estratégicas e programáticas, orçamento do ISM e projetos a serem executados.

Um dos primeiros trabalhos incumbidos ao ISM foi o de elaborar um Marco Conceitual sobre a Dimensão Social do MERCOSUL que alinhasse os objetivos e expectativas dos países membros quanto à institucionalização da temática social no Bloco. O objetivo do Marco Conceitual, segundo definido pelos Ministros na Reunião da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais (CCMAS), era conter “os entendimentos comuns aos quatro países no que concerne à integração social no MERCOSUL, explicitando ainda a articulação do ISM com as demais instâncias em torno ao PEAS [Plano Estratégico de Ação Social]”<sup>32</sup> O Marco conceitual publicado pelo ISM em 2013 é usado neste trabalho com o objetivo de se apreender o sentido da integração social almejada pelos países.

No que se refere à cooperação em si, coube ao ISM, logo no início de seus trabalhos, coordenar um estudo sobre a economia solidária nos quatro países do bloco com o objetivo de subsidiar a elaboração de um projeto de cooperação nessa área que seria apresentado ao FOCEOM para seu financiamento. Trataremos mais detalhadamente desse tema posteriormente, mas cabe destacar o entendimento dado pelos países de que o ISM deve atuar não só como instância de pesquisa, mas também de promoção da cooperação e coordenação de políticas entre os Estados. Não obstante, tendo em vista que o MERCOSUL conta com instâncias dedicadas exclusivamente aos temas de cooperação como o Grupo de Cooperação (GCM) e o Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), a atuação esperada por parte do ISM, e refletida nos documentos do MERCOSUL, é de que ele coordene suas atividades com essas outras instâncias e desenvolva estudos e iniciativas para fomentar a cooperação entre os países do bloco e que seriam, então, canalizadas por um daqueles dois órgãos.

Cabe destacar, ainda, a proposta dos países em constituir, sob coordenação do ISM, um Sistema de Informação do MERCOSUL sobre Políticas Sociais e Indicadores Sociais (SIMPIS). Esse sistema é visto como um espaço para a produção, sistematização e difusão de informação sobre políticas e indicadores sociais dos países, visando o aperfeiçoamento das políticas sociais e o desenho de novas políticas. (ISM, 2014). Segundo o ISM (2014), o SIMPIS está diagramado sobre quatro componentes – indicadores sociais; programas e políticas sociais; pesquisa; capacitação e cooperação técnica –, por meio das quais o ISM

---

<sup>32</sup> ATA DA CCMAS Nº

pretende se posicionar como centro de referência para o conhecimento sobre políticas sociais e indicadores sociais na região.

Com o propósito de estabelecer um sistema de informação harmonizado do MERCOSUL em matéria social, que seja assistido com uma metodologia comum e com base no trabalho em rede científica-técnica para a sustentabilidade dos indicadores comuns, o ISM promoverá ações orientadas a dar suporte pra a construção e operação de SIMPIS. Nesta direção se fortalecerá a capacidade técnica do Instituto em duas áreas essenciais: Indicadores e Políticas Sociais. O objetivo central é definir uma proposta de metas e indicadores, ações/atividades e seus prazos correspondentes para o período 2012-2017 do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS). (ISM, 2014)<sup>33</sup>

Uma das primeiras iniciativas do ISM por meio do SIMPIS se traduziu na recente publicação “Projetos e Programas Sociais do MERCOSUL em perspectiva”. O documento buscou reunir informações sobre as políticas sociais dos países nos temas de Segurança alimentar, economia solidária, inclusão produtiva e transferências de renda, a fim de permitir a realização de análises comparativas sobre as políticas sociais dos países e a reflexão conjunta sobre os desafios ainda pendentes para a região (ISM, 2014).

Ainda que a atuação do ISM seja limitada diante das restrições de pessoal e pelo pouco tempo decorrido desde sua criação, as iniciativas já levadas a cabo demonstram o interesse dos países em promover ações coordenadas e discutir a agenda de desenvolvimento social sob uma perspectiva regional. Cabe recordar que não é objetivo deste trabalho detalhar cada uma das iniciativas do ISM, tampouco avaliar a efetividade das mesmas, mas sim levantar os elementos que corroboram com essa nova perspectiva dada ao MERCOSUL e que inclui preocupações sociais antes ausentes ou pouco visíveis no processo de integração. Além disso, está clara em todas as iniciativas levadas a cabo pelo ISM o seu papel como uma instância de apoio à cooperação entre os países do bloco.

Dessa forma, e tendo por base as linhas prioritárias definidas pelo ISM, buscaremos detalhar um pouco mais as principais instâncias que atuam nessa direção. Como não será possível tratar de todas, optamos por trazer para este estudo aquelas que estão mais diretamente relacionadas aos conceitos aqui trabalhados. A análise será muito breve, mas permitirá conhecer um pouco mais da agenda social desenvolvida a partir de 2003,

---

<sup>33</sup> Texto original :”A los efectos de establecer un sistema de información armonizado del MERCOSUR en materia social, que sea asistido con una metodología común y sobre la base del trabajo en red científico-técnica para la sostenibilidad de indicadores comunes, el ISM promoverá acciones orientadas a brindar soporte a la construcción y puesta en funcionamiento del SIMPIS. En esta dirección se fortalecerá la capacidad técnica del Instituto en dos áreas sustantivas: Indicadores y Políticas Sociales. El objetivo medular es definir una propuesta de metas e indicadores, acciones/actividades y sus plazos correspondientes para el periodo 2012-2017 del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)” (ISM, 2014)

especialmente a partir da atuação brasileira e dos elementos que o país trouxe de seu contexto interno para o processo de integração.

#### **b) Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL (CCMASM)**

A CCMASM é uma instância de coordenação multilateral instituída pelo CMC em 2008, com o objetivo de coordenar as diferentes reuniões ministeriais e instâncias temáticas do MERCOSUL que tratam de temas sociais transversais como Direitos Humanos, Saúde, Educação, Trabalho, e outros. A proposta pela criação da CCMASM foi apresentada pela RMADS, visando a criação de um espaço político regional de coordenação das demais instâncias sociais.

A primeira reunião da CCMASM foi realizada em 2010, e por meio da Declaração de Buenos Aires de 2010, a CCMAS definiu seu compromisso em “impulsionar o MERCOSUL social inclusivo, promovendo o bem comum e a equidade social dos nossos povos, tendo em conta o caráter indissociável das políticas econômicas e as políticas sociais no marco de uma estratégia regional e participativa de desenvolvimento sustentável”. Verifica-se aqui a expressão de uma nova orientação dada ao bloco de que as políticas econômicas e sociais devem ser pensadas em conjunto e, por isso, a justificativa para que em um espaço de integração inicialmente comercial, se construa mecanismos para a promoção do desenvolvimento, também social.

Atualmente a CCMAS coordena as seguintes instâncias dentro do MERCOSUL: as Reuniões de Ministros de Desenvolvimento Social (RMADS), Educação (RME), Saúde (RMS), Trabalho (RMT), Interior (RMI), Justiça (RMJ), direitos humanos (RAADDHH), Ciência, Tecnologia e Inovação (RMACTIM), Mulher (RMAAM), Cultura (RMC), Meio Ambiente (RMMA); as Reuniões Especializadas de Agricultura Familiar (REAF), Comunicação Social (RECS), Cooperativas (RECM), Drogas, Prevenção de seu Uso Indevido e Recuperação de Dependentes (RED), Juventude (REJ) e Redução de Riscos de Desastres Socioculturais, de Devesa Civil, Proteção Civil e Assistência Humanitária (REHU), além dos Subgrupos de Trabalho, vinculados ao GMC, nas áreas de Saúde (SGT 11), de Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (SGT 10), de Meio Ambiente (SGT 6) e de Integração Produtiva (SGT 14).<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Informações repassadas pela coordenação nacional da CCMASM no Brasil.

Dentre os compromissos assumidos pela CCMASM cabe ainda destacar o de favorecer a participação social, promovendo o aporte das organizações sociais nos projetos regionais, propiciar a coordenação das ações em matéria de políticas desenvolvidas pelo MERCOSUL evitando a duplicação de esforços e ainda o de avançar sobre a implementação de projetos sociais regionais visando a superação de assimetrias. Nessa linha, uma das primeiras tarefa da CCMAS foi a de coordenar o desenho e implementação do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS) em conjunto com a RMADS e ao ISM, com base nos temas centrais definidos naquela declaração, tais como: educação, infância e juventude, nutrição e segurança alimentar, trabalho solidário, saúde, trabalho infantil e tráfico de pessoas, vulnerabilidade e acesso a oportunidades.

### **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)**

O PEAS é um documento que reúne as diretrizes comuns para orientar os trabalhos na área de desenvolvimento social dentro do Bloco. A proposta do PEAS, assim como a de criação da CCMASM, surgiu no âmbito da RMADS. Os eixos e diretrizes do Plano foram aprovados em ATA do GMC realizada em dezembro de 2008, em documento de caráter indicativo. Em 2010 foi acordada a metodologia de construção do documento que incluiu análise e construção conjunta pelas diversas instâncias regionais do MERCOSUL (Reuniões de Ministros e Reuniões Especializadas) e sistematização pela CCMAS das contribuições realizada para elevação ao Conselho do Mercado Comum (CMC) - instância superior do MERCOSUL responsável por aprovar todas as decisões tomadas pelas Reuniões de Ministros e Reuniões Especializadas do MERCOSUL.

Em 2010 o CMC remeteu às Reuniões de Ministros e Reuniões Especializadas para consideração o documento “Eixos, Diretrizes e Objetivos Prioritários do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL” (Decisão CMC Nº 67/10). O PEAS foi finalmente aprovado na Cúpula de Assunção realizada em junho de 2011, por meio da Decisão CMC Nº 12/11. O ISM caracteriza o PEAS como um passo substantivo para a consolidação da dimensão social do MERCOSUL ao construir um guia programático para os quatro Estados Partes.

O Plano Estratégico de Ação Social se constitui como um guia que indica as prioridades em matéria de políticas públicas da região, definidas pelo conjunto de ministérios e organismos públicos do MERCOSUL. E se por um lado determina as áreas temáticas e problemas que os quatro Estados Parte enfrentam, por outro há critérios ou enfoques que os atravessam transversalmente. (ISM, 2013)

O PEAS traduz as linhas prioritárias para a atuação das instâncias do MERCOSUL em relação à agenda de desenvolvimento social, buscando com isso promover uma convergência de ações para alcançar os objetivos definidos como prioritários, quais sejam: 1) Erradicar a fome e a pobreza e combater as desigualdades sociais 2) Garantir os Direitos Humanos, assistência humanitária e igualdade ética, racial e de gênero; 3) Universalizar a Educação e Erradicar o Analfabetismo; 5) Valorizar a Promoção da Diversidade Cultural; 6) Garantir a inclusão produtiva; 7) Assegurar o acesso ao Trabalho decente e aos Direitos de Previdência Social; 8) Promover a Sustentabilidade Ambiental; 9) Assegurar o Diálogo Social; 10) Estabelecer Mecanismos de Cooperação Regional para a implementação e financiamento de políticas sociais.

Cabe uma observação especial quando ao último objetivo apresentado no PEAS e que tem relação direta com o que buscamos desenvolver nesse trabalho. Por meio desse objetivo, fica clara a relação estabelecida pelos países do MERCOSUL entre a agenda social e a intensificação das ações de cooperação em uma perspectiva de desenvolvimento mais ampla para o bloco, ou seja, que ultrapassa as questões puramente comerciais. Por outro lado, esses anseios estão relacionados, em grande medida, às dificuldades enfrentadas pelo próprio FOCEM para o financiamento de programas de cooperação em matéria de políticas sociais, como será discutido no próximo capítulo.

**c) Agenda de desenvolvimento social e participação da social no MERCOSUL – a criação UPS.**

A Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), criada em 2010, esta vinculada ao cargo de Alto Representante Geral do MERCOSUL (ARGM), criado no mesmo ano, e que tem por atribuição, entre outras, de: Apresentar ao CMC e ao GMC propostas vinculadas ao processo de integração do MERCOSUL, incluindo os Estados Associados; Coordenar os trabalhos relativos ao Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL e Contribuir para a coordenação das ações dos órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL vinculados como uma mesma área específica. (DEC CMC N° 63/10)

A UPS, por sua vez, deve atuar como um canal institucional de diálogo do MERCOSUL com a sociedade e com os movimentos sociais; apoiar a organização da Cúpula Social do MERCOSUL; financiar a participação social em eventos e atividades do MERCOSUL; e manter um cadastro de organizações e movimentos sociais dos Estados Partes

(CMC DEC 65/10). A criação dessa instância vem atender aos anseios de ampliar a participação social dentro do MERCOSUL, conferindo maior sentido à integração a partir de uma perspectiva de integração também social. Envolvendo a sociedade nesse processo entende-se que é possível torná-lo mais legítimo, promovendo um sentimento de pertencimento e identidade.

Segundo Martins e Silva (2011) os primeiros espaços institucionais de participação que flexibilizaram a participação exclusiva dos órgãos do executivo no MERCOSUL foram a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), criados pelo protocolo de Ouro Preto. Entretanto, conforme destaca Wanderley (2002), os temas debatidos entre empresários e governos analisavam basicamente os interesses comerciais e a promoção e defesa do princípio da competitividade empresarial. Por outro lado, já em 1998 os países aprovaram uma Declaração Sociolaboral do Mercosul que propunha a definição de um espaço social nas discussões do Bloco, mas ela não tinha caráter vinculativo aos direitos e às obrigações derivados dos acordos entre os países. (Wanderley, 2002).

Com as Cúpulas Sociais inaugura-se, a partir de 2006, o que os Martins e Silva (2011) chamam de “segunda geração” da participação social no MERCOSUL, que incluem também a participação da sociedade civil em espaços nacionais como o Conselho Brasileiro do MERCOSUL Social e Participativo e o Conselho Consultivo da Sociedade Civil na Argentina. Wanderley (2007) destaca ainda o I Encontro por um Mercosul Social e Produtivo, realizado por ocasião da XXX Conferência de Chefes de Estado do Mercosul em julho de 2006 e que teve por pano de fundo a busca por uma nova institucionalidade e uma participação mais efetiva da Sociedade Civil.

Essas demandas por maior participação social nos processos de integração do MERCOSUL encontraram, na criação da UPS, uma forma de se institucionalizar e fortalecer a atuação da sociedade civil dentro do MERCOSUL. Em grande medida, essa possibilidade somente se tornou real diante da abertura dada especialmente pelo governo brasileiro, que desde 2003 tem incorporado demandas sociais e a própria participação da sociedade civil na formulação e acompanhamento de suas políticas sociais<sup>35</sup>. Cabe ainda destacar que também está previsto na mesma Decisão do CMC que criou a UPS a criação de um Fundo de Participação Social, a ser administrado pela UPS com o objetivo de financiar a participação social e de atividades da Cúpula Social do MERCOSUL.

---

<sup>35</sup> São exemplos disso o fortalecimento dos Conselhos Nacionais e o fomento à criação de conselhos estaduais e municipais que são formados, sempre, por no mínimo 50% de membros da sociedade civil e tem papel consultivo, mas de fato importante para a formulação e acompanhamento das políticas públicas, como de saúde, assistência social, segurança alimentar e nutricional.

A promoção da participação social dentro das instâncias do MERCOSUL não só promove maior legitimação ao processo de integração, fomentando o sentimento de pertencimento da população em relação a ele, como também pode influenciar a forma como são conduzidas determinadas políticas dentro dos países. Um exemplo elucidativo que pode ser brevemente discorrido aqui é o fomento à participação social na agenda pública de agricultura familiar na Argentina possibilitado por uma dinâmica inaugurada em 2004 no âmbito do MERCOSUL. Segundo Gonzales e Manzanal (2010), a criação da Reunião Especializada da Agricultura Familiar no MERCOSUL (REAF), teria influenciado, dando força e estado público, à agenda de agricultura familiar na Argentina, onde não se tinha, até então inserido as demandas sociais de forma organizada.

Cabe lembrar que a proposta de criação da REAF partiu do governo brasileiro, segundo Gonzales e Manzanal (2010) como fruto das pressões exercidas pelos movimentos sociais. Em grande medida isso foi possível devido às novas diretrizes políticas do governo brasileiro que a partir do Governo Lula abriu importantes espaços de diálogo com a Sociedade Civil<sup>36</sup>. Diferente do ocorreu no Brasil, onde a ascensão do tema de segurança alimentar e nutricional e agricultura familiar esteve relacionado às pressões exercidas pelos movimentos sociais desde os anos 80, na Argentina a construção dessa agenda esteve muito relacionada à influência exercida pela comunidade internacional, e especialmente pelo MERCOSUL, e que levou o governo viabilizar a participação social na agenda pública. (GONZALES; MANZANAL, 2010). Isso porque, a institucionalização da REAF levou os países do bloco a se organizarem para garantir os mecanismos necessários à participação dos movimentos sociais nas reuniões nacionais e regionais da daquela instância.

Não obstante, mesmo com a institucionalização da participação social na discussão da agenda regional para a agricultura familiar viabilizada a partir da REAF, Gonzales e Manzanal (2010) chamam atenção para a queda da participação social argentina nesse espaço a partir da criação do Fundo Nacional da Agricultura Familiar (FoNAF) naquele país, e que teria limitado a participação social aos membros daquela instituição. Segundo os autores, esse fato teria criado uma esquizofrenia ao cooptar essas organizações criando o que muitos definem como uma entidade paraestatal.

---

<sup>36</sup> Exemplo disso é o próprio Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que, apesar de criado em 1993, foi desativado durante o governo FHC e voltou a ser convocado em 2003 pelo governo Lula. Por meio da atuação nesse Conselho, a sociedade civil (que ocupa 2/3 dos assentos) atuou ativamente na formulação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar – LOSAN (Lei 11.346/06) e na inclusão do Direito Humano à Alimentação Adequada na Constituição, o que foi realizado pela EC nº 064.

Ainda que os mecanismos não sejam perfeitos e nem mesmo suficientes para garantir uma participação de qualidade da sociedade civil dentro do MERCOSUL, o exemplo citado acima assume especial importância não só para a discussão dos propósitos e objetivos das iniciativas de integração regional, mas igualmente para compreender como eles refletem nas políticas internas dos países envolvidos, para além da cooperação em si.

Por outro lado, cabe destacar que, diferente do que ocorre na REAF, as reuniões de ministros como a RMADS ou mesmo a CCMAS ainda não institucionalizaram mecanismos para viabilizar a participação social em suas reuniões. É possível que com o apoio da UPS e o aprofundamento da agenda de desenvolvimento social no bloco, e a canalização das demandas sociais por meio dela, também aquelas instâncias incorporem alternativas para aproximar suas ações e decisões de uma discussão mais próxima àquela realizada pela sociedade civil.

### **Considerações sobre a escolha pela institucionalização no MERCOSUL:**

Como demonstrado ao longo deste capítulo, o MERCOSUL assumiu o caminho da institucionalização por meio da criação de novos espaços e instâncias destinados a discutir diferentes temas, incluindo a agenda de desenvolvimento social que não estava claramente pautada no início da constituição do bloco regional. Essa expansão da pauta integracionista do MERCOSUL, responde tanto às mudanças internacionais do pós-consenso de Washington – que trazem para a agenda internacional uma gama maior de temas e atores preocupados com questões sociais, ambientais, entre outras – como às mudanças de orientação das políticas nacionais, especialmente após a eleição de governos de esquerda que trouxeram para o centro da agenda as demandas sociais.

Em contrapartida, essa ampliação da agenda provoca uma maior sensibilização dentro das diversas instituições governamentais e não governamentais em relação à pauta da integração regional. Isso porque, dentro dessas instâncias criadas pelo Mercosul os representantes dos Estados não são apenas os Ministérios das Relações Exteriores, mas também representantes dos ministérios setoriais, como Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, entre outros, além de incluir, em muitas delas, representantes do Poder Judiciário, Legislativo, Ministério Público, Defensorias, etc. Não menos importante são as instâncias que incluem a participação da sociedade civil, como já fora destacado, e que permitem uma maior legitimidade e sentimento de pertencimento ao processo integracionista. Assim, a escolha por criar novas estruturas permite um maior envolvimento e participação de diversos atores nacionais na agenda de integração.

Esse tipo de ação acaba por favorecer uma descentralização da política externa dos países envolvidos no sentido de promover o envolvimento de Ministérios setoriais nas discussões internacionais e regionais. No caso brasileiro, conforme destacam Milani e Pinheiro (2013) desde a década de 90 inaugurou-se um movimento de incorporação crescente de temas de política externa por outras agências do governo, o que se relaciona em grande medida ao movimento observado na década anterior quando ocorreu um êxodo de diplomatas para as agências governamentais. Com a agenda ampliada do MERCOSUL esses Ministérios, agências e órgão governamentais passam a se envolver e se responsabilizar diretamente pelas pautas de integração.

Voltando um pouco ao que fora discutido no primeiro capítulo quanto à interface entre a política externa e as políticas domésticas, é possível compreender a opção do MERCOSUL por criar novas instituições ligadas às diversas pautas que circulam na agenda doméstica dos países e que passam a ganhar espaço na agenda internacional.

[...] as relações internacionais, na atualidade, não apenas englobam um leque mais amplo de questões (meio ambiente, direitos humanos, migrações, pobreza, internacionalização da educação, da saúde e da cultura, cooperação para o desenvolvimento etc.) que demandam conhecimentos e *expertises* particulares, como também implicam, de forma cada vez mais densa e institucionalizada, uma diversidade de atores agora envolvidos em inúmeros assuntos internacionais. (MILANI; PINHEIRO, 2013)

Com o envolvimento dos diversos atores, o processo político de construção de uma agenda de integração se torna mais democrático e legítimo. A preocupação deve se ater não apenas aos resultados alcançados em termos de aproximação e convergência de política entre os países, mas igualmente ao processo político de legitimação e construção. Além disso, como destacado anteriormente, devemos ter em mente que essa nova agenda não se sobrepõe à agenda comercial e de integração econômica do bloco, que permanece sendo a pauta condutora da integração. Por isso mesmo é importante que o bloco conte com espaços dedicados a essa nova agenda de desenvolvimento social, a fim de evitar uma permanente disputa com a pauta comercial e econômica dos países. Nesse sentido, a criação dessas diversas instâncias e mecanismos institucionais ganha importância como meio de garantir a inserção e manutenção dessa agenda no ambiente de integração.

Por outro lado, se a escolha pela institucionalização por meio da criação de diferentes instâncias amplia a pauta do próprio processo de integração, ela também cria um aparato burocrático pesado e talvez até mesmo lento para responder às demandas dos países por maior

integração em determinadas áreas. Por isso, um dos desafios que se somam ao bloco na atualidade passa a ser o de promover a coordenação dessas diversas instâncias, otimizar os espaços de debate, evitando duplicação de esforços, a fim de alcançar uma agenda global de integração que envolva a participação desses diversos atores e suas diferentes demandas.

Não pretendemos aqui avaliar o impacto que desses mecanismos para a realidade dos países, mesmo porque compreendemos que as ações desenvolvidas na esfera social são ainda, em grande medida, recentes se comparadas às discussões na área comercial, Mas, com base no que fora apresentado, buscaremos verificar em que medida essas ações destinadas à área social estão refletidas nas prioridades de financiamento e cooperação do MERCOSUL.

## **2.4 Cooperação internacional no MERCOSUL**

Feito esse primeiro levantamento quanto às instituições sociais que compõem o MERCOSUL, buscaremos, nessa seção, focar a análise nos aspectos da cooperação técnica levada à cabo pelos países, especialmente a partir dos anos 2000. Buscaremos assim compreender como esse movimento de expansão da estrutura institucional do bloco, se refletiu sobre a vertente da cooperação internacional. Isso porque, se por um lado houve uma atuação muito expressiva do governo brasileiro, especialmente a partir de 2003 para inserir a agenda social no processo de integração, por outro lado ele também se preocupou em promover canais efetivos de cooperação entre os países, a exemplo do que representou a criação do FOCEM.

### **a) O Comitê de Cooperação Técnica do Grupo Mercado Comum (CCT/GMC) e o Grupo de Cooperação Internacional (GCI)**

Como destacado anteriormente, tanto a Comissão de Coordenação de Ministros da Área Social (CCMAS) como o Instituto Social receberam a incumbência de fomentar projetos de cooperação entre os países. No caso da CCMAS a Ata da IV Reunião, por exemplo, definiu que aquela instância deveria coordenar ações para a elaboração de projetos regionais no marco do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS)<sup>37</sup> Também o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) tem, dentre suas funções, a de promover a cooperação internacional entre os países. A estrutura definida para o ISM, já mencionada anteriormente, e por meio da qual

---

<sup>37</sup> MERCOSUR/CCMAS/ACTA Nº 02/11

se dividiu suas atividades finalísticas entre um Departamento de Pesquisa e Gestão da Informação e um Departamento de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais demonstra o interesse de que sua atuação não se restrinja a definições conceituais, mas que seja possível trabalhar por meio de uma concepção mais ampla de Políticas Sociais no âmbito regional, que inclui, necessariamente a cooperação e o intercâmbio.

Uma vez elaborados os projetos de cooperação, a obtenção de recursos externos para financiamento dos mesmos é canalizada por meio de uma instância que até 2012 se chamava Comitê de Cooperação Técnica do Grupo Mercado Comum (CCT/GMC). Esse comitê foi criado em 1992 e tinha por objetivo realizar o exame de todos os projetos e iniciativas de cooperação técnica, com organismos internacionais e intergovernamentais. Em 2012, o MERCOSUL revogou a decisão que criou aquele Comitê e instituiu em seu lugar o Grupo de Cooperação Internacional (GCI) como órgão auxiliar ao GMC. (Decisão CMC nº 10/12). O GCI passou a ser o “único órgão competente para tratar toda a cooperação técnica do MERCOSUL” (DEC 10/12 art. 3º).

Nesse mesmo ano foi aprovado o documento “Diretrizes da política de cooperação internacional do MERCOSUL (DEC CMC Nº 11/12), por meio da qual se define que a cooperação no MERCOSUL deve perseguir os objetivos de apoio ao desenvolvimento do processo de integração; fortalecimento das capacidades técnicas e institucionais dos órgãos da Estrutura Institucional do MERCOSUL, “com ênfase na redução das assimetrias entre os Estados Partes”; promoção do desenvolvimento de terceiros países ou outros processos de integração e aprofundamento do relacionamento externo do MERCOSUL, por meio da cooperação horizontal e triangular. O documento define ainda os princípios da cooperação dentro do MERCOSUL e estabelece que o CGI deverá coordenar a negociação de propostas de cooperação técnica que deverão ser orientadas pelas prioridades aprovadas pelo GMC.

Dentre as funções do GCI encontram-se: assessorar e coordenar, em matéria de cooperação técnica, os órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL; realizar a identificação, seleção, negociação, aprovação técnica, acompanhamento e avaliação dos projetos de cooperação técnica; elaborar uma oferta de cooperação técnica da região; participar dos comitês de acompanhamento ou avaliação dos projetos de cooperação; atualizar a metodologia para a avaliação dos projetos de cooperação, entre outras. (CMC DEC 10/12). O GCI deve, portanto, coordenar as ações de cooperação internacional, as quais por sua vez, são desenvolvidas por diversas instancias dentro do MERCOSUL. Ele não tem por finalidade financiar projetos, mas tão somente coordenar a apresentação desses e a obtenção de recursos externos para viabilizar esses projetos.

Até 2004 não existia nenhum mecanismo de financiamento do próprio Mercosul aos projetos de cooperação elaborados dentro do bloco. Essa condição foi alterada pela criação do FOCEM, mas o CCT, assim como o GCI hoje, não perde suas funções, já que os órgãos do MERCOSUL ainda podem canalizar outras fontes de recursos externas. Mesmo porque é inviável que o FOCEM consiga de imediato – e talvez nem mesmo a longo prazo – abarcar a totalidade de projetos, já que ele possui linhas específicas de financiamento e um rigoroso sistema de aprovação de financiamentos.

### **b) O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)**

Como destacamos no início deste capítulo, a preocupação em promover o desenvolvimento dos estados integrantes do bloco, e reduzir as assimetrias se tornou mais presente a partir dos anos 2000 com a mudança de foco na atuação do MERCOSUL. Antes disso, estudiosos da área já levantavam preocupações com a viabilidade do processo de integração ao incluir economias absolutamente díspares em tamanho e peso, como o caso da economia brasileira e paraguaia. Conforme destacado por Menezes e Penna Filho (2006), havia desde o início do processo de integração uma preocupação em não repetir os erros da Alalc, mas até então não havia sido tomada nenhuma iniciativa concreta para incentivar e financiar a economia paraguaia, que é a mais frágil do bloco.

Segundo os autores, o descontentamento dos paraguaios em relação ao MERCOSUL já havia sido refletido pela imprensa e pelo Congresso quando a diplomacia brasileira reclamou da presença de soldados norte-americanos naquele país e teve como resposta um sentimento de insatisfação daquele país com o processo de integração. A sensação, do lado paraguaio era a de que a participação do país no Mercosul, até o momento, tinha sido uma decepção, o país não havia ganhado quase nada e isso motivava uma descrença interna em relação ao processo de integração. (MENEZES; PENNA FILHO (2006).

Um fato que era previsto desde o início, se nada fosse feito para alterar a pauta de produção e exportação do país vizinho. Alguns temem que, frente a uma situação dessa, o Paraguai possa se ligar a economias de fora da região que lhe ofereçam vantagens e não se preocupar muito com os passos futuros do Mercosul ou até mesmo abandoná-lo. (MENEZES E PENNA FILHO, 2006, p. 54)

Em 2004, com o redirecionamento da agenda de integração do Mercosul e a centralidade que passa a assumir na agenda externa dos dois principais países, foi possível finalmente criar um mecanismo que tivesse por objetivo promover o desenvolvimento e

reduzir assimetrias entre os países. O Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) foi concebido como um mecanismo de financiamento de projetos que obedeceria a uma lógica inversa entre as contribuições dos países, a qual é realizada com base nas proporções históricas do PIB dos países, e a destinação dos recursos, que é canalizada aos países com menor PIB.

Assim, o Brasil, país que possui maior PIB entre os membros, é o que destina a maior parcela de contribuição ao Fundo (70%), seguido por Argentina, que é responsável por 27%, Uruguai com 2% e Paraguai com 1%. Já a destinação dos recursos, obedece uma lógica inversa em relação às contribuições, sendo o Paraguai o país com direito a maior parte dos recursos, 48%, Uruguai a 32% e Argentina e Brasil a 10% cada. Como esses recursos tem caráter não reembolsáveis o objetivo central é promover o desenvolvimento nas economias menores, reduzindo as assimetrias dentro bloco.

O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), destina-se a financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, fortalecendo o processo de integração. No âmbito da integração produtiva, o Fundo MERCOSUL de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas é instrumento relevante, criado para garantir, direta ou indiretamente, operações de crédito contratadas por empresas de menor porte que participem de projetos dessa natureza<sup>38</sup>

O FOCEM inclui quatro linhas de financiamento: I) Convergência estrutural; II) Desenvolvimento de Competitividades; III) Coesão Social e IV) Fortalecimento da estrutura institucional e processo de integração. Por meio da linha de convergência estrutural são financiados projetos de infraestrutura destinados ao desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhoria dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral.<sup>39</sup>

A segunda linha, desenvolvimento de competitividades, é destinada a financiar projetos que visem contribuir com a competitividade das atividades produtivas do MERCOSUL, incluindo a) processos de reorganização produtiva e trabalhista que facilitem a criação de comércio intra-MERCOSUL; b) projetos de integração de cadeias produtivas e de fortalecimento institucional público e privado nos aspectos vinculados à qualidade da produção (padrões técnicos, certificação, avaliação da conformidade, sanidade animal e

<sup>38</sup><http://www.itamaraty.gov.br/temas/americado-sul-e-integracao-regional/mercosul>

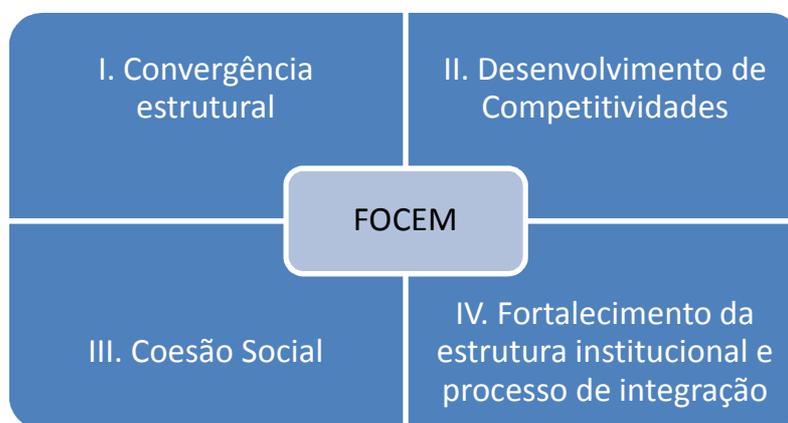
<sup>39</sup><http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=componente-del-programa>

vegetal, etc.); c) pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos.<sup>40</sup>

A terceira linha abre espaço para a apresentação de projetos que promovam o desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira. Podem ser incluídos nessa linha projetos de interesse comunitário em áreas como saúde humana, educação, redução da pobreza e do desemprego.<sup>41</sup>

Por fim, a linha de Fortalecimento da estrutura institucional é destinada ao aprimoramento e desenvolvimento da estrutura institucional do MERCOSUL, assim como ao aprofundamento do processo de integração. O regulamento determina ainda que no caso dos projetos financiados por essa última linha, as estruturas e atividades resultantes desses serão, após concluído o projeto, financiadas em partes iguais pelos Estados Partes. Por meio da Decisão do CMC 01/10 que aprovou o regulamento operativo do Programa definiu-se que até 0,5% dos recursos do Fundo poderiam ser destinados ao financiamento de projetos no âmbito do programa IV. Além disso, esse é o único componente que financia projetos em valores inferiores a US\$ 500.000,00.

Figura 1: Linhas de financiamento do FOCEM



Apesar de sua recente criação, o FOCEM responde em grande medida à nova etapa do processo de integração iniciada a partir de 2003 e que inclui preocupações não apenas com a promoção do comércio, mas também com a integração física e produtiva dos países. Além desse propósito, a inclusão da linha de coesão social dentro dos programas de financiamento esteve em sintonia com uma agenda social que se expandiu nesse mesmo período e que foi em

<sup>40</sup> Idem

<sup>41</sup> Ibidem

grande medida canalizada pelas novas orientações políticas dos países assumidas pelos governos esquerdistas eleitos.

Isso não significa que o FOCEM tenha sido criado para atender diretamente às demandas sociais dos países ou como resultado apenas da ampliação da pauta social. Na verdade as motivações do FOCEM permanecem em grande medida vinculadas ao desenvolvimento econômico e à promoção comercial. A primeira sinalização apresentada pelos países para a criação de um fundo foi feita por meio da decisão CMC N° 19/04 a qual destacava a necessidade de: a) identificar iniciativas e programas para promover a competitividade dos estados partes – em particular das economias menores - e a convergência estrutural do MERCOSUL e b) propor fórmulas de financiamento para a implementação dessas iniciativas e programas, assim como para o funcionamento e fortalecimento da estrutura institucional do MERCOSUL. Portanto, não estava ainda presente a preocupação com a problemática social que veio a ser incorporada na decisão que criou o Fundo, no mesmo ano (Decisão CMC N° 45/04). Além disso, as próprias motivações expressas nos documentos dos Mercosul dão conta do entendimento de que o aumento da renda per capita propiciado pelos investimentos de fundos como o FOCEM visam o aumento dos níveis de consumo para alcançar o objetivo final de incrementar também o intercâmbio entre os países<sup>42</sup>.

Apesar de não ser o carro condutor do FOCEM, a inclusão de uma linha de financiamento destinada a projetos sociais abriu caminho se coadunou com a nova agenda de integração do Mercosul, que não abandona a pauta integracionista comercial, ou os objetivos do desenvolvimento econômico, mas possibilita a busca por soluções para os atrasos dos países na área social. O reconhecimento de que “resulta necessário que os intercâmbios comerciais sejam abordados em conjunto com políticas de convergência e coesão social, que permitam gerar processos sólidos de crescimento e distribuição”<sup>43</sup> (tradução nossa) demonstra a importância que a agenda social ganhou nesse contexto, e por isso foi incorporada também ao FOCEM.

Considerando isto, buscaremos analisar no próximo capítulo a importância que esse mecanismo de financiamento tem tanto para o fortalecimento da agenda de integração física e produtiva, como para a agenda social regional. Para tanto será analisado o peso e importância do FOCEM assumiu tanto em relação aos investimentos realizados e cada linha de

---

<sup>42</sup> Iniciativa de la Presidencia de la CRPM para la negociación de Fondos de Convergencia Estructural y de Cohesión Social de la Unión Europea para el MERCOSUR. Anexolll. Ata CRPM 06/2009

<sup>43</sup> Idem.

financiamento, como em relação à agenda de cooperação dos países, especialmente os menores (Paraguai e Uruguai) para os quais são destinadas a maior parte dos recursos. Essa última análise será feita a partir de dados comparativos em relação a outras fontes de financiamento externo que a região acessa, a exemplo da cooperação prestada pelo CAD da OCDE, ainda que essa comparação apresente muitas ressalvas diante das diferenças conceituais entre o FOCEM e o CAD.

## **2.5 Considerações sobre o capítulo e novas questões**

Neste capítulo buscamos analisar o processo de integração do Mercosul desde sua origem até as mudanças mais recentes em sua agenda. A análise buscou levantar os elementos relacionados às políticas internas e externas dos países envolvidos, e ao contexto internacional para que fosse possível compreender a direção dada às mudanças dentro do processo de integração. Foi identificada uma reorientação da agenda de integração, especialmente a partir de 2003, quando o MERCOSUL passou a incluir preocupações que ultrapassavam as questões comerciais, incluindo uma agenda para a integração física e produtiva, bem como temas relacionados a questões sociais, como a superação da pobreza e o desenvolvimento social.

No mesmo período identificamos uma ação mais ativa das economias maiores, especialmente o Brasil, em promover mecanismos efetivos de cooperação e redução de assimetrias dentro do Bloco, financiando em grande medida projetos e investimentos nas economias menores. Essa postura está relacionada, por um lado à nova agenda de integração física, produtiva e social, mas também aos interesses estratégicos e políticos do país que buscou reanimar o processo de integração, tonando-o atrativo a outros países.

Tendo por bases esses entendimentos, algumas questões ainda permanecem pendentes e deverão orientar nossos estudos no próximo capítulo, tais como: Qual a importância dos mecanismos de financiamento criados para reduzir as assimetrias entre os países, mais especificamente do FOCEM, para os países? Qual a importância que ele assume frente a outras fontes de financiamento externa vindas de países desenvolvidos (a dita cooperação tradicional)? Em quais áreas ele tem atuado? Ele responde na mesma medida aos objetivos de integração física, produtiva e social?

Buscaremos responder essas perguntas no próximo capítulo a partir da análise dos dados de cooperação do FOCEM e de outras fontes de financiamento que influenciam esse cenário.

### **3. ANÁLISE DA COOPERAÇÃO NO MERCOSUL – O CASO DO FOCEM**

Para verificar a importância da cooperação prestada pelo FOCEM, e analisar em que medida esse mecanismo contribui para superar os desafios da integração, buscaremos nesse capítulo compreender seu modo de funcionamento, como são destinados os recursos e quais as linhas de financiamento prioritárias, identificando ainda o peso relativo dessa fonte de financiamento para cada país do bloco. Posteriormente, buscaremos analisar comparativamente o peso desse financiamento em relação a outras fontes de investimento, bem como fontes de recursos externas acessada pelos países, buscando compreender a importância relativa do FOCEM para esses países. A opção por esse tipo de análise está baseada na compreensão detalhada no primeiro capítulo deste trabalho quanto aos objetivos de um processo de integração em relação à cooperação e promoção do desenvolvimento.

#### **3.1 Diretrizes para o funcionamento do FOCEM**

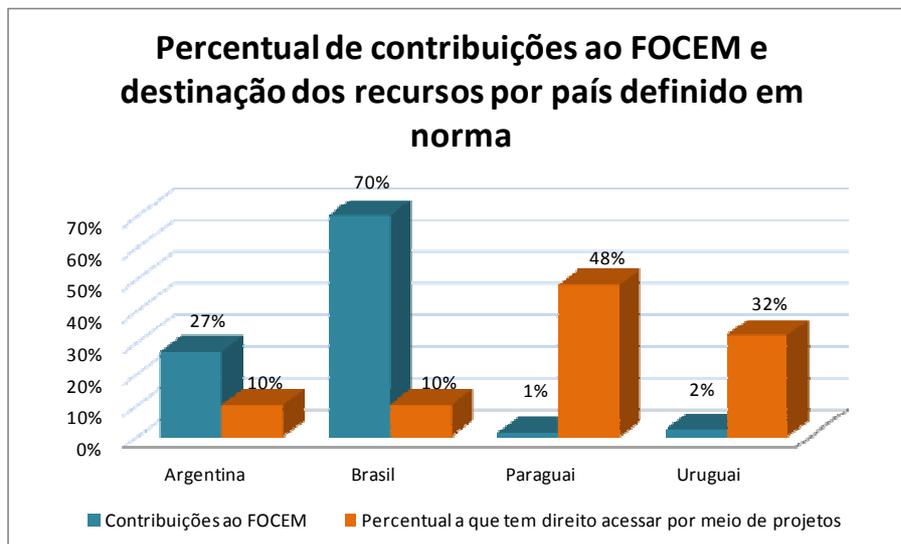
Conforme descrito anteriormente, o FOCEM financia projetos apresentados pelos Estados Partes, assim como projetos apresentados por órgãos do próprio bloco. Para isso o FOCEM divide suas linhas de financiamento em quatro programas:

- I. Convergência estrutural;
- II. Desenvolvimento de competitividade;
- III. Coesão social e
- IV. Fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração.

A composição de recursos do Fundo, por meio das contribuições obrigatórias, é estipulada em US\$ 100 milhões por ano e os aportes dos países são feitos proporcionalmente ao peso do PIB de suas economias, ao passo que recursos destinados aos programas I, II e III são acessados pelos países em uma lógica inversa às suas contribuições. Assim, enquanto Brasil e Argentina contribuem com 70% e 27% respectivamente, só podem acessar 10% dos recursos cada. Paraguai e Uruguai contribuem com 1% e 2% respectivamente, e podem acessar 48% e 32% respectivamente. (DEC CMC N° 18/05).

Já os recursos do Programa IV, que visa à melhoria da estrutura institucional do MERCOSUL e a seu eventual desenvolvimento, são destinados a órgãos dentro do bloco e, conforme definido pelo o Regimento interno do Fundo, representa não mais do que 0,5% do financiamento total do FOCEM (DEC N° 01/10).

**Gráfico 1: Percentual de contribuições ao FOCEM e destinação dos recursos por país definido em norma – DEC CMC Nº 01/10**



A decisão dos países em constituir um fundo com o objetivo reduzir as assimetrias “em particular dos países e regiões menos desenvolvidas” (DEC. CMC 45/04) foi proclamada pelos Estados já em 2003, por meio da Decisão do CMC nº 27/03, que encomendou aos Estados estudos para o estabelecimento de Fundos Estruturais destinados a “elevar a competitividade dos sócios menores e daquelas regiões menos desenvolvidas”.

Conforme discutido no primeiro capítulo, um processo de integração entre economias muito assimétricas deve promover o desenvolvimento das economias menores, já que os países participam desse processo para melhorar suas condições de desenvolvimento. Conforme afirmam Menezes e Penna Filho (2006), “a balança comercial entre os lados não pode ser eternamente favorável para as economias maiores, porque déficit crônico nas trocas é morte certa do processo.” No caso do MERCOSUL, a preocupação em não repetir os erros da Alalc já estavam presentes nos primórdios do processo de integração, e levou o governo brasileiro durante certo tempo a tentar adiar a entrada das economias menores no processo, conforme apresentado no capítulo anterior.

Souza, Oliveira e Gonçalves (2011) chamam atenção para o fato de que a carência de infraestrutura nos países membros e entre estes consiste em um obstáculo real para ampliação dos fluxos dos fatores de produção intrabloco, além de reduzir a competitividade do Mercosul face a outros concorrentes internacionais. Além disso, a assimetria da estrutura produtiva existente entre o Brasil e os demais parceiros, especialmente Paraguai e Uruguai, dificulta a apropriação dos benefícios econômicos pelos sócios menores, e tendem a se ampliarem, uma

vez que a escala do mercado consumidor brasileiro constitui fator de atração. No que tange às questões sociais, os autores destacam que a integração econômica tende a conduzir à especialização produtiva, o que prejudica setores pouco competitivos, podendo ainda gerar concentração econômica e desemprego. Como resultado, a legitimidade e o apoio político dos países ao processo de interação tendem a diminuir.

É comum afirmar que o Brasil detém em torno de 75% do PIB do Mercosul, a Argentina um pouco menos de 23% e o restante é distribuído entre o Uruguai (1,5%) e Paraguai (0,7%). A produção de manufaturas na área é 78% brasileira, 20% argentina, 1,3% uruguaia e 0,4% do Paraguai. O Brasil é dois terços do Mercosul em território, população e PIB. (MENEZES E PENNA FILHO, 2006, P.48).

Conforme destacam Menezes e Penna Filho (2006), para que a integração do MERCOSUL seja bem-sucedida é necessário que os países maiores invistam para financiar mudanças e o desenvolvimento no Paraguai. Também Cervo e Bueno (2002) já haviam apontado como obstáculos ao processo de integração do MERCOSUL a inexistência até então de mecanismos superação das desigualdades entre os membros e, no interior desses, entre zonas hegemônicas e periféricas.

Utilizando os dados do relatório do PNUD de 2013, é possível verificar que, dentre os quatro países que constituíram o FOCEM, o Paraguai é o que possui o menor PIB absoluto (US\$ 31,2 milhões em 2013), e também menor PIB per capita (US\$ 4.752), além de possuir o menor IDH<sup>44</sup> entre os países do bloco (0,669), o maior índice de pobreza multidimensional<sup>45</sup> (13,3%) e maior porcentagem da população vulnerável à pobreza (15%) e maior taxa de trabalho infantil (15%). Ainda que a região como um todo apresente de indicadores sociais muito baixos, e alarmantes números quanto à pobreza e à desigualdade, entre os países que compõem o MERCOSUL o Paraguai apresenta não só os piores indicadores sociais, mas também o menor desenvolvimento econômico.

---

<sup>44</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) medido pelo PNUD é composto por indicadores relativos a três dimensões: longevidade, sucesso escolar e controlo sobre os recursos necessários para uma vida digna

<sup>45</sup> Índice de pobreza multidimensional (IPM) foi publicado pela primeira vez no Relatório do PNUD de 2010. Ele identifica privações nas mesmas três dimensões do IDH e mostra o número de pessoas que são multidimensionalmente pobres (que sofrem privações em 33% dos indicadores ponderados) e o número de privações com o qual as famílias pobres normalmente enfrentar. Ele pode ser decomposto por região, etnia e outros grupos, bem como pela dimensão. (informações constantes da página do PNUD disponível em <http://hdr.undp.org/es/content/indice-de-pobreza-multidimensional-ipm>)

Tabela 1 Dados socioeconômicos obtidos do relatório PNUD

	Argentina	Brasil	Uruguai	Paraguai
População em milhões (2012)	41,1	198,4	3,4	6,7
PIB PPC em milhões em USD de 2005	631,9	2.021,3	44,9	31,2
PIB PPC <i>per capita</i> em USD de 2005	15.501	10.278	13.315	4.752
<b>Indicadores sociais</b>				
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	0,811	0,73	0,792	0,669
Índice de Gini de rendimento (distribuição de renda)	44,5	54,7	45,3	52,4
Índice de Pobreza Multidimensional	0,011	0,011	0,006	0,064
População em pobreza multidimensional (%)	2,9	2,7	1,7	13,3
População em pobreza multidimensional (milhares)	1.160	5.075	57	755
População vulnerável à pobreza (%)	5,8	7	0,1	15
População abaixo do limiar de pobreza (%) 1,25 UDE/dia PPP	0,9	6,1	0,2	7,2
Trabalho infantil (5-14 anos) %	7	3	8	15

Fonte: Dados obtidos a partir do Relatório do Desenvolvimento Humano, PNUD 2013<sup>46</sup>

Dentre as possíveis medidas para que as economias menores possam participar e ter ganhos na distribuição dos benefícios, Menezes e Penna Filho (2006) destacam, por exemplo, a constituição de bancos de fomento que poderiam dar preferência a investimentos em infraestrutura nas economias menores ou a criação de um fundo especial ou até mesmo um banco de investimento para ajudar na integração, dando alguma preferência aos países de economias menores. Para os autores, entretanto, essas soluções nem sempre são facilmente executadas, por ser difícil estabelecer o ponto de equilíbrio na redistribuição, já que quem contribui com mais deveria ter, em princípio, direito a um saque maior e isso poderia gerar maiores desequilíbrios (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.17).

No caso do FOCEM, já na sua criação foi estabelecido um mecanismo de funcionamento por meio do o país que mais contribui não é o que mais acessa os recursos, mas sim o que menos tem direito a esse recurso. Dessa forma, se buscava já de início direcionar os recursos para as menores economias do bloco, promovendo uma redistribuição de recursos em favor dos países menos desenvolvidos.

Caso fossem acessados todos os recursos captados pelo FOCEM ano a ano, Paraguai poderia acessar até US\$ 48 milhões anuais, o que representa cerca de 0,20% de seu PIB (utilizando a média dos últimos três anos a partir de dados disponibilizados pelo Banco

<sup>46</sup>Disponível em <http://www.un.cv/files/HDR2013%20Report%20Portuguese.pdf>

Mundial)<sup>47</sup>. Para o Uruguai, que é o segundo país com maiores direitos de acessar os recursos do FOCEM, o montante disponível anualmente seria de US\$ 32 milhões o que representa cerca de 0,06%. Para Argentina e Brasil esse percentual seria 0,0017% e 0,0004%, respectivamente. De fato, o modo de funcionamento do FOCEM determina que o volume de recursos destinado pelo FOCEM seja de fato muito mais importante para o Paraguai que para qualquer outro país.

Ainda que a importância relativa dos recursos do FOCEM seja menor para o Uruguai, comparativamente ao seu PIB, que para o Paraguai, ela ainda é maior e mais significativa do que o montante de recursos destinado ao Brasil ou à Argentina. Não obstante, cabe observar que no caso do Uruguai, apesar de ter o segundo menor PIB absoluto dentre os quatro da região – o que justifica ser esse país responsável por um percentual baixo de contribuições ao FOCEM – ele possui o segundo maior PIB per capita, o segundo maior IDH e menor taxa de pobreza multidimensional. Considerando apenas os dados sociais do país não haveria grandes justificativas para esse investimento ser direcionado ao Uruguai e não a regiões mais pobres do Brasil, que em todos os quesitos sociais analisados anteriormente apresentou índices menos favoráveis que o Uruguai. Não obstante, para o Brasil, país com maior PIB e também que mais investe no FOCEM, possivelmente o direcionamento desses recursos aos países menores tem faz parte de sua estratégia de política externa ativamente direcionada à América Latina e à cooperação internacional e que tem por objetivo tornar o MERCOSUL mais atraente não só aos países que dele fazem parte, mas também aos potenciais parceiros.

Além disso, como veremos a seguir, os documentos de constituição do FOCEM deixavam claro que em seus primeiros anos de existência deveriam ser priorizados investimentos em infraestrutura por meio do programa de convergência estrutural destinado “ao desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e menos desenvolvidas, incluindo o melhoramento de sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação geral”. (DEC CMC Nº 18/05). Isso significa que, apesar do componente de coesão social e da agenda inaugurada a partir de 2003, a priorização do FOCEM seria destinada ao âmbito econômico e produtivo, na medida em que enxerga nesses investimentos a possibilidade de aumentar a renda per capita e os níveis de consumo para elevar o comércio<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Fonte: <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>

<sup>48</sup> Iniciativa de la Presidencia de la CRPM para la negociación de Fondos de Convergencia Estructural y de Cohesión Social de la Unión Europea para el MERCOSUR. Anexolll. Ata CRPM 06/2009

Diante dessas observações, buscaremos analisar o modo de funcionamento do FOCEM para os quatro países que o constituíram, em especial buscando verificar a importância que o mesmo assume para as duas economias menores – Paraguai e Uruguai e como se operam os recursos do FOCEM dentro dos programas que o constituem. Antes, entretanto, cabe uma observação quanto às possibilidades apresentadas pela entrada da Venezuela e Bolívia nesse processo.

A Venezuela passou a integrar oficialmente o bloco em 12 de agosto de 2012, conforme descrito pela Decisão CMC Nº 27/12. Por meio da Decisão CMC Nº 41/12 foi definido que esse país contribuirá para o FOCEM com aportes anuais de US\$ 27 milhões, o que elevará o montante anual captado pelo Fundo para US\$ 127 milhões relativo a contribuições obrigatórias dos Estados. O aporte da Venezuela é equivalente ao aporte realizado pela Argentina e será dividido da seguinte forma: US\$ 11,5 milhões destinados a financiar projetos venezuelanos, e 15,5 milhões que serão colocados à disposição dos demais Estados Partes. Como a Venezuela ainda não iniciou suas contribuições ao Fundo e não participa de nenhum projeto até o momento<sup>49</sup>, a análise quanto aos projetos e recursos do FOCEM será centrada sobre os quatro primeiros países que formam o bloco.

Já em relação à Bolívia, que ainda está em processo de adesão, é importante observar que, mesmo sem ainda fazer parte do MERCOSUL, esse país já recebeu financiamento do FOCEM por meio de um projeto regional executado em conjunto com os outros quatro países. Trata-se do Programa Mercosul Livre da Febre Aftosa (PAMA). Entretanto, como veremos esse financiamento é muito específico e pequeno em comparação ao financiamento obtido pelos demais países e por isso será feita somente uma menção pontual a esse caso, sem buscar com isso uma análise mais profunda quanto à importância do FOCEM para aquele país.

Mesmo sem incluir diretamente esses dois países nas análises aqui realizadas, buscaremos levantar algumas considerações para sua participação futura no bloco à luz do que buscaremos apreender quanto ao funcionamento do FOCEM, seus desafios e possibilidades.

### **3.2 Mecanismos operacionais do FOCEM**

O FOCEM foi criado em dezembro de 2004 pela Decisão CMC Nº 45/04 e em 2005 foi aprovada a modalidade de integração e bases para o funcionamento do Fundo por meio da decisão CMC nº 18/05, que entrou em vigor em dezembro de 2006. O primeiro regulamento

---

<sup>49</sup> Segundo relatório da CRPM de dezembro de 2013 até o momento o país não havia realizado nenhuma contribuição ao fundo nem acessado recursos.

foi aprovado em dezembro de 2005 (DEC CMC N° 28/06) e entrou em vigor em agosto de 2007.

Em janeiro de 2007 foi realizado o primeiro aporte ao Fundo pelo Uruguai, seguido pelos demais países, e nesse mesmo mês foram aprovados os primeiros projetos pelo FOCEM, num total de 11 (Dec. CMC n° 08/07). Ainda em 2007 foram aprovados 07 novos projetos totalizando 18 projetos aprovados no primeiro ano de funcionamento do Fundo. Em 2008 outros 05 projetos foram aprovados, em 2009 02 novos projetos, em 2010 11 projetos, e em 2012 apenas 02 novos projetos. Em 2013 não houve nenhum novo projeto aprovado. Um novo regulamento para o Fundo foi aprovado em 2010 pela Decisão CMC n° 01/10, que entrou em vigor em janeiro de 2011. Ainda em 2010 foi aprovada uma nova estrutura para a UTF. (DEC. CMC N° 24/10).

O financiamento de projetos pelo FOCEM pode ser demandado tanto por governos nacionais/federais, como por estados e municípios. O mecanismo de aprovação desses projetos envolve as instâncias técnicas do organismo em cada país, denominadas Unidades Técnicas Nacionais do FOCEM (UTNFs), que são as primeiras a aprovar o que o país demandará ao FOCEM. Essas instâncias apresentam os projetos pré-aprovados à Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM) que deverá avaliar os requisitos de elegibilidade e encaminhar à Unidade Técnica do FOCEM (UTF) os projetos considerados elegíveis para financiamento. A UTF, por sua vez, realizará a análise técnica dos projetos levando em consideração: a consistência de cálculos, custos e razoabilidade dos indicadores; o melhor uso dos recursos solicitados; a viabilidade técnica e financeira e a sustentabilidade do ponto de vista ambiental e socioeconômico (Art. 50 do Regulamento FOCEM, DEC CMC N° 01/10).

Uma vez aprovados pela UTF os projetos são encaminhados novamente à CRPM, juntamente com um parecer técnico da UTF e proposta de convênio de financiamento (COF). A CRPM eleva a solicitação ao GMC que deverá aprovar ou não o projeto. Em caso de aprovação o GMC o enviará à consideração do CMC que é a última instância a aprovar o financiamento do FOCEM. Os projetos são, portanto, aprovados por meio das chamadas Decisões do CMC. Apenas nos casos de projetos incluídos no programa IV (fortalecimento do MERCOSUL) há uma modificação nesse fluxo, pois esses devem ser apresentados inicialmente pela Secretaria do MERCOSUL (SM) e não pelas UTNFs.

Figura 2 Procedimentos para aprovação de projetos pelo FOCEM



Fonte: página do FOCEM<sup>50</sup>

O FOCEM financia projetos apresentados pelos países isoladamente ou de forma conjunta (projetos pluriestatais), além de financiar projetos apresentados por instâncias dentro Bloco. Aqueles projetos pleiteados por dois ou mais países devem ser apresentados pelas Representações Permanentes junto ao MERCOSUL dos Estados Partes envolvidos, por meio de comunicação conjunta das respectivas Unidades Técnicas Nacionais (UTNFs). Já aqueles apresentados por órgão da estrutura institucional do MERCOSUL devem ser apresentados à CPRM pela Coordenação Nacional do Estado Parte em exercício na Presidência Pro Tempore, por intermédio da respectiva Representação Permanente (DEC. CMC 01/10).

Cabe destacar que a CRPM foi criada em 2003 como órgão auxiliar ao CMC e é integrada por representantes permanentes de cada Estado Parte no MERCOSUL e por um Presidente, cuja função é assistir o CMC e a Presidência Pro-Tempore, apresentando iniciativas sobre matérias relativas ao processo de integração do MERCOSUL, às negociações externas e à conformação do Mercado Comum. Também são funções da CRPM fortalecer as relações econômicas, sociais e parlamentares no MERCOSUL, estabelecendo vínculos com a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social, assim como com as Reuniões Especializadas do MERCOSUL. Com a criação do FOCEM em 2007 e, conforme estabelecido no Regulamento de 2010, a CRPM se tornou responsável por decidir sobre a elegibilidade dos projetos e o cumprimento de requisitos de apresentação dos mesmos, bem como por encaminhar para análise da UTF os projetos considerados elegíveis, aprovar resultados de auditorias externas, contábeis, de gestão e de execução elevados pela UTF, entre outras funções relacionadas à gestão dos projetos. É a CRPM que elabora semestralmente os relatórios de execução dos projetos do FOCEM que serão utilizados como base da análise a ser aqui desenvolvida.

<sup>50</sup> Disponível em <http://www.mercosur.int/focem/>

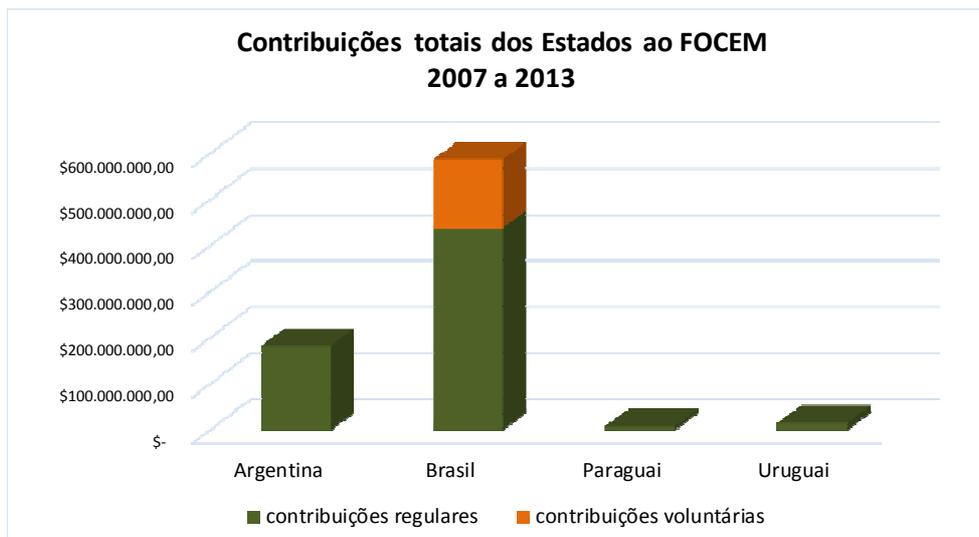
### 3.2.1 Disponibilização dos fundos

Conforme determinado pela decisão que cria o FOCEM, os Estados partes fazem contribuições obrigatórias ao FOCEM que somam a quantia anual US\$ 100 milhões anuais. No que se refere à disponibilidade de recursos para o FOCEM, o Relatório de auditoria da EFSUL de 2010 traz a informação de que, embora Argentina e Brasil estivessem em dia com suas transferências obrigatórias “houve atrasos e valores insuficientes em algumas das transferências obrigatórias.” Segundo o relatório esses problemas surgiram por motivos diversos, mas destaca-se o fato de que os ajustes orçamentários necessários em decorrência das variações cambiais não foram providenciados de imediato, “comprometendo a transferência tempestiva dos valores integrais.” Cabe destacar que a decisão CMC 24/05 determina que as contribuições sejam realizadas em duas parcelas anuais – 15 de abril e 15 de outubro – e que, em caso de atraso, haja consequências para os países, como não aprovação de novos projetos.

O montante de recursos captados pelo FOCEM durante todo o período de 2007 a 2013 foi de US\$ 790.524.734 dos quais US\$ 641.494.324 correspondiam a contribuições regulares dos Estados Partes e US\$ 149.030.410 a contribuições voluntárias realizadas por Brasil. As contribuições realizadas por cada país no período foram as seguintes: Argentina contribuiu com US\$ 182.250.000, Brasil com US\$ 437.500.000 a título de contribuição regular e mais US\$ 149.030.410 a título de contribuições voluntárias, Paraguai contribuiu com US\$ 7.250.000 e Uruguai com US\$ 14.494.324 (CRPM, 2013).

Portanto, apesar de já ser o maior contribuidor do FOCEM responsável por 70% das contribuições regulares, o Brasil ainda aporta adicionalmente um valor significativo por meio de contribuições voluntárias. Esse fato demonstra a priorização dada pelo governo brasileiro para que o Fundo se consolide na região. Somando as contribuições voluntárias realizadas pelo Brasil, o país contribuiu efetivamente com 74% dos recursos captados pelo FOCEM no período de análise.

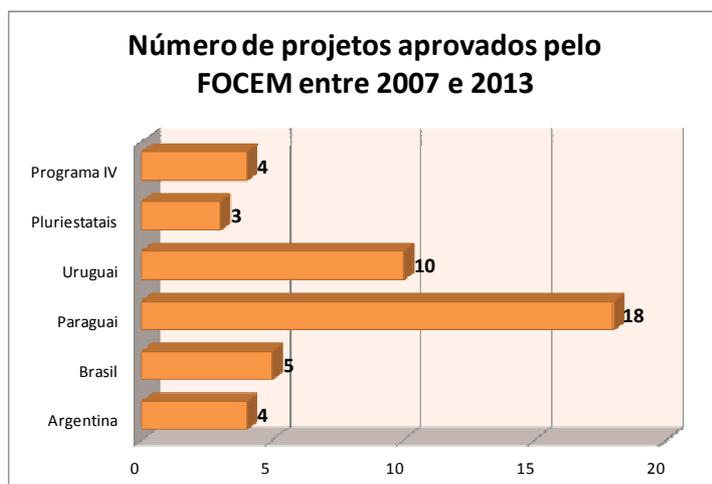
Gráfico 2 Contribuições dos Estados partes ao FOCEM entre 2007 e 2013



### 3.2.2 Carteira de projetos aprovados

Até final de 2013 o FOCEM já contava com 44 projetos aprovados, dos quais 18 são destinados ao Paraguai, 10 ao Uruguai, 05 ao Brasil, 04 a Argentina, 03 projetos pluriestatais e 04 projetos destinados a instâncias do MERCOSUL, por meio do programa IV- esses últimos são projetos destinados ao fortalecimento institucional do Bloco e por isso não são recursos desembolsados aos países, mas sim a instituições do MERCOSUL.

Gráfico 3: Distribuição dos 44 projetos aprovados pelo FOCEM



Fonte: Informações constantes do Informe CRPM sobre funcionamento do FOCEM, dezembro de 2013.

Segundo informações da CRPM (2013), desses 44 projetos, 05 já foram concluídos, 37 estavam em execução e 02 foram rescindidos. O montante total aprovado pelo FOCEM para os 44 projetos somam U\$1.415.603.744 dos quais US\$ 982.509.140 se referem a recursos FOCEM e o restante dos valores é constituído por contrapartida. Vale destacar que esses valores se referem à aprovação, e não à execução efetiva, que será detalhada mais adiante. A tabela trazida pelo Relatório da CRPM de 2013 (figura 04, abaixo) apresenta os valores aprovados por país e o percentual sobre o total aprovado. Entretanto, ressalta-se que, neste caso os projetos pluriestatais estão sendo considerados como uma categoria separada, mesmo que os recursos sejam efetivamente transferidos aos países (diferente do que ocorre com os projetos pluriestatais que são destinados a órgãos dentro da estrutura do Mercosul). Nessa tabela o Paraguai aparece como beneficiário de 65,6% do montante total de recursos aprovados pelo FOCEM, mas como veremos esse percentual é levemente alterado quando incluímos na análise os recursos destinados ao Paraguai também por meio de projetos pluriestatais.

**Figura 3: Total dos recursos aprovados no período entre 2007 a 2013.**

PAIS BENEFICIARIO	PROYECTOS APROBADOS	APORTE FOCEM	MONTO TOTAL
ARGENTINA	4 proyectos	US\$ 43.437.396 (4,4 %)	US\$ 69.385.926 (4,9 %)
BRASIL	5 proyectos	US\$ 33.808.442 (3,4 %)	US\$ 45.705.223 (3,2 %)
PARAGUAY	18 proyectos	US\$ 644.507.390 (65,6 %)	US\$ 887.262.173 (62,7 %)
URUGUAY	10 proyectos	US\$ 233.413.706 (23,8 %)	US\$ 378.535.071 (26,7 %)
PLURIESTATAL	3 proyectos	US\$ 26.671.306 (2,7 %)	US\$ 34.041.451 (2,4 %)
PROGRAMA IV	4 proyectos	US\$ 670.900 (0,1 %)	US\$ 673.900 (0,04 %)
<b>TOTAL</b>	<b>44 proyectos</b>	<b>US\$ 982.509.140 (100%)</b>	<b>US\$ 1.415.603.744 (100%)</b>

Fonte: Informe CRPM sobre funcionamento do FOCEM, dezembro de 2013.

Em relação aos projetos pluriestatais, um havia sido aprovado já em 2007, e em 2011 e 2012 houve aprovação de mais dois projetos, um a cada ano. Dentre os projetos do programa IV, 3 foram aprovados já em 2007 e 01 em 2012. O gráfico 04 mostra o número de projetos aprovados por país a cada ano. Analisando o ritmo de aprovação de projetos podemos perceber que Uruguai e Paraguai mantiveram desde o início um maior número de projetos aprovados e também acessaram o maior volume de recursos. Destaca-se o ano de 2010 que foi o ano com maior volume de recursos aprovados em projetos para os países, especialmente para o Paraguai. Cabe ainda destacar que esses recursos não são destinados à utilização imediata, mas sim durante um determinado período conforme cronograma de execução e

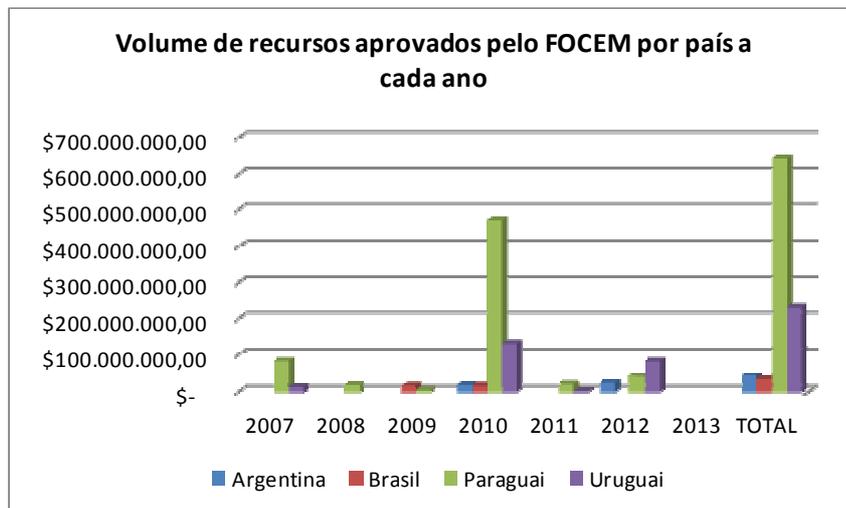
desembolso de cada projeto. De qualquer forma, esses dados nos demonstram o nível de atividade do FOCEM para aprovação de novos projetos, e demonstram um grande direcionamento para o Paraguai e – ainda que em menor intensidade – para o Uruguai.

**Gráfico 4 Número de projetos aprovados por país (excluindo projetos pluriestatais)**



Elaboração própria.

**Gráfico 5: Volume de recursos aprovados pelo FOCEM por país a cada ano. Excluindo projetos pluriestatais**

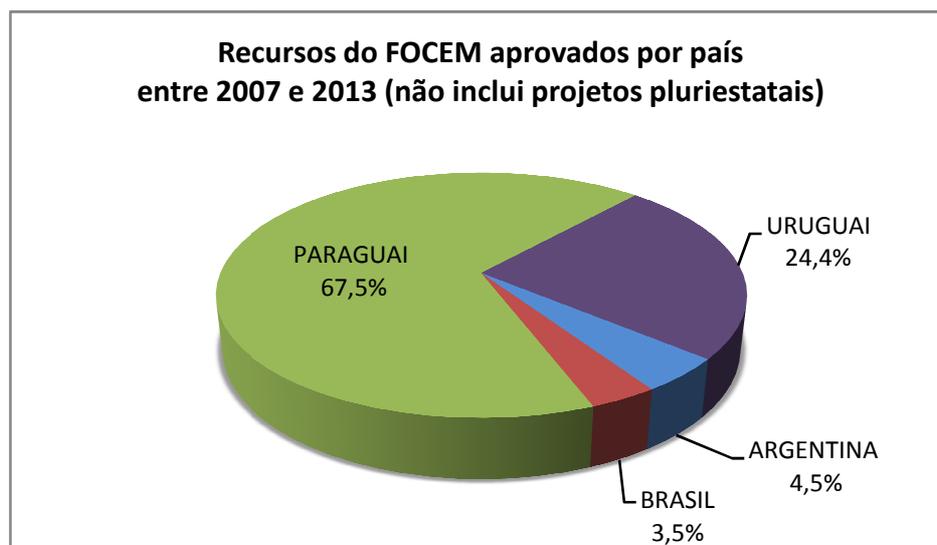


Elaboração própria.

Considerando apenas os valores dos fundos do FOCEM destinados aos projetos aprovados pelos países do bloco separadamente (ou seja, excluindo-se da análise o montante destinado a projetos pluriestatais, além dos projetos do programa IV), no período de 2007 a 2013, utilizando valores dos anos correntes, percebemos que o Paraguai é efetivamente o país para o qual mais se destinou recursos do FOCEM, com 67,5% dos recursos aprovados pelo FOCEM para essa categoria de projetos (nacionais). O percentual destinado ao Uruguai foi de

24,4%, enquanto Argentina acessa 4,5% e Brasil 3,5%. Ressalta-se que essas porcentagens se referem aos recursos efetivamente aprovados e não ao total de recursos disponíveis no Fundo. Por esse motivo, a porcentagem do Paraguai, por exemplo, está mais elevada que os 48% a que tem direito.

**Gráfico 6 Recursos do fundo FOCEM aprovados para financiar projetos, por país, entre 2007 e 2013, excluindo projetos pluriestatais**



Elaboração própria a partir de dados dos projetos aprovados.

Cabe destacar que a participação do Paraguai nos projetos aprovados já foi, inclusive, maior relativamente nos primeiros anos de funcionamento do FOCEM. Considerando o volume total de recursos aprovados até 2009, 78% dos recursos aprovados eram destinados ao Paraguai, e Uruguai ficava com 10% do volume total. Em 2010 o percentual do valor total acumulado destinado para o Paraguai caiu para 74%, apesar do volume significativo de projetos e recursos aprovados para o país, isso porque o Uruguai elevou de forma impressionante o volume total dos recursos demandados, ficando com 19% dos recursos totais acumulados no período. Os dois países que concentravam 100% dos recursos aprovados até 2008, passaram a concentrar 88% após a aprovação do primeiro projeto destinado ao Brasil em 2009. Atualmente concentram, juntos, 92% do volume total de recursos aprovados no período.

A maior destinação de recursos ao Paraguai e Uruguai está de acordo com a determinação do FOCEM de favorecer mais para esses dois países. Entretanto, nenhum dos quatro países alcançou aprovar projetos que comprometessem a totalidade de recursos a que teriam direito. O orçamento aprovado pelo CMC para o FOCEM durante o ano de 2014

(Decisão CMC N° 03/14) demonstra que havia ainda um montante de US\$ 158.619.078,12 relativos a recursos de exercícios anteriores que não haviam sido destinados a nenhum projeto<sup>51</sup>. Desse montante, cerca de US\$32 milhões fazem parte da cota destinada à Argentina, US\$29 milhões ao Brasil, US\$47 milhões ao Paraguai, US\$ 40 milhões ao Uruguai e cerca de US\$8 milhões à Venezuela que iniciou sua participação no FOCEM em 2013, além de US\$ 500 mil destinados a projetos do componente 4. Isso significa que os recursos aprovados para projetos na Argentina e no Brasil correspondem a menos de 60% dos recursos disponibilizados a esses países (no caso da Argentina, os projetos aprovados somam 57% dos recursos disponibilizados ao país entre 2007 e 2013 e no caso do Brasil 53%), enquanto a carteira de projetos aprovadas para o Paraguai já alcança 93% do que havia sido disponibilizado e para o Uruguai, 85%.

Mesmo com uma postura um pouco mais ativa do Brasil e Argentina nos últimos anos, esses países são os que menos demandam recursos ao FOCEM não apenas em valores absolutos, mas também em termos percentuais ao total a que têm direito. É importante compreender quais seriam os motivos para isso. De fato, o Relatório de auditoria do grupo de Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados (EFSUL) de 2010 já havia destacado que na Argentina e no Brasil a demanda por financiamento pelo Focem ainda é baixa em relação ao montante de recursos disponíveis. Segundo o mesmo relatório esse fato se deve não a problemas de aprovação dos projetos, mas efetivamente a uma baixa demanda por parte desses dois países.

Os valores refletem uma demanda ainda abaixo do desejável, inclusive porque não há garantia de aprovação de todos os projetos submetidos à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM). Além disso, um maior número de projetos permitiria a priorização, pelas UTNF, daqueles com maior compatibilidade com os objetivos do Fundo. (EFSUL, 2010)

O relatório destaca que a baixa demanda tem relação com as vantagens comparativas de financiamento pelos governos federais e estaduais/provinciais e por outros organismos internacionais para esses dois países. “Comparando com essas outras fontes de financiamento, o Focem coloca à disposição montantes relativamente baixos, possui um processo de aprovação complexo, com exigências elevadas, e não prevê a possibilidade de cobertura de gastos com a elaboração de estudos de viabilidade e projetos básicos” (EFSUL, 2010) O

---

<sup>51</sup> Além desse montante, havia ainda cerca de US\$ 193 milhões já alocados a projetos, mas que ainda não tinham sido executados.

relatório recomenda ainda que os países sistematizem estratégias de divulgação para fomentar a demanda por financiamento do FOCEM.

Por outro lado, ainda que percentualmente as carteiras de projetos aprovadas para Paraguai e Uruguai correspondam a mais de 85% dos recursos disponibilizados (85% no caso Uruguai e 93% no caso paraguaio) o montante de recursos disponíveis a esses países e não utilizados é relativamente alta e inclusive superior ao montante disponibilizado e não utilizado por Brasil e Argentina. Se por um lado, o montante superior seria naturalmente esperado dado que a maior parte dos recursos é destinada ao Paraguai e Uruguai, por outro, não devemos menosprezar o fato de que são valores significativos que poderiam estar sendo destinados a projetos importantes nesses dois países.

Ainda que o FOCEM esteja alcançando seu objetivo de destinar a maior parte dos recursos ao Paraguai e Uruguai, como foi constatado pelos dados apresentados, a não utilização da totalidade dos recursos do FOCEM disponibilizada para os quatro países pode indicar importantes limitações e caminhos para aprimoramento do Fundo. Algumas considerações devem ser levantadas para buscar entender por que há recursos disponibilizados e não utilizados pelos países.

Como destacado anteriormente, o relatório de auditoria da EFSUR de 2010 já havia apontado que o FOCEM possui um processo de aprovação complexo, com exigências elevadas, e não prevê a possibilidade de cobertura de gastos com a elaboração de estudos de viabilidade e projetos básicos. Souza, Oliveira e Gonçalves (2011) também destacam que a não utilização da totalidade dos recursos do FOCEM pode estar relacionada à forma como os recursos são aplicados. O não financiamento de estudos básicos para viabilizar a realização do diagnóstico prévio ao projeto torna mais difícil a apresentação de projetos por parte de órgãos que não dispõem de recursos ou mesmo capacidade técnica para viabilizá-los – “em países com baixa capacidade institucional, como Paraguai e Uruguai, percebe-se, muitas vezes, dificuldades na elaboração de projetos de qualidade o que dificulta o acesso a fundos disponíveis” (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2011). Soma-se a isso, o complexo processo de aprovação de projetos que muitas vezes leva a demora entre a apresentação e aprovação dos projetos e foi uma das motivações para o fortalecimento da estrutura da UTF realizada em 2010.

Outro fator limitante poderia residir na exigência de contrapartida dos países para a aprovação de projetos. Entretanto, pela análise dos dados disponíveis verificamos que todos os países investem mais que os 20% exigidos pelo FOCEM em contrapartida para seus projetos, o que pode demonstrar que isso não é um obstáculo em si para a apresentação de

novos projetos ao Fundo. Os países que mais investem contrapartida nos projetos são Uruguai que participa com 38% dos valores totais de seus projetos e Argentina com 37%, enquanto Paraguai e Brasil investem 27% e 26% de contrapartida em seus projetos, respectivamente.

**Tabela 2: Valores relativos aos projetos aprovados pelo FOCEM entre 2007 e 2013 por país, excluindo projetos pluriestatais. Valores em dólares**

	NÚMERO TOTAL DE PROJETOS	FINANCIAMENTO FOCEM	CONTRAPARTIDA DO PAÍS	VALOR TOTAL DO PROJETO (FOCEM + CONTRAPARTIDA)	% da Contrapartida no Total do Projeto	Distribuição de recursos FOCEM por país	Distribuição dos recursos totais por país
ARGENTINA	5	\$43,437,396.00	\$25,948,529.55	\$69,385,925.55	37.40%	4.55%	5.03%
BRASIL	5	\$33,808,442.63	\$11,893,780.00	\$45,724,863.00	26.06%	3.54%	3.32%
PARAGUAI	18	\$644,507,390.00	\$240,595,314.00	\$885,192,704.00	27.13%	67.48%	64.20%
URUGUAI	10	\$233,413,706.00	\$145,121,634.00	\$378,535,340.00	38.34%	24.44%	27.45%
<b>TOTAL*</b>	<b>38</b>	<b>\$955,166,934.63</b>	<b>\$423,559,257.55</b>	<b>\$1,378,838,832.55</b>	-	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

\* Apenas projetos nacionais (excluem-se projetos pluriestatais e projetos do programa IV)

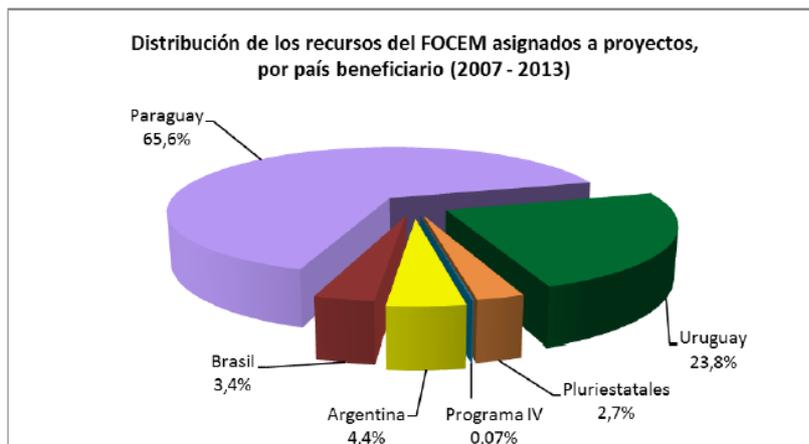
Fonte: levantamento a partir de dados disponíveis no site FOCEM para projetos aprovados, Decisões CMC e informe semestral da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL<sup>52</sup>

Na próxima seção analisaremos o montante de recursos executados nesse período, buscando realizar algumas comparações com outras fontes de financiamento externas disponíveis para esses países, para verificar se o FOCEM tem se mostrado um mecanismo atrativo para os países do Bloco. Antes, entretanto, cabem mais algumas análises e observações quanto ao funcionamento do FOCEM. Isso porque até aqui analisamos o volume de recursos destinado a cada país por meio dos projetos nacionais aprovados, mas devemos fazer algumas considerações quanto aos projetos pluriestatais também, ou seja, que são aqueles apresentados por dois ou mais estados.

A distribuição de recursos incluindo os projetos pluriestatais e projetos do componente IV pode ser observada pelo gráfico abaixo disponibilizado pelo informe da CRPM de dezembro 2013. Por esses dados, observamos que os projetos pluriestatais representam 2,7% do financiamento total aprovado pelo FOCEM.

<sup>52</sup> Disponível em [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5601/1/cmc\\_2013\\_acta01\\_ane10\\_es\\_di04\\_-\\_informe\\_semestral\\_crpm\\_al\\_cmc\\_-\\_final\\_completo\\_con\\_informe\\_ca.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5601/1/cmc_2013_acta01_ane10_es_di04_-_informe_semestral_crpm_al_cmc_-_final_completo_con_informe_ca.pdf)

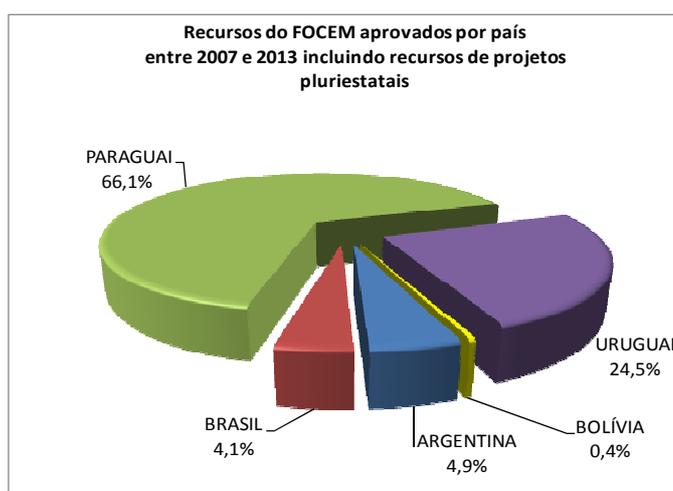
**Gráfico 7: Distribuição dos recursos do FOCEM destinados a projetos por país beneficiário entre 2007 e 2013**



Fonte: Informe CRPM sobre funcionamento do FOCEM, dezembro de 2013.

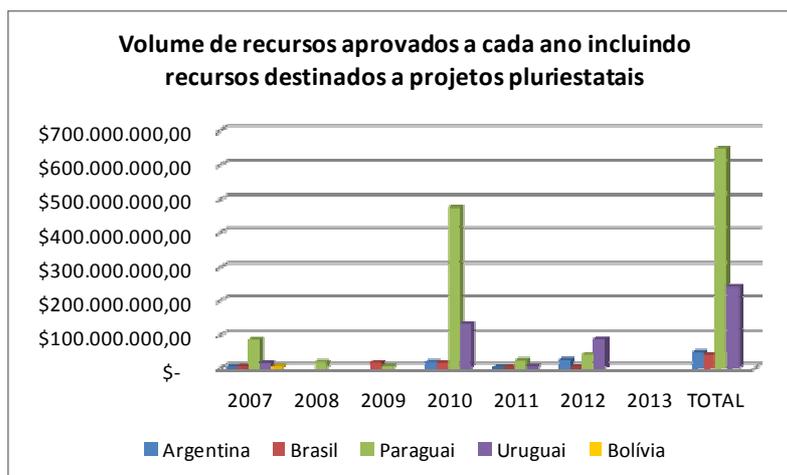
Entretanto, como já afirmado, também esses projetos pluriestatais incluem recursos que são internalizados pelos países e, por isso, para termos uma visão mais global de quanto cada país está recebendo do FOCEM, precisamos incluir essa distribuição nos dados de recursos acessados por país. Excluindo os projetos do Programa IV que representam menos de 0,1% do total, chegamos ao gráfico abaixo. Verificamos que mesmo considerarmos os recursos destinados aos países por meio dos projetos pluriestatais, a distribuição total não é significativamente alterada e o Paraguai permanece como o maior beneficiário com mais de 66% dos recursos aprovados.

**Gráfico 8 Recursos do fundo FOCEM aprovados, por país, entre 2007 e 2013, incluindo projetos pluriestatais**



Elaboração própria, a partir de dados dos projetos aprovados.

**Gráfico 9 Recursos do fundo FOCEM aprovados para financiar projetos, por país, a cada ano, incluindo projetos pluriestatais**



Elaboração própria, a partir de dados dos projetos aprovados.

O FOCEM tem hoje 03 projetos pluriestatais aprovados: dois deles envolvem a totalidade dos países do bloco (sendo que um deles inclui ainda a Bolívia) e o último envolve apenas Brasil e Uruguai. Pela tabela abaixo temos o montante de recursos aprovado pelo FOCEM, desde o início de seu funcionamento, para cada país, incluindo os projetos pluriestatais:

**Tabela 3: Total de recursos aprovados por país**

	Número de projetos nacionais para o país	Número de projetos pluriestatais dos quais faz parte	Valor total de financiamento FOCEM aprovado (incluindo recursos destinados a projetos pluriestatais)
ARGENTINA	05	02	\$47.777.482,50
BRASIL	05	03	\$40.660.095,13
PARAGUAI	18	02	\$648.962.846,00
URUGUAI	10	03	\$240.842.920,00
BOLÍVIA	00	01	\$3.594.900,00
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>03</b>	<b>\$981.838.243,63</b>

Elaboração própria.

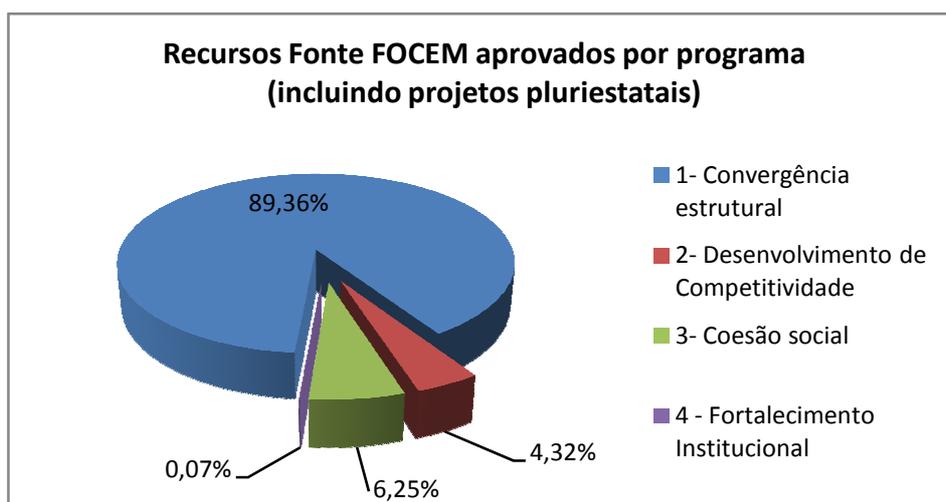
### 3.2.3 Distribuição de recursos por Programa

Para compreender as prioridades dadas ao FOCEM e como ele atua em cada país, buscaremos ainda analisar a distribuição dos recursos aprovados por programa, o que nos dará a ideia do montante destinado aos projetos sociais vis-à-vis o montante destinado a projetos de infraestrutura ou desenvolvimento de competitividades. A esse respeito, observamos que

cerca de 90% dos recursos do FOCEM estão destinados atualmente a projetos do componente de convergência estrutural (Programa I), ou seja, basicamente projetos de infraestrutura. O restante é dividido em porcentagens aproximadamente equivalentes entre os componentes de desenvolvimento e competitividade e coesão social. Já o Programa IV, fortalecimento Institucional recebe representa menos de 0,1% do financiamento do FOCEM.

Segundo relatório da CRPM, essa distribuição segue a orientação dada pela decisão CMC nº 18/05 já estabelecia como prioridade o financiamento de recursos do Programa I – convergência estrutural. Cabe ressaltar, entretanto, que a normativa não estabelece um percentual a ser investido nesse programa especificamente e a destinação de cerca de 90% a ele é consideravelmente elevada. É natural que projetos de infraestrutura tenham custos efetivamente mais elevados que os projetos sociais, entretanto, mesmo observando apenas o número de projetos aprovados (independente de seu custo) verificamos que dos 40 projetos aprovados nesses três programas, 20 (50%) são destinados ao programa de convergência estrutural, 11 ao programa de desenvolvimento de competitividade e 9 ao programa de coesão social. A elevada participação de projetos no programa de convergência estrutural pode estar ocorrendo tanto porque a demanda apresentada pelos países é orientada a esse tipo de projeto, já que antes de um projeto ser encaminhado à UTF ele necessariamente passa pelo crivo da UTNF, como devido a uma priorização da UTF.

**Gráfico 10 - Recursos da fonte FOCEM aprovados por programa. Incluindo projetos pluriestatais. Período de 2007 e 2013**



Elaboração própria.

Quando analisamos a distribuição desses recursos por país e por componente percebemos que o Uruguai é o que destina a maior parte de seu financiamento ao componente de convergência estrutural, cerca de 95% (por meio de 5 projetos nacionais e um projeto

apresentado conjuntamente com o Brasil), 2% ao componente de coesão social (por meio de 3 projetos) e 3% ao de desenvolvimento de competitividades (2 projetos nacionais e 2 pluriestatais).

Paraguai segue uma lógica muito similar ao do Uruguai destinando cerca de 94% dos recursos demandados e aprovados a projetos no programa de convergência estrutural (11 projetos nacionais), 3% ao componente de coesão social (3 projetos nacionais) e 3% ao de desenvolvimento de competitividades (4 projetos nacionais e 2 pluriestatais).

Também no caso da Argentina a linha de convergência estrutural é a que possui maior parte dos recursos aprovados pelo FOCEM para o país, ainda que em um percentual mais modesto, cerca de 50% (por meio de 02 projetos nacionais). Já o programa de coesão social corresponde a 40% do financiamento deste país (distribuídos para de 02 projetos) e o de desenvolvimento de competitividades apenas a 10% (por meio de 1 projeto nacional e participação em dois projetos regionais).

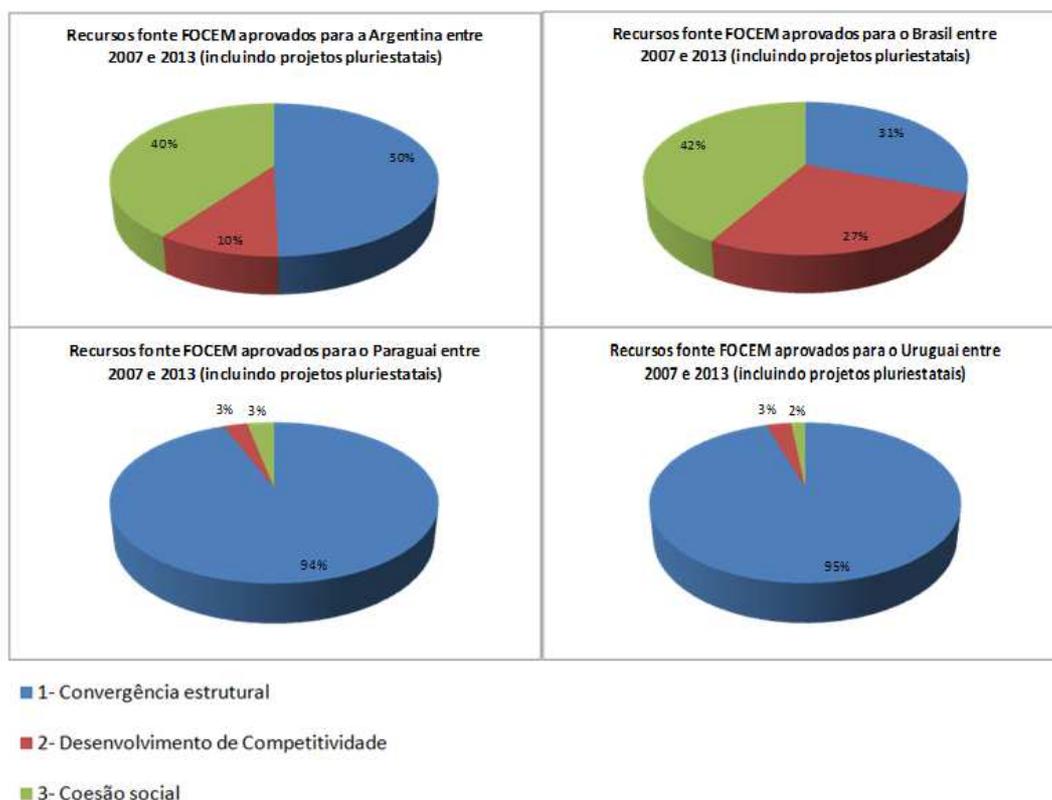
No do Brasil a maior parte dos recursos aprovados foi destinada ao componente de coesão social, 42% do volume total aprovado pelo FOCEM. Vale destacar, entretanto, que o Brasil possui apenas um projeto nessa linha<sup>53</sup>. Outros 03 projetos são destinados ao componente de convergência estrutural e representam 31% dos valores acessados (sendo 2 projetos nacionais e um com Uruguai), e por fim 4 projetos destinados ao eixo desenvolvimento de competitividades que representam 27% do valor total aprovado para o país (2 nacionais e 2 pluriestatais).

A lista com todos os projetos aprovados por país e seus respectivos valores constam no anexo deste trabalho.

---

<sup>53</sup> Trata-se do Projeto de Implantação da Biblioteca UNILA - BIUNILA e do Instituto MERCOSUL de Estudos Avançados - IMEA, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, em Foz do Iguaçu que teve aprovação de US\$ 17 milhões para financiamento do FOCEM.

Gráfico 11 - Distribuição dos recursos aprovados para componente e por país entre 2007 e 2013



### 3.2.4 Valores efetivamente desembolsados pelo FOCEM

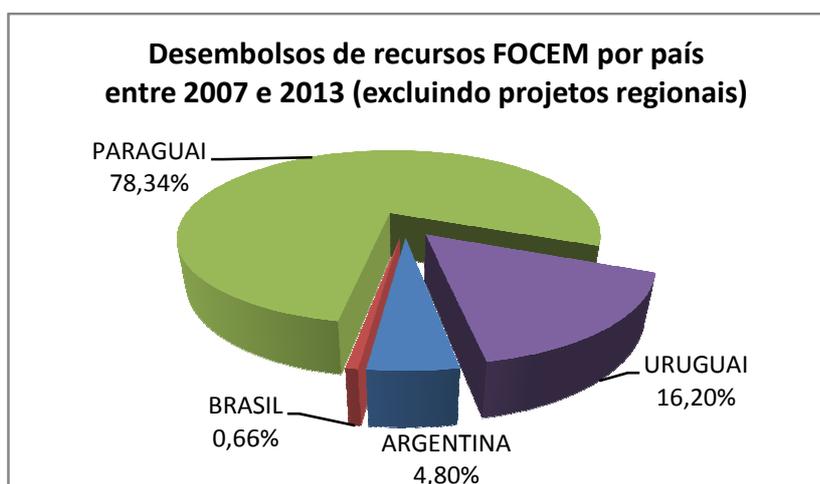
Ainda que a análise dos dados relativos aos projetos aprovados nos ofereça muitos insumos quanto ao modo de funcionamento do FOCEM e as prioridades dadas pelos países para a utilização desses recursos, é necessário verificar também os dados relativos aos valores efetivamente executados por esses países. Mesmo porque, os valores aprovados são destinados à utilização em tempos muito diferenciados e por isso não seria possível estabelecer uma comparação a partir deles em relação aos recursos obtidos por outras fontes de financiamento. Dessa forma será possível avaliar o peso desses recursos para os países e em relação a outras fontes de financiamento. Por outro lado, é importante ter em mente que, em se tratando de execução, os projetos mais recentes apresentaram naturalmente menores valores executados em relação aos projetos mais antigos.

O Regulamento do FOCEM aprovado em 2010 pelo CMC (Decisão 01/10) estabelece em seu artigo 18 a criação de um Conselho de Administração do FOCEM (CA-FOCEM), e define que a CRPM será responsável por elevar a esse conselho, ao final de cada semestre um relatório sobre o funcionamento do FOCEM (artigos 18.2 e 19.1 alínea “o” do Regulamento

FOCEM de 2010). Assim, em 2010 há um primeiro relatório com os dados de execução dos anos anteriores e a partir de então temos relatórios consolidados da execução desses projetos. Como esses relatórios nos trazem dados de execução consolidadas e não ano a ano, para verificar o montante executado a cada ano foi preciso buscar em cada relatório o montante executado e subtrair as execuções dos anos anteriores, para com isso chegarmos aos valores aproximados de execução anual.

Considerando os valores efetivamente desembolsados entre 2007 e 2013 apenas para os projetos nacionais (excluindo-se projetos pluriestatais e projetos do programa IV), observamos que mais de 78% foi destinado ao Paraguai, 16% ao Uruguai, 4,8% à Argentina e menos de 1% ao Brasil.

**Gráfico 12: Valores desembolsados de recursos do FOCEM por país. Excluindo projetos pluriestatais e regionais.**



Elaboração própria

Nesse caso, observa-se não somente uma destinação naturalmente maior aos dois países menores, diante da própria natureza do FOCEM, mas igualmente uma baixa execução por parte do Brasil que no período, já que o país havia assumido 3,5% dos recursos aprovados. A análise do total executado x aprovado por país nos demonstra que o Paraguai executou cerca de 57% do total de recursos aprovados para o país, enquanto Argentina executou 52%, Uruguai 33% e Brasil somente 9%, como pode ser observado pela tabela abaixo.

**Tabela 4: Relação entre recursos aprovados e executados para cada país no período entre 2007 e 2013. Valores em dólares a preços correntes. Apenas para projetos nacionais (excluem-se os projetos pluriestatais)**

	APROVADOS		EXECUTADOS		%
ARGENTINA	U\$	43.437.396,00	U\$	22.687.294,50	52%
BRASIL	U\$	33.808.442,63	U\$	3.123.409,41	9%
PARAGUAI	U\$	644.507.390,00	U\$	370.246.296,00	57%
URUGUAI	U\$	233.413.706,00	U\$	76.571.042,00	33%
<b>TOTAL</b>	<b>U\$</b>	<b>955.166.943,63</b>	<b>U\$</b>	<b>472.628.041,91</b>	<b>49%</b>

Essa relação, entretanto, não é suficiente para aferir quão bem ou não estão as execuções em cada país, já que o total de recursos aprovados é destinado para execução em diferentes períodos e não para desembolso imediato. No caso do Paraguai, por exemplo, esse país possui projetos em execução desde 2007, enquanto o Brasil teve seu primeiro projeto aprovado em 2009 (o qual ainda nem mesmo iniciou sua execução) e os demais apenas em 2010. O mesmo passa com a Argentina que teve seus primeiros projetos aprovados em 2010, mas no caso da Argentina a sua execução até o momento é bem superior à do Brasil e mesmo à do Uruguai que já conta com projetos aprovados desde 2007. Como não conhecemos os cronogramas de execução de cada projeto, não é possível fazer muitas afirmações quanto ao nível de execução por país, mas segundo dados dos relatórios publicados pela CRPM, os desembolsos totais nunca ultrapassaram a marca dos 70% do que havia sido previsto, ainda que a execução tenha melhorado nos últimos três anos.

**Tabela 5: Desembolsos previstos e realizados até 30 de novembro de 2013. Valores em milhares de dólares**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Desembolsos previstos (total acumulado)	21.279	64.001	96.349	122.981	348.000	587.579	799.023
Desembolsos realizados (total acumulado)	3.265	12.133	27.411	57.604	193.720	393.873	486.945
<b>Percentual de execução sobre o previsto</b>	15,3%	19%	28,4%	46,8%	55,6%	67%	61%

Fonte: Dados do relatório CRPM dez. 2013

Nos dois primeiros anos de funcionamento do FOCEM os valores desembolsados não chegaram a 20% do que estava previsto, e os níveis de execução frente ao que era previsto só melhorou efetivamente a partir de 2011, quando ultrapassou a marca de 50%, mais ainda se apresentam muito aquém do que era esperado ou previsto. Como se tratam de valores acumulados, a baixa execução dos primeiros anos de fato puxa os resultados para baixo e torna mais difícil alcançar as metas previstas, mesmo assim a tabela nos mostra um esforço em tornar essa execução mais próxima do esperado.

Nos relatórios da CRPM encontram-se, por diversas vezes, menção à preocupação com a baixa execução dos projetos. Segundo o relatório de 2011 “em alguns casos, apresentaram-se atrasos significativos na execução devido a problemas de formulação de projetos aprovados na fase experimental do FOCEM com caráter de ‘projetos pilotos’” (tradução nossa). Dentre as providencias tomadas pelo bloco para melhorar a execução dos projetos estão a interface mais constante entre CRPM e UTF e UTNFs, a simplificação do formato de apresentação dos relatórios semestrais, melhorias nos processos de contratação de auditorias, entre outros. Além disso, a nova estrutura da UTF permitiu a incorporação de novos funcionários à estrutura e teria dado maior agilidade ao acompanhamento dos projetos.

Como indicado nos relatórios anteriores, o aumento observado desde 2010 no ritmo de implementação dos projetos está relacionado com a efetiva conformação das unidades executoras, a melhoria dos procedimentos internos de gestão de projetos e a realização dos processos licitatórios (CRPM, 2013, tradução nossa).<sup>54</sup>

Não pretendemos detalhar dados de execução por país perante o que havia sido planejado, pois não é objetivo deste trabalho avaliar o ritmo de execução, mas sim verificar em que medida o montante de recursos disponibilizados para os países é relevante e qual o papel que o fundo assume para os desafios da integração entre esses países. Por isso, trabalharemos com dados relativos à execução total dos projetos por país.

Por outro lado, devemos destacar que a ausência de informações quanto aos desembolsos dos projetos pluriestatais poderá impactar na análise aqui realizada. Isso porque, no caso dos projetos pluriestatais, apesar de efetivamente serem realizados desembolsos por país, os dados apresentados nos relatórios se referem apenas a valores globais. Mesmo com essas dificuldades, buscaremos, a partir da análise dos dados acerca dos recursos desembolsados, compreender o papel assumido pelo Fundo para as economias nacionais.

Cabe por fim destacar que a entrada da Venezuela no bloco possivelmente trará uma nova dinâmica de funcionamento e concertação política. Mas essa pode se apresentar também em uma importante oportunidade de testar a eficiência dos mecanismos decisórios do bloco e abrir caminho para importantes reformas.

---

<sup>54</sup> Texto original: “Tal como indicado en informes anteriores, el incremento constatado a partir del año 2010 en el ritmo de ejecución de los proyectos está relacionado con la efectiva conformación de las unidades ejecutoras, el perfeccionamiento de los procedimientos internos para la gestión de los proyectos y la puesta en marcha de los procesos licitatorios” (CRPM, 2013)

### **3.3 Análise de dados: qual o peso do financiamento do FOCEM frente a outras fontes de recursos e investimentos?**

Considerando o objetivo do FOCEM de promover uma convergência estrutural entre os países, diminuindo assimetrias e proporcionando maior volume de recursos de investimento aos países menores – no caso Paraguai e Uruguai – buscaremos analisar a importância desses recursos para os dois países, especialmente frente a outras fontes de financiamento existentes. Como o objetivo do Fundo é auxiliar as economias menores e já verificamos pelos dados dos projetos aprovados e em execução que, de fato, a maior quantia de recursos é destinada ao Paraguai e Uruguai, buscaremos fazer essa análise especialmente para esses dois países.

No caso do Paraguai, por exemplo, conforme demonstrado acima, excluindo-se os recursos internalizados pelo país por meio dos projetos regionais cujos dados não estão disponibilizados nos relatórios analisados, o país ainda internalizou durante o período de 2007 a 2013 o montante de U\$ 370.246.296,00. Já o Uruguai recebeu do FOCEM no mesmo período a quantia total de US\$ 76.571.042,00. Para compreender se esse valor é relevante para o país buscáramos compará-lo com outras fontes e dados que possam nos dar uma ordem de grandeza quanto a esses recursos.

#### **3.3.1 Dados de PIB e investimentos dos países.**

Apesar de o Paraguai ter direito a uma cota anual de 48% sobre os 100 milhões de dólares que constituem a carteira obrigatória do FOCEM, e o Uruguai fazer jus a 32%, como demonstramos, esses recursos não são internalizados integralmente ano a ano, pois dependem tanto da aprovação dos projetos, como do ritmo de execução deles. Por isso as análises comparativas que buscaremos desenvolver a partir dessa seção serão feitas não sobre essa cota a que os dois países tem direito, mas sim sobre o total efetivamente recebido a cada ano.

Como os relatórios utilizados neste estudo não apresentam a execução realizada em um único ano para cada país, será aqui realizada uma correlação entre todos os relatórios subtraindo os valores dos desembolsos acumulados em cada período, para assim chegar aos valores aproximados de execução a cada ano. O primeiro relatório da CRPM que traz esses valores é de 2010 e apresenta apenas os valores de execução acumulados. Por isso, teremos que nos restringir aos valores de 2011 a 2013 para calcular a importância dessa transferência anual aos países. No caso do Paraguai, observamos que em 2011 foi desembolsado o

montante próximo a U\$68,7 milhões, já em 2012 esse valor chegou a U\$168,7 milhões e em 2013 representou cerca de U\$103,5 milhões.

Para esses três anos os valores executados são superiores à cota de US\$48 milhões anuais. O que ocorre, é que os recursos não utilizados em um determinado ano se somam aos recursos disponíveis dos anos seguintes, e por isso eleva a quantidade de recurso transferida ao país em um determinado ano. Isso ocorreu, especialmente, porque nos primeiros anos de funcionamento do FOCEM, quando o fundo já recebia a integralidade das cotas nacionais, ainda não contava com um número alto de projetos. Além disso, o ritmo de execução dos projetos aprovados era muito baixo. Com o amadurecimento do FOCEM e elevação do nível de atividades em 2010, há um incremento significativo dos valores desembolsados anualmente a partir de 2011, não só pela aprovação de novos projetos, como pela melhoria nos indicadores de execução dos projetos aprovados. No caso do Paraguai, por exemplo, o valor total executado entre 2007 e 2010 foi de apenas US\$ 97.930.755 (valor que representa cerca de 50% da cota anual de 48 milhões). Já em 2011 a execução desse único representou 70% do montante acumulado nos 4 anos e superou a cota anual destinada ao país. Em 2012 a execução dobrou em relação ao ano anterior, e apesar de ter reduzido em 2013 ainda foi mais elevada que a cota anual permitiria.

Por outro lado, é fato que esse montante de recursos executados anualmente não poderá ser sempre crescente, dado que os recursos do FOCEM são limitados e ao alcançarem níveis ótimos de execução dos projetos próximos, a tendência é que não se acumulem mais recursos de exercícios anteriores para os exercícios futuros. Entretanto, como o Fundo ainda conta com elevadas quantias de recursos não alocados, inclusive destinadas ao Paraguai, é possível que a execução anual de recursos ainda permaneça elevada em relação à cota a que o país tem direito.

Já no caso do Uruguai, apenas em 2012 o valor desembolsado foi superior à cota anual. Nos outros dois anos analisados, e mesmo no montante do período entre 2007 e 2013, os valores executados foram ainda muito baixos em relação ao que esse país tem direito, como pode ser visualizado na tabela 6.

#### **a) Execução anual FOCEM x PIB anual**

Se considerássemos apenas as cotas anuais a que os países têm direito no FOCEM, ou seja, caso tivesse sido internalizado, ano a ano, o valor exato da cota – no caso do Paraguai,

48 milhões de dólares anuais e no caso do Uruguai 32 milhões – o montante transferido pelo FOCEM ao Paraguai deveria representar cerca de 0,19% do PIB a cada ano, levando-se em consideração o valor médio do PIB anual desses países<sup>55</sup>. Já no caso do Uruguai representaria cerca de 0,064% do PIB a cada ano. Entretanto, analisando os valores efetivamente executados nos anos de 2011 a 2013 percebemos que o montante transferido pelo FOCEM ao Paraguai representou cerca de 0,27% do PIB em 2011, 0,7% em 2012 e 0,35% em 2013. Ou seja, para os três anos analisados a importância relativa do FOCEM para o país em comparação ao PIB foi maior que a esperada. Já no caso do Uruguai, esse percentual somente superou o esperado em 2012 quando chegou a 0,1% do PIB do país, mas ficou abaixo de 0,04% nos outros dois anos analisados.<sup>56</sup>

**Tabela 4: Valores desembolsados por ano pelo FOCEM x PIB de cada país. Valores em dólares a preços correntes.**

		Valores desembolsados pelo FOCEM por ano	PIB do país (dados do Banco Mundial) <sup>57</sup>	Desembolso FOCEM em relação ao PIB do país
PARAGUAI	2011	\$ 68.786.902,00	\$ 25.071.193.102,00	0,27%
	2012	\$ 168.795.090,00	\$ 24.611.040.343,00	0,69%
	2013	\$ 103.520.451,00	\$ 29.948.866.616,00	0,35%
URUGUAI	2011	\$ 13.232.866,00	\$ 47.236.710.623,00	0,03%
	2012	\$ 48.996.486,00	\$ 50.004.354.667,00	0,10%
	2013	\$ 4.911.056,00	\$ 55.707.944.642,00	0,01%

Ainda que os valores desembolsados para o Paraguai nesses três anos estejam elevados devido à baixa execução dos primeiros anos de funcionamento do FOCEM (que culminou em maior acúmulo de recursos para os anos seguintes), é importante ter em mente que a média de execução para todos os países ainda é baixa, mesmo tendo melhorado e passado de 27% nos quatro primeiros anos, a 61% nos três últimos anos. Isso significa que, caso os países tivessem executado a totalidade já aprovados pelo FOCEM (mesmo sem considerar os valores ainda

<sup>55</sup> Os valores de PIB foram obtidos em <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>

<sup>56</sup> Para Argentina e Brasil essa relação foi inferior a 0,003% e 0,0001% respectivamente. Pelas cotas a que esses países têm direito, as contribuições do FOCEM representariam, anualmente, em média, 0,0017% e 0,0004% do PIB desses dois países respectivamente.

<sup>57</sup> Disponível em <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>

não alocados a projetos), a importância efetiva do FOCEM seria ainda maior nos três anos analisados.

Além disso, como o Fundo ainda conta com elevadas quantias de recursos não alocados, inclusive destinadas ao Paraguai e Uruguai, é possível que a representação do FOCEM para o país permaneça alta por alguns anos, em relação ao que seria a cota anual. Tanto porque poderá ocorrer a aprovação de novos projetos utilizando os recursos ociosos, quanto pela melhoria na execução dos projetos já aprovados, há espaço para que os recursos do FOCEM assumam importâncias relativamente maiores às observadas nos próximos anos para esses dois países.

Por outro lado, apesar da análise desses valores não ser capaz de nos dar um padrão muito estável, pois a execução anual ainda varia muito, é possível inferir que no longo prazo, após serem utilizadas as totalidades dos recursos acumulados nos anos anteriores, a importância relativa do FOCEM tenderá a se reduzir ao longo do tempo, dado que o montante de recursos disponibilizados ano a ano será menor. Isso significa que, se no curto prazo os volumes disponibilizados podem inclusive crescer em relação ao que está ocorrendo atualmente – seja pela utilização daqueles recursos ociosos, seja pela melhoria nos indicadores de execução –, no longo prazo eles poderão ser reduzidos ao patamar mínimo estabelecido pelas cotas, caso as contribuições dos estados não se ampliem.

Não se quer dizer com isso que os percentuais de 0,19% do PIB ou mesmo de 0,7%, em si, sejam altos ou baixos para os países. A análise apenas do percentual representativo da cooperação prestada pelo FOCEM em relação ao PIB é insuficiente para definir a importância do fundo, mesmo porque ela não reflete as prioridades apresentadas por ele ou mesmo se os recursos estão direcionados a cumprir com seus objetivos. Por isso mesmo buscaremos analisar os dados de financiamento do FOCEM em comparação a outras fontes de financiamento destinadas aos mesmos objetivos pleiteados pelo FOCEM, quais sejam, o de promover a convergência estrutural, por meio de financiamento de obras de infraestrutura e a coesão social, por meio de financiamento de projetos sociais. Não abordaremos a vertente de competitividade diante das limitações do estado e obtenção de dados. Ademais, compreendendo que o FOCEM é em si uma fonte de cooperação externa, buscaremos também analisar os dados da cooperação do FOCEM vis-à-vis as demais fontes de cooperação externas acessadas pelos países do bloco.

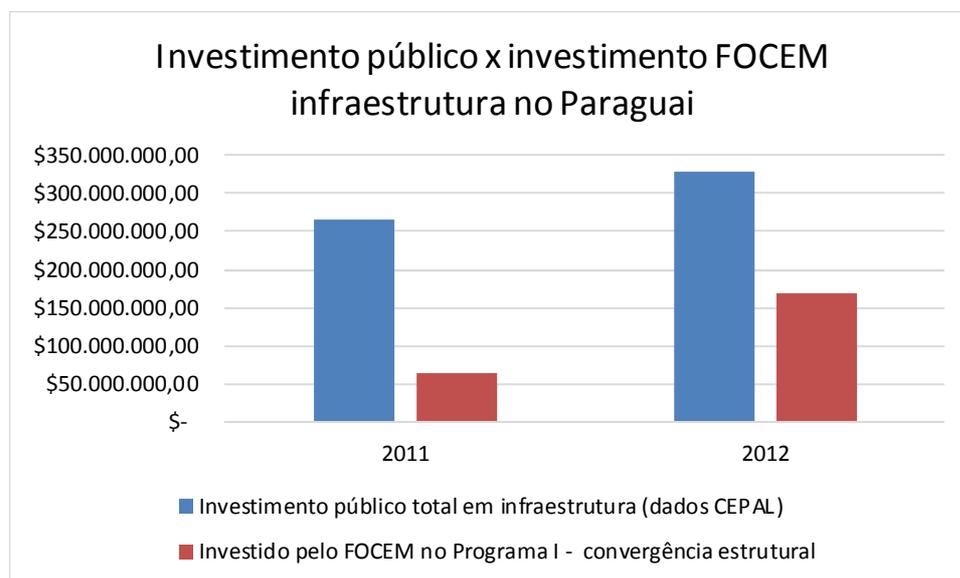
## **b) Investimentos em infraestrutura**

Como destacado anteriormente, os recursos transferidos para Paraguai e Uruguai são destinados em sua grande maioria para projetos de infraestrutura, contemplados pelo Programa I (cerca de 95% para ambos os países). Tendo em vista que a criação do FOCEM visava, em primeira instância, esse tipo de investimento, buscaremos analisar o peso que esses investimentos possuem para os dois países em relação ao montante investido em infraestrutura no país.

Com base nos dados da CEPAL (2014) foi possível dimensionar os montantes investidos pelos dois países em infraestrutura e com isso avaliar a importância relativa do FOCEM nesse setor. O investimento médio total do Paraguai em infraestrutura foi, segundo esses dados, de 2,12% em 2011 e de 1,51% do PIB em 2012. Isso significa que o Paraguai investiu cerca de US\$ 532 milhões em infraestrutura em 2011 e US\$ 371,3 milhões durante o ano de 2012.

Considerando os valores executados em projetos de infraestrutura aprovados pelo FOCEM para esse país, que foi de cerca de US\$ 63,3 milhões em 2011 e US\$ 168,2 milhões em 2012, temos que o investimento em infraestrutura dado pelo FOCEM ao Paraguai representou cerca de 12% do total do investimento realizado no país nesse setor no ano de 2011 e 45% em 2012. Não foi possível verificar se nas estimativas da CEPAL estavam já contabilizados os valores provenientes do FOCEM para o país, mas os percentuais analisados demonstram que efetivamente nesses dois anos o financiamento do FOCEM para o setor de infraestrutura foi significativamente relevante. Comparando apenas com o investimento público nesse setor, essa importância se destaca ainda mais, chegando a representar 24% dos investimentos realizados em 2011 e 51% daqueles realizados em 2012 (a taxa de investimento do setor público em infraestrutura no Paraguai nesses dois anos foi de 1,06% e 1,34% do PIB, respectivamente). Destaca-se aqui que não foram somados a esses valores a contrapartida nacional aos projetos, ou seja, tratam-se apenas de recursos diretamente financiados pelo FOCEM).

Figura 4: Investimento em infraestrutura no Paraguai. Investimento público total x investimento FOCEM através do programa de convergência estrutural



No caso do Uruguai, não foi possível estimar o percentual desse investimento no ano de 2012 por não terem sido disponibilizados nos estudos da CEPAL os dados de investimento público em infraestrutura neste ano. Apesar disso, os dados da CEPAL nos mostra uma acentuada elevação dos investimentos privados no país, que passaram de 132 milhões em 2011, para 2,4 bilhões. Comparando apenas com esses investimentos, o investimento do FOCEM no ano de 2011 representou 9,34% do volume de investimentos privados no país e em 2012 2% (apesar da elevação nos valores absolutos do FOCEM desembolsados esse ano).<sup>58</sup> Para o ano de 2011 em que o investimento total uruguaio em infraestrutura foi de 1,45% do PIB, o investimento do FOCEM representou cerca de 1,8% desse valor e 2,2% do investimento público.

Cabe destacar que os investimentos em infraestrutura considerados pela CEPAL incluem investimentos em quatro setores: transporte, energia, telecomunicações e água e saneamento. Já no caso do FOCEM, o financiamento do programa I, convergência estrutural, inclui todas essas linhas, à exceção de telecomunicações que não é citada no seu regulamento.

<sup>58</sup> No caso da Argentina, esses percentuais foram de 0,013% em 2011 em relação aos recursos totais investidos pelo país em infraestrutura, e 0,02% em relação ao investimento público em infraestrutura. Para 2012 os percentuais foram de 0,07% e 0,08% respectivamente. No caso do Brasil não houve desembolso em 2011 para esse programa, e em relação a 2012 esses percentuais ficam abaixo de 0,002%.

### c) **Gastos Sociais.**

Como destacado anteriormente, o reconhecimento da necessidade de investimentos em coesão social e a criação de um programa para isso dentro da estrutura do FOCEM já se apresenta como um importante passo para a ampliação da agenda de cooperação do bloco. Não obstante, verificamos que, a que pese o discurso dos países e o fato de que o FOCEM incluiu essa preocupação em sua agenda, os investimentos efetivamente destinados à coesão social correspondem a apenas 6,5% dos recursos totais aprovados pelo FOCEM e menos de 5% dos recursos executados.

No caso do Paraguai e Uruguai esses percentuais correspondem a 3% e 2% respectivamente para os recursos aprovados a esses países e 3 e 5% respectivamente para os recursos executados. Sem adentrar mais nesses dados já seria possível observar a quase total insignificância do financiamento destinado à agenda social dentro da carteira de projetos aprovadas pelo FOCEM. Entretanto, esse fato pode estar relacionado não somente a uma priorização dada pelo FOCEM a projetos de infraestrutura, como também à falta de interesse desses mesmos países em demandar projetos nessas áreas ou simples priorização da área de infraestrutura. Para entender melhor como esses dados se relacionam com os montantes aprovados pelo FOCEM, buscaremos analisar os gastos sociais desses países nessas áreas.

No caso do Paraguai, utilizaremos como base o estudo de Martinez et. al (2010) para compreender os mecanismos de financiamento do gasto social naquele país. Conforme destacam os autores, até 2003 havia um desconhecimento quanto ao gasto social no Paraguai, e apenas a partir de 2004, com a crescente preocupação dos organismos internacionais em melhorar as ferramentas de medição, foi possível quantificar os gastos sociais do país. Assim, a partir de 2005 passa quantificar esses gastos, se estabelece o conceito de gasto social como aqueles que envolvem os recursos orçamentários atribuídos aos serviços de saúde, educação, cultura, saneamento ambiental, assistência e seguridade social. Os autores também indicam que nessa medição se considera também os investimentos e execução por serviços privados.

O estudo demonstra que o Paraguai gastava em 2005 cerca de 1,08% do PIB em Saúde, 0,33% em Moradia, 0,08% em meio ambiente, 3,99% em Educação e 0,02% em cultura recreação e religião, além de 2,68% em proteção social e 0,03% em outras categorias, o que totalizaria o gasto social total de 8,21% do PIB, sendo que desse total 81% se referia à educação e proteção social (MARTINEZ et. al 2010). Os autores ainda destacam que o gasto social representou 40% do gasto total efetuado pelo país para o ano de 2005. Como pode ser

observado, esses gastos juntos superam a média de investimento em infraestrutura no país mesmo no ano de 2005 que pelo relatório anterior da CEPAL demonstrara um investimento em infraestrutura de 1,58% do PIB (CEPAL 2014). Assim, mesmo extrapolando esses percentuais para os anos de 2011 e 2012, ao comparar os recursos destinados pelo FOCEM na área social, ainda que excluindo muitas das variáveis não contempladas pelo FOCEM, ainda assim seria ínfima a importância do financiamento do FOCEM que alcançou o montante de apenas US\$ 3 milhões em 2011 e somente US\$ 35 mil em 2012.

Além disso, dados da CEPAL (2013b) demonstram que em 2010 o gasto social do Paraguai em Educação correspondeu a 3,8% do PIB do país, e o gasto em saúde a 9,8% do PIB. Considerando apenas esses gastos em saúde e educação do país, que juntos representam 13,6% do PIB em 2010 e assumindo um valor próximo para o ano de 2011, observamos que o montante investido nessa área representaria algo em torno a 3,4 bilhões de dólares. Já os investimentos feitos pelo FOCEM no componente social para esse país, representa menos de 0,09% desse total. Não cabe aqui fazer mais análises comparativas nesse sentido, uma vez que está claro que no que diz respeito ao componente social os recursos do FOCEM não possuem importância significativa em relação ao financiamento já existente no país, diferente do que ocorre em relação aos investimentos em infraestrutura que se mostraram de fato relevantes para o Paraguai.

Para o Uruguai os recursos do FOCEM desembolsados em 2011 e 2012 para o programa de coesão social foram da ordem de US\$ 892 mil e US\$ 156 mil, respectivamente. Estudo da CEPAL (2013) demonstra que apenas o gasto do Uruguai em saúde representou cerca de 5,9% do seu PIB entre os anos de 2010 e 2011, o que corresponde, em média a US\$ 2,7 milhões de dólares. Comparando apenas com os gastos em saúde, o investimento do FOCEM nesse ano chegaria apenas a cerca 0,04% desse montante.

### **3.3.2 O FOCEM na ótica da cooperação internacional**

Ainda que as análises acima tenham demonstrado uma importância considerável do FOCEM para o Paraguai no que se refere aos investimentos em infraestrutura, mas pouca importância relativa para o Uruguai ou mesmo para ambos os países no que se refere aos investimentos em projetos sociais, é importante ter em mente que a disponibilização de recursos a fundo perdido por meio de uma fonte internacional tem importância também para o contexto de integração regional que se busca produzir. Isso porque, no caso do Paraguai e

Uruguai os recursos do FOCEM podem se apresentar como fonte alternativa para outros tipos de financiamento externos, especialmente aqueles vindos de países do Norte, por meio do CAD, por exemplo. Caso se observe esse tipo de efeito substituição, ele pode ter importância na medida em que se reduz um tipo de cooperação naturalmente assimétrica em favor de uma cooperação entre países em relação de menor disparidade e hierarquia.

Conforme apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, a cooperação tradicional Norte-Sul está muitas vezes relacionada a uma perpetuação de relações hierárquicas e de assimetria entre os países. Por outro lado, a cooperação sul-sul, ainda que não seja isenta de interesses por parte do país que financia a atividade, não se baseia necessariamente na manutenção de uma relação hierárquicas, ao contrário, busca em seu discurso reforçar princípios de solidariedade e trocas mútuas. O exemplo do FOCEM é clarificador nesse sentido, na medida em que busca captar maior parte dos recursos dos países com maior poder econômico para destiná-lo ao país com menor desenvolvimento. Para verificar em que medida isso pode estar ocorrendo, buscaremos a seguir analisar os dados de financiamento de projetos pelo CAD aos países do MERCOSUL, buscando focar especialmente no caso dos dois menores – Paraguai e Uruguai.

Cabe destacar, antes de tudo, que há uma diferença conceitual importante que compromete, em parte, a comparabilidade dos dados aqui apresentados. Essa diferença reside no fato de a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) contabilizada pela OCDE inclui fluxos destinados a países em desenvolvimento onde ao menos 25% é realizado a título de doação, enquanto que a cooperação prestada pelo FOCEM é necessariamente 100% realizada a fundo perdido, ou seja, não é necessário que o país devolva esses recursos à fonte financiadora. Essa diferença por si só já apresenta dificuldades para a comparação dos dados, uma vez que a totalidade dos recursos transferidos pelo FOCEM aos países serão efetivamente destinadas ao desenvolvimento desses, enquanto grande parte dos recursos transferidos pelo CAD deverão ser devolvidos aos doadores. Mesmo assim, buscaremos estabelecer algumas correlações fazendo as devidas ressalvas, quando necessário.

Em uma primeira análise buscaremos relacionar os valores efetivamente transferidos pelos membros do CAD ao Paraguai e Uruguai naqueles mesmos anos para verificar em que medida os recursos transferidos pelo FOCEM são significativos ou não para esses mesmos países. Posteriormente analisaremos o montante de recursos transferidos em um determinado período.

### a) Valores anuais disponibilizados pelo FOCEM e pela AOD tradicional

Analisando apenas a cooperação fornecida pelos países membros do CAD percebemos que a cooperação do FOCEM foi quatro vezes superior à cooperação oferecida por aqueles ao Paraguai em 2012, e 60% superior em 2011. No caso do Uruguai essa relação é ainda mais favorável à cooperação prestada pelo FOCEM que chegou a ser quase 9 vezes superior à cooperação oferecida pelos países do CAD em 2012 e pelo menos 10 vezes maior em 2011.

Tabela 5: Valores desembolsados pelo FOCEM x AOD tradicional, por ano. Valores em dólares a preços correntes.

		Valores desembolsados pelo FOCEM por ano*	Valores desembolsados por membros do CAD**	Valores desembolsados por outros organismos multilaterais**	Valores desembolsados por outros toda cooperação Norte-Sul contabilizada pela OCDE**
AR	2011	\$ 2.280.000	\$ 60.600.000	\$ 26.530.000	\$ 86.960.000
	2012	\$ 13.107.853	\$ 60.690.000	\$ 116.560.000	\$ 178.920.000
BR	2011	\$ 760.148	\$ 648.000.000	\$ 165.790.000	\$ 815.490.000
	2012	\$ 446.746	\$ 1.086.640.000	\$ 199.890.000	\$ 1.288.220.000
PA	2011	\$ 68.786.902	\$ 42.820.000	\$ 51.270.000	\$ 94.290.000
	2012	\$ 168.795.090	\$ 38.230.000	\$ 66.050.000	\$ 104.410.000
UR	2011	\$ 13.232.866	\$ 1.130.000	\$ 17.310.000	\$ 19.400.000
	2012	\$ 48.996.486	\$ 5.260.000	\$ 13.260.000	\$ 19.320.000

\* relatórios CRPM de 2010 a 2013

\*\*fonte: <http://stats.oecd.org/qwids/>

Cabe destacar que fazem parte do CAD vinte e oito países, entre eles cooperantes importantes como Estados Unidos, Alemanha, Espanha e Reino Unido. Portanto, a cooperação do FOCEM que é majoritariamente proveniente de recursos de um único país, no caso Brasil que financia cerca de 74% dos recursos totais (incluindo contribuições voluntárias, conforme demonstrado anteriormente), foi significativamente mais relevante para o Paraguai e para o Uruguai que aquela prestada pelo conjunto dos 28 países desenvolvidos, nos dois anos analisados.

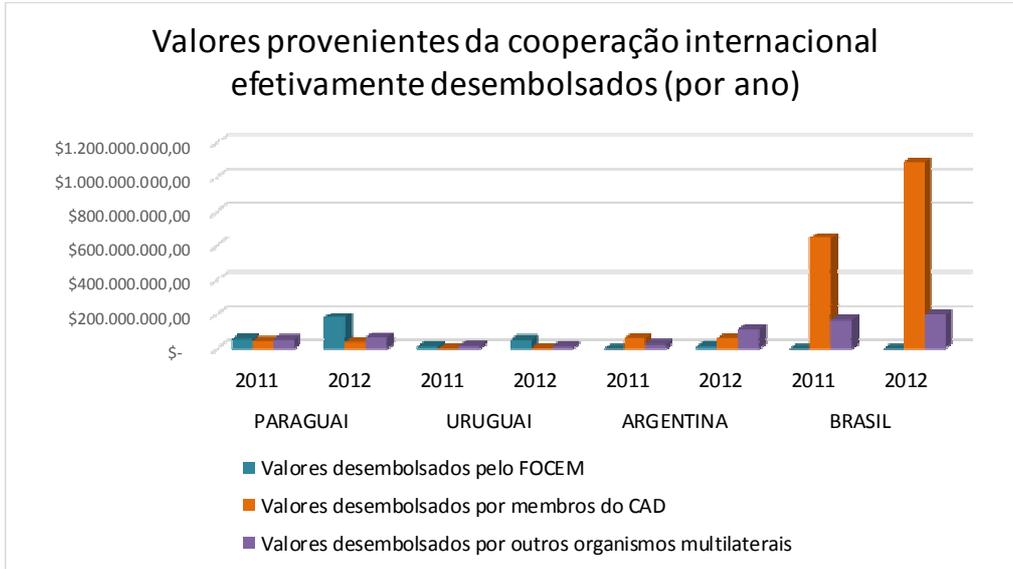
Como não é objetivo do FOCEM destinar grandes quantidades de recursos à Argentina e ao Brasil, de fato a cooperação desse fundo representou pouco em relação à cooperação prestada pelo CAD - menos de 22% da cooperação do CAD para a Argentina em 2012 (em 2011 foi ainda menor, representando menos de 4%) e menos de 0,2% para o Brasil nos dois anos.

Por outro lado, apesar da maior parte dos recursos do FOCEM ser proveniente do Brasil, a cooperação prestada pelo FOCEM se enquadra como cooperação multilateral, devido à própria natureza do FOCEM. Dessa forma, também é importante relacionar essa cooperação com outras fontes de recursos multilaterais destinadas a esses países. Os dados nos mostram que mesmo comparada a fontes de outros organismos multilaterais, o FOCEM ainda se apresentou como uma fonte significativa de recursos, superando os valores desembolsados pelos organismos internacionais nos dois anos analisados para o Paraguai. No caso do Uruguai, apesar do desembolso do FOCEM não ter superado os valores dos desembolsos pelos demais organismos internacionais em 2011, ele ainda ficou muito próximo àqueles valores, e em 2012 ele foi quase 3,5 vezes maior que toda a cooperação prestada pelos organismos internacionais (contabilizada pelo CAD) naquele ano.

Cabe destacar que o montante apresentado para a cooperação prestada pelas agências multilaterais e contabilizado pela OCDE corresponde aos valores desembolsados por um conjunto de 34 organismos multilaterais, dos quais ao menos 10 realizaram contribuições para esses dois países, tais como o Fundo Global para o Meio Ambiente, (Global Environment Facility Trust Fund), Fundo Global para luta contra AIDS, Tuberculose e Malária (Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria), Associação de Desenvolvimento Internacional vinculada ao Grupo Banco Mundial (IDA), o Fundo para Operações Especiais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB especial Fund), além de agências da ONU como PNUD, UNICEF, UNFPA, UNAIDS e instituições da União Europeia.

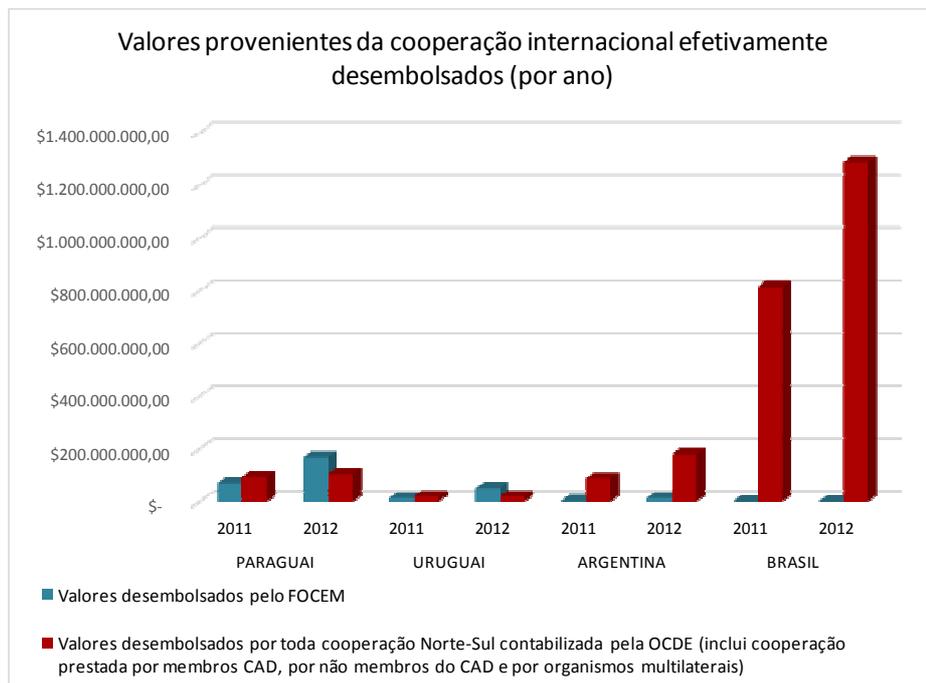
Isso significa que o FOCEM sozinho foi capaz de se igualar ou suplementar o volume de recursos destinados por ao menos dez outros organismos multilaterais a esses dois países. No caso da Argentina esse percentual chegou a representar 11% em 2012, mas apenas 8,5% em 2011 e para o Brasil não alcançou 1% em nenhum dos dois anos. O gráfico a seguir ilustra a importância do FOCEM em termos financeiros, especialmente para esses dois países, em relação às demais fontes de cooperação disponíveis.

**Gráfico 13: Valores de cooperação internacional efetivamente desembolsados, por tipo de cooperação e por ano. Valores em dólares a preços correntes.**



Mesmo somando toda a cooperação contabilizada pela OCDE – incluindo os 28 países do CAD, outros 18 países não membros do CAD e os 24 organismos multilaterais – percebe-se que os recursos provenientes do FOCEM ainda são significativamente relevantes para Uruguai e Paraguai, sendo inclusive superior a toda a cooperação a título de AOD recebida no ano de 2012 para ambos os países.

**Gráfico 14 Valores de cooperação internacional efetivamente desembolsados. FOCEM x AOD Total. Valores em dólares a preços correntes**



Cabe ainda destacar que não foi possível incluir nos valores relativos aos desembolsos do FOCEM aqueles destinados aos dois países por meio dos projetos pluriestatais, por não estarem disponibilizados nos relatórios da CRPM de forma separada para cada país. Caso fosse possível somar esses valores, certamente a importância da cooperação prestada pelo FOCEM frente a essas outras fontes de financiamento seria incrementada.

A análise realizada anteriormente se restringiu a apenas dois anos, porque não constam na base de dados do CAD valores referentes ao ano de 2013 e no caso do FOCEM não foi possível estimar os valores desembolsados por ano antes de 2011 (já que somente constam nos relatórios valores acumulados até 2010). Sendo assim, e para que a análise não fique superficial nesses dois anos apenas, buscaremos somar os montantes desembolsados pelo FOCEM e pela AOD para todo o período de 2007 a 2012, a fim de verificar a relação entre essas fontes de financiamento no total desembolsado.

#### **b) Montante do período analisado (2007 a 2012) disponibilizados pelo FOCEM e AOD tradicional**

**Tabela 6 Valores desembolsados no período de 2007 a 2012 em dólares a preços correntes.**

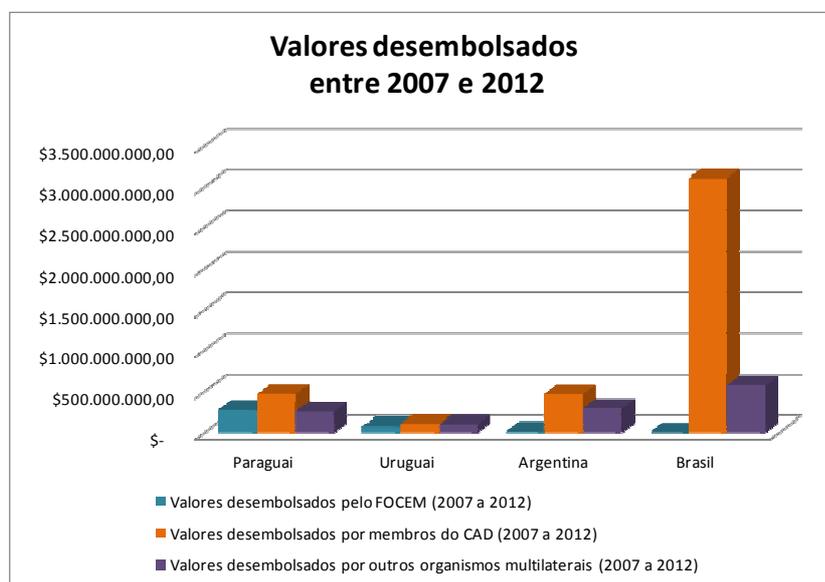
País	Valores desembolsados pelo FOCEM (2007 a 2012)	Valores desembolsados por membros do CAD (2007 a 2012)	Valores desembolsados por outros organismos multilaterais (2007 a 2012)	Valores desembolsados por outros toda cooperação Norte-Sul contabilizada pela OCDE (2007 a 2012)
Argentina	\$ 15,387,853.00	\$ 460,000,000.00	\$ 285,190,000.00	\$ 745,650,000.00
Brasil	\$ 1,206,894.00	\$ 3,096,880,000.00	\$ 569,970,000.00	\$ 3,675,510,000.00
Paraguai	\$ 266,725,845.00	\$ 461,840,000.00	\$ 246,240,000.00	\$ 708,740,000.00
Uruguai	\$ 71,659,986.00	\$ 104,480,000.00	\$ 96,630,000.00	\$ 205,760,000.00

Considerando os valores acumulados para o período analisado observamos que a cooperação do FOCEM representou mais da metade dos valores desembolsados pelos países do CAD para o Paraguai e para o Uruguai. No caso do Paraguai, o montante desembolsado pelo FOCEM ainda foi superior ao montante desembolsado por todos os organismos multilaterais contabilizados pela OCDE juntos, e no caso do Uruguai, ainda que não tenha sido superior, foi bem próximo. Além disso, constatamos que a cooperação do FOCEM para

esses dois países representou cerca de 35% de todo o montante recebido por esses países a título de AOD contabilizada pela OCDE.<sup>59</sup>

Observamos, entretanto, que no acumulado dos seis anos o peso dos recursos desembolsados pelo FOCEM é menor que aquele observado quando separamos apenas os dois últimos anos. Isso pode estar relacionado ao próprio processo de consolidação do FOCEM, pois como vimos anteriormente, tanto a aprovação dos projetos como a execução foi intensificada especialmente a partir de 2010.

**Gráfico 15: Valor total desembolsado por tipo de cooperação entre 2007 e 2012. Valores em dólares a preços correntes**



Os dados apresentados são muito animadores do ponto de vista da importância relativa assumida pelo FOCEM em relação a outras fontes de cooperação externas. Considerando que no caso do FOCEM todos os países que participam do fundo tem igual peso nas decisões tomadas por ele, essa observação torna-se ainda mais relevante. Poderia ser esse um caminho viável para promover maior autonomia desses países em relação a fontes externas de financiamento.

Considerando essas observações, novas perguntas se colocam e merecem cuidadosa análise neste trabalho. Precisamos verificar se estaria o FOCEM substituindo ou suplantando esse tipo de fonte de financiamento clássica da relação Norte-Sul, em que medida isso representa maior autonomia para esses países e por fim, em que áreas isso ocorre. Para

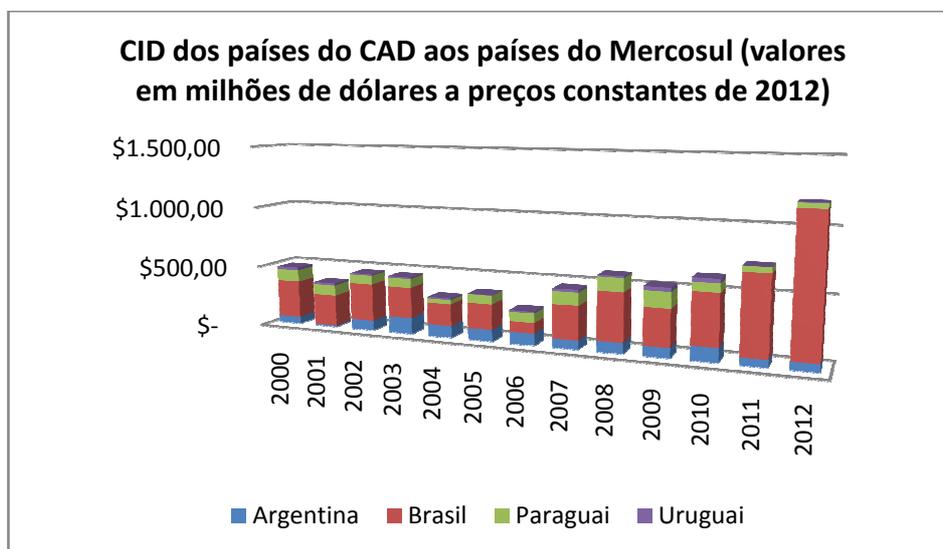
<sup>59</sup> No caso da Argentina esses percentuais em nenhum caso superou 6% e no caso do Brasil não chegou sequer a 0,3%.

responder a essas questões, buscaremos aprofundar um pouco mais na análise dos dados apresentados, analisando ainda a tendência observada pelo financiamento da AOD a esses países.

### 3.3.3 Tendências no Financiamento da AOD a partir de 2007

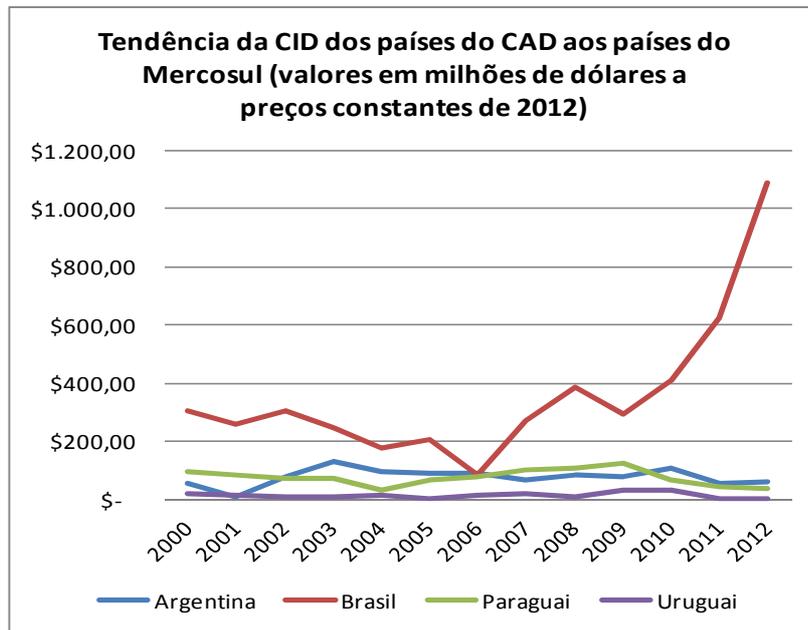
A primeira estratégia utilizada aqui será avaliar a tendência observada na AOD tradicional destinada aos quatro países do MERCOSUL. Para isso, utilizaremos os dados a preços constantes de 2012, já que pretendemos fazer uma comparação ao longo dos anos.

**Gráfico 16: CID dos países do CAD aos países do Mercosul (valores em milhões de dólares a preços constantes de 2012)**

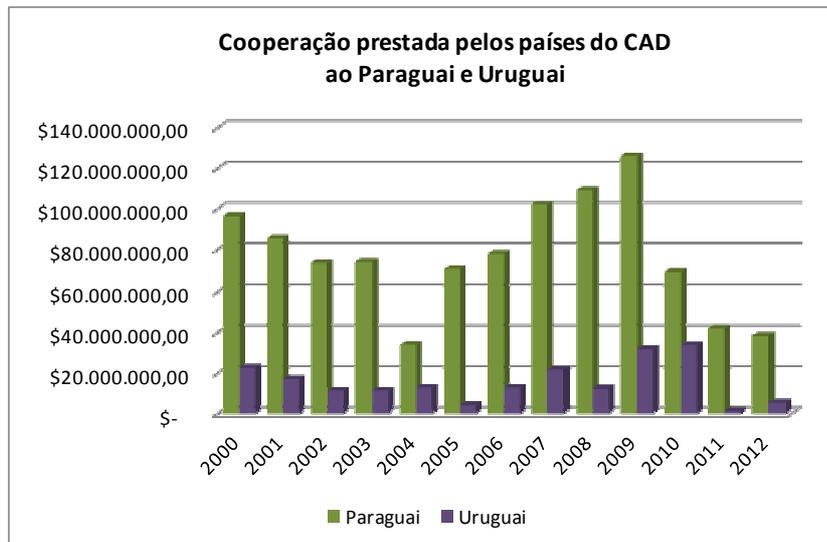


Analisando os dados da cooperação prestada pelos países do CAD na última década podemos observar que a partir de 2007 há uma tendência a elevação da cooperação prestada pelo CAD para os quatro países analisados. Entretanto, essa tendência é puxada em grande medida pela captação de recursos por parte do Brasil. Analisando separadamente os dados por países, verificamos que, enquanto a cooperação destinada ao Brasil tem um significativo incremento a partir de 2006 e especialmente a partir de 2009, a cooperação destinada ao Paraguai segue uma tendência de alta até 2009 quando passa a ser reduzida significativamente, a valores inferiores aos observados em 2005. No caso do Uruguai a redução se dá especialmente em 2011 em relação ao ano de 2010. Já o movimento da Argentina é mais irregular, tendo se elevado em 2010 em relação ao ano anterior, mas reduzido a partir de então.

**Gráfico 17: Tendência da Cooperação para o Desenvolvimento prestada pelo CAD aos países. Valores em milhões de dólares a preços constantes de 2012.**



**Gráfico 18: Cooperação prestada pelos países do CAD ao Paraguai e Uruguai. Valores em dólares a preços constantes de 2012.**



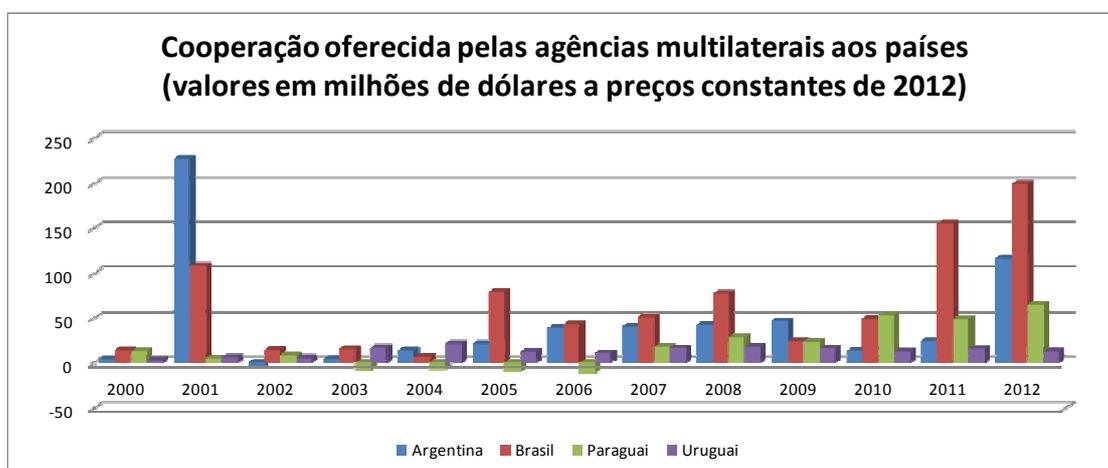
Não é possível afirmar categoricamente que essa tendência de queda da cooperação prestada pelos países do CAD para o Paraguai e Uruguai se deve exclusivamente à concorrência do financiamento do FOCEM, que como vimos se intensificou a partir de 2010. Não obstante é possível verificar que há uma correlação clara entre os dois fenômenos, especialmente diante da importância relativa assumida pelo FOCEM, conforme discutido anteriormente, em relação à cooperação prestada pelo CAD. Além disso, é preciso lembrar que os recursos do FOCEM são oferecidos a fundo perdido, ou seja, não são reembolsáveis,

enquanto os recursos acessados pelo CAD exigem um nível e concessionalidade de apenas 25% e, portanto, exigem que grande parte dos recursos sejam devolvidos à fonte financiadora. Portanto, é de se esperar que, com o crescimento da importância do financiamento do FOCEM para esses dois países, haja uma redução no montante de recursos acessados de outras fontes que se mostrem menos vantajosas financeiramente.

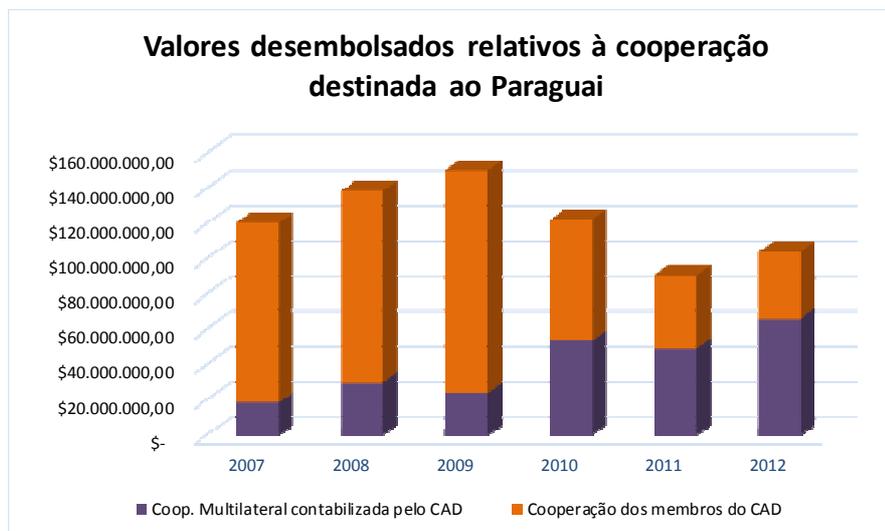
Por outro lado, diferente do que ocorreu para o Paraguai e o Uruguai, o Brasil passou a acessar mais esse tipo de fonte, ao mesmo tempo em que eleva suas contribuições ao FOCEM (inclusive por meio de contribuições voluntárias, conforme já demonstrado). Nesse caso não é possível estabelecer uma relação entre os dois fenômenos, já que tratam-se de fontes de recursos diferenciadas – não seria correto dizer que o Brasil está compensando suas contribuições ao FOCEM acessando mais recursos externos, porque os recursos destinados pelo Brasil ao FOCEM saem do Tesouro e não seriam necessariamente destinados a compensar projetos de cooperação internacional no país. Não obstante, é interessante observar que o Brasil assume um duplo papel de financiador da cooperação sul-sul ao passo em que não abandona completamente sua posição de beneficiário da cooperação tradicional.

No que se refere à cooperação prestada pelos organismos multilaterais a título de AOD contabilizadas pela OCDE não observamos de forma tão clara esse movimento de redução da cooperação prestada ao Paraguai e Uruguai. Ao contrário, para o caso do Paraguai há inclusive uma elevação desse tipo de cooperação a partir de 2010. Já no caso brasileiro ela segue a mesma tendência observada no caso anterior de incremento da cooperação ao Brasil a partir de 2009.

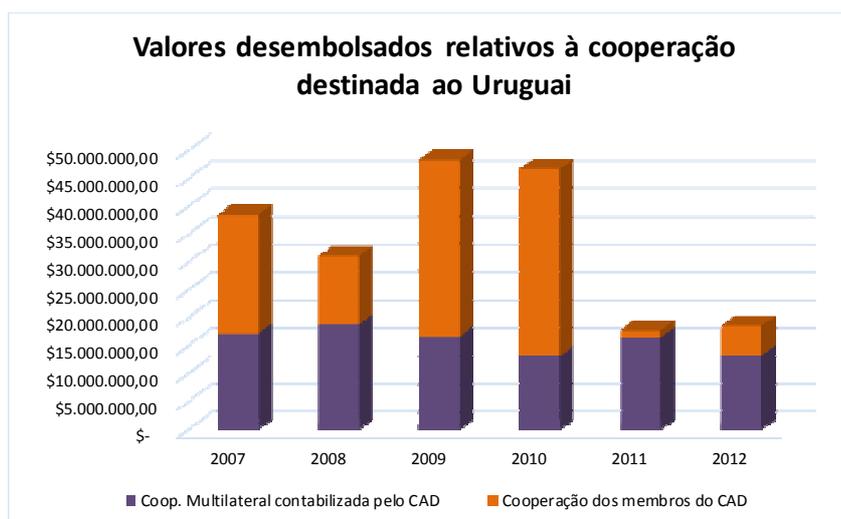
**Gráfico 19** Cooperação oferecida pelas agências multilaterais aos países membros do MERCOSUL, separadamente. Valores em milhões de dólares a preços constantes de 2012



**Gráfico 20: Tendência observada nos valores da cooperação total Norte-Sul destinada ao Paraguai desde 2007. Valores em dólares a preços constantes de 2012.**



**Gráfico 21 Tendência observada nos valores da cooperação total Norte-Sul destinada ao Uruguai desde 2007. Valores em dólares a preços constantes de 2012**



Mesmo que no caso da cooperação destinada aos dois países pelos organismos multilaterais não se tenha observado uma redução nos últimos anos, a redução observada na cooperação prestada pelos países do CAD a partir de 2010, mesmo período em que a cooperação destinada pelo FOCEM aos países do bloco foi incrementada (especialmente após a reestruturação da UTF) é relevante para compreender o papel que o FOCEM pode estar desempenhando para promover maior autonomia desses países.

Além disso, conforme defende Hattori (2003) a cooperação multilateral foge daquela relação hierárquica característica da cooperação bilateral Norte-Sul na medida em que, por meio dessas agencias os doadores não controlariam a quem vai a doação e o que devem fazer. De uma forma geral, as doações dos estados a esses organismos também acontece em uma

relação mediada, que obscurece a identidade do doador e do receptor. Os estados renunciam não apenas o conhecimento sobre quem recebe (e com isso o poder simbólico que caracteriza a ajuda bilateral), mas também o controle sobre os projetos que eles financiam (HATTORI, 2003).

No caso do FOCEM em que apenas quatro países participam – a partir de 2014, com a entrada da Venezuela já são cinco –, o que garante a diluição da relação de dominação não é tanto o desconhecimento da figura do doador e receptor, mas o fato de que todos os países que participam do fundo tem igual peso nas decisões tomadas por ele. Ademais, a utilização de um mecanismo multilateral para realizar esse tipo de cooperação sob uma perspectiva de redução dessa assimetria e não de reforço das relações hierárquicas o afasta da concepção por traz das relações de dominação da cooperação Norte-Sul.

### **3.3.4 Financiamento da AOD a projetos sociais**

Se por um lado a cooperação Norte-Sul apresenta tendência de queda para o Paraguai e Uruguai ao passo que ganha espaço a cooperação praticada por meio do FOCEM, é preciso entender se esse movimento ocorre para todas as linhas de financiamento ou se há algum efeito substituição entre elas. Conforme demonstrado na seção anterior, o financiamento do FOCEM é prioritariamente destinado a projetos de infraestrutura e apenas uma parte muito pequena (cerca de 5%) está destinada aos projetos sociais<sup>60</sup>.

Discutimos no capítulo anterior que além do fortalecimento da pauta de cooperação, os anos 2000 representaram uma mudança de agenda do bloco que passou a incluir mais incisivamente temas sociais em sua agenda, bem como temas de integração produtiva e redução de assimetrias entre os países. Não obstante, os dados da cooperação disponibilizada pelo FOCEM demonstram que esse fundo está dedicado a apenas uma parte desse movimento que é a redução de assimetrias e maior integração produtiva – por meio do desenvolvimento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento de competitividades –, mas não atende da mesma forma aos temas sociais, apesar de incluir entre seus programas um especialmente destinado a esses temas. Ainda que Brasil e Argentina dediquem parte importante do financiamento adquirido a projetos sociais, o mesmo não ocorre com Paraguai e Uruguai, para os quais a agenda social representa menos de 3% do financiamento total aprovado pelo FOCEM. Tendo isso em consideração, buscaremos a partir de agora analisar separadamente o

---

<sup>60</sup> Ver gráfico 09 na página 17

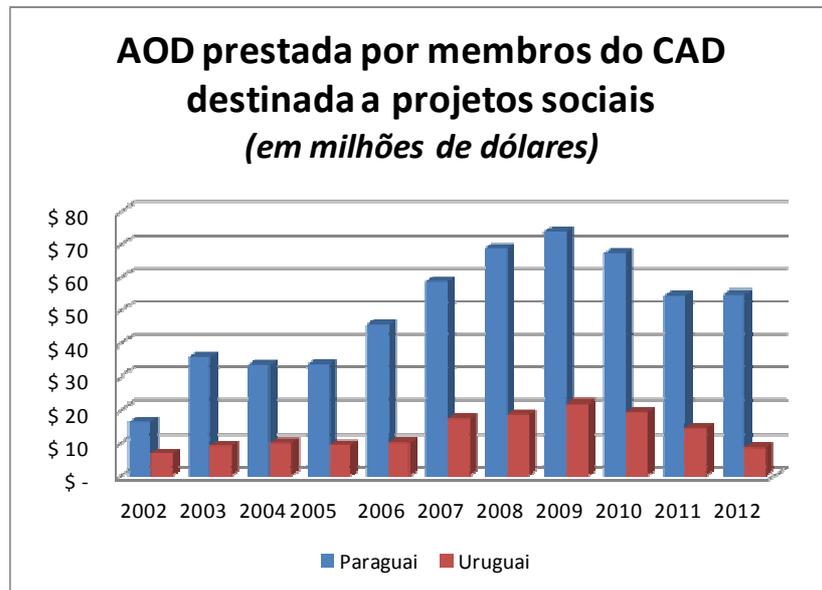
movimento da cooperação Norte-Sul destinada à agenda social a fim de verificar se ela tem alguma relação com a disponibilidade de recursos do FOCEM.

Os projetos constantes do componente social contabilizados pela OCDE (denominada Infraestrutura Social e Serviços) incluem as seguintes linhas: Educação; Saúde; Políticas e Programas para População e Saúde Reprodutiva; Abastecimento de Água e Saneamento; Governo e Sociedade Civil e Outras Infraestruturas sociais e Serviços. Apesar de constar nessa mesma lista o tema Conflitos, Paz e Segurança, percebemos que os valores desses projetos não são contabilizados pelo CAD no total da agenda social.

Relativamente a esses projetos observamos que também houve redução dos recursos repassados pelo CAD ao Paraguai e ao Uruguai nos últimos anos. Entretanto, essa redução foi mais suave que no total da cooperação. Enquanto no total da cooperação recebida pelo Paraguai através dos membros do CAD houve uma redução de 45% em 2010 em relação a 2009 e de 39% em 2011, no caso da cooperação na área social a redução em 2010 em relação ao ano anterior foi de apenas 9% e em 2011 de 19%, voltando a crescer (ainda que apenas 1%) em 2012. Nesse último ano também a queda da cooperação total foi menor, 9% em relação à 2011.

Da mesma forma, para o Uruguai houve uma redução de 96% da cooperação total em 2011 em relação a 2010, ainda que tenha subido em 2012 – cerca de 300% em relação ao ano de 2011 – os valores desse último ano ainda são muito inferiores a todos os valores captados no período desde 2000 (à exceção do ano de 2005). Já em relação aos projetos sociais a redução entre 2011 em relação a 2010 foi bem menor, apenas 27%, mas nesse caso a tendência de queda permaneceu no ano seguinte, reduzindo mais 40%.

Gráfico 22 - AOD destinadas por membros do CAD ao Paraguai e Uruguai entre 2002 a 2012. Valores em milhões de dólares a preços constantes de 2012



Em relação à cooperação destinada ao Paraguai e Uruguai pelos organismos multilaterais (contabilizados pela OCDE), houve uma elevação significativa desse tipo de financiamento após 2009, tanto para os projetos sociais como a cooperação de uma maneira geral. Para o Uruguai os valores destinados a esse tipo de cooperação permanecem mais estáveis, mas sem quedas significativas.

Gráfico 23: AOD destinada por agências multilaterais contabilizada pela OCDE entre 2002 a 2012. Valores em milhões de dólares a preços constantes de 2012.



### 3.3.5 Comparativo dos recursos do FOCEM em relação à AOD tradicional na agenda social

Retomando os dados relativos à cooperação oferecida pelo FOCEM em comparação à cooperação destinada pela AOD tradicional ao Paraguai e Uruguai, notamos que apesar de ter sido observado uma elevada participação da cooperação do FOCEM em comparação às demais fontes no total geral, o mesmo não ocorre quando observamos isoladamente os recursos destinados aos projetos sociais.

**Gráfico 24 Montante desembolsado por fonte de cooperação entre 2007 e 2012 para projetos sociais. Valores em dólares a preços correntes.**



Considerando apenas os desembolsos para projetos da área social, o FOCEM tem pouca relevância relativamente às outras fontes externas de recursos provenientes da cooperação Norte-Sul, mesmo para o Paraguai e Uruguai. Os dados nos mostram que para o período entre 2007 e 2012 os recursos desembolsados pelo FOCEM para projetos na área social ao Paraguai corresponderam a apenas 3,2% do financiamento do CAD e a cerca de 7% dos recursos desembolsados pelo conjunto dos organismos internacionais multilaterais pela OCDE. No caso do Uruguai, a cooperação do FOCEM para projetos sociais representou 3,8% da cooperação destinada pelos países do CAD e 9,4% do conjunto organismos multilaterais contabilizado pela OCDE. No caso de Argentina esses valores corresponderam a 5,9% da AOD destinada pelos organismos multilaterais e para o Brasil nem sequer houve desembolso do FOCEM para projetos na área social.

Tabela 7: Montante desembolsado por tipo de cooperação no período entre 2007 e 2012. Valores a preços correntes.

	Valores desembolsados pelo FOCEM apenas para projetos sociais - Programa III	Valores desembolsados por membros do CAD apenas para projetos sociais (2007 a 2012)	Valores desembolsados por outros organismos multilaterais apenas para projetos sociais (2007 a 2012)
<b>Argentina</b>	\$ 5.162.664,50	\$ 381.910.661,00	\$ 87.469.058,00
<b>Brasil</b>	\$ -	\$ 2.035.790.598,00	\$ 131.687.681,00
<b>Paraguai</b>	\$ 11.844.783,00	\$ 366.774.171,00	\$ 169.792.458,00
<b>Uruguai</b>	\$ 3.873.227,00	\$ 102.152.040,00	\$ 41.296.876,00

Cabe lembrar que o FOCEM inclui em seu programa III – Coesão Social, as seguintes linhas: implementação de unidades de serviços de saúde, projetos de educação, capacitação e certificação profissional de trabalhadores, concessão de microcrédito e fomento ao primeiro emprego e renda em economias solidárias, orientação profissional e intermediação de mão de obra, além de programas de combate à pobreza e exclusão social, ajuda comunitária e promoção do acesso a moradia, saúde, alimentação e educação. Portanto, a linha de abastecimento de água e saneamento, incluída entre os projetos sociais do CAD, não é contabilizada pelo FOCEM neste programa<sup>61</sup>.

Entretanto, mesmo excluindo da cooperação prestada pelo CAD os valores contabilizados pelos programas de Abastecimento de Água e Saneamento, além do item “outras Infraestruturas sociais e Serviços”, verificamos que não se alteram as tendências observadas em relação à cooperação do FOCEM. O percentual da cooperação do FOCEM para o Paraguai em relação à cooperação dos membros da CAD sobe apenas 0,7 pontos percentuais (passa de 3,2 para 3,9%) e em relação à cooperação dos organismos internacionais sobre de 7% para 7,8%. Já a cooperação ao Uruguai assume uma importância um pouco maior, em especial em relação à cooperação bilateral de países membros do CAD que sobe de 3,8 para 6,3%. Essa variação se dá especialmente pela classificação de “outras

<sup>61</sup> Os únicos projeto que incluem saneamento básico e que estão classificado como programa III pelo FOCEM são: projeto MERCOSUL - YPORÃ “Promoção de acesso à água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza”, no Paraguai e o projeto “Intervenções múltiplas em assentamentos localizados em territórios de fronteira com situações de extrema pobreza e emergência sanitária, ambiental e Habitacional” no Uruguai. Apesar de não termos acesso aos documentos desses projetos, é possível perceber pelo resumo fixado na pagina do FOCEM que não incluem grandes obras de saneamento, mas intervenções pontuais destinadas a promover melhores condições de higiene, especialmente no caso do projeto uruguaio que prevê ações de capacitação e acesso a serviços de saúde. Os demais projetos que incluem saneamento aprovados pelo FOCEM estão classificados com componente I, como os projetos de esgotamento sanitário de Ponta Porã e o de Esgotamento Sanitário de São Borja, ambos no Brasil e o projeto “Construção e Melhoramento de Sistemas de Água Potável e Saneamento Básico em Pequenas Comunidades Rurais e Indígenas do País” no Paraguai ou no componente II como o caso do o projeto pluriestatal entre Uruguai e Brasil denominado “Saneamento Urbano Integrado Aceguá/ Brasil e Aceguá/Uruguai”.

infraestruturas sociais e serviços” que no caso do Uruguai representa 35% da cooperação prestada pelo CAD no setor social<sup>62</sup>.

**Tabela 8: Montante desembolsado por tipo de cooperação no período entre 2007 e 2012. Valores a preços correntes.**

	Valores desembolsados pelo FOCEM apenas para projetos sociais - Programa III	Valores desembolsados por membros do CAD apenas para projetos sociais - excluindo abastecimento de água, saneamento e outros	Valores desembolsados por outros organismos multilaterais apenas para projetos sociais - excluindo abastecimento de água, saneamento e outros
<b>Argentina</b>	\$ 5.162.664,50	\$ 319.256.428,00	\$ 79.952.847,00
<b>Brasil</b>	\$ -	\$ 902.206.343,00	\$ 107.220.929,00
<b>Paraguai</b>	\$ 11.844.783,00	\$ 302.732.309,00	\$ 151.486.811,00
<b>Uruguai</b>	\$ 3.873.227,00	\$ 61.615.945,00	\$ 34.082.590,00

Fazendo o caminho inverso e somando aos projetos da área social do FOCEM aqueles destinados a saneamento que estão classificados como programas de infraestrutura, percebemos que mesmo assim a importância relativa do FOCEM sobre o CAD não é significativamente alterada, passando apenas de 3,2% para 5,13% no caso do Paraguai e permanecendo inalterada para o Uruguai. Em relação à cooperação multilateral, considerando as obras de saneamento a cooperação do FOCEM para o Paraguai, o financiamento do FOCEM passa a corresponder a 11% do valor destinado pelos organismos internacionais para esse tipo de cooperação. Ainda assim, a importância assumida pelo FOCEM para esses projetos perante o financiamento contabilizado pelo CAD é muito baixa, quando comparada ao comportamento observado na cooperação total do FOCEM em relação à cooperação contabilizada pelo CAD, que demonstrou ter importância significativa e inclusive maior, em alguns aspectos, que a cooperação contabilizada pelo CAD, para os dois países analisados.

Claro que não podemos esquecer que a comparação foi feita entre um único fundo, no caso o FOCEM, financiado quase que exclusivamente por apenas dois países, em relação um conjunto de países e organismos internacionais e por isso mesmo não podemos, com base nesses números, diminuir a importância do FOCEM. Mas, de fato, comparando esses percentuais em relação àqueles obtidos pelo FOCEM quando consideramos o conjunto da

<sup>62</sup> No caso do Paraguai percentual da cooperação do CAD destinada a saneamento e abastecimento representou 7% da cooperação social do CAD ao país, enquanto o item “outras infraestruturas sociais e serviços” representaram 10%. No caso do Uruguai esses valores foram de 4% e 35%. Cabe notar que a maior diferença observada ao se excluir os dados relativos a saneamento foi na cooperação prestada pelos países do CAD ao Brasil, onde mais de 27% da cooperação contabilizada nesse setor é destinada a projetos de saneamento e outros 28% a “outras infraestruturas sociais e serviços”. Entretanto, como o Brasil não teve desembolso do FOCEM para área social nesse período, não coube aprofundar essa análise.

cooperação prestada ao Paraguai e Uruguai (e não apenas a cooperação social), percebemos que a cooperação destinada aos projetos sociais tem importância expressivamente menor que aquela assumida pelo FOCEM no conjunto da cooperação prestada ao Paraguai e Uruguai. Se o FOCEM tem desempenhando um importante papel como financiador de projetos para o desenvolvimento nos países menores do bloco, sendo em muitos casos muito superior à disponibilidade de recursos externas para esses países, na área social ainda falta muito para que ele se estabeleça como a principal fonte de financiamento de projetos aos países do bloco.

Essas conclusões somam-se à análise realizada anteriormente quanto ao total do financiamento destinado pelo FOCEM ao programa de coesão social em relação os gastos sociais dos países, por meio da qual verificamos que nesse aspecto o FOCEM possui pouca ou nenhuma importância relativa, diferente do que foi observado em relação aos investimentos em infraestrutura, para os quais o FOCEM se mostrou uma importante fonte de recursos, especialmente para o Paraguai. Essas afirmações abre caminho para se repensar o papel e as prioridades do FOCEM para esses países.

### **3.4 Desafios para a cooperação na área social no MERCOSUL**

As conclusões quanto ao papel do FOCEM e à inserção dos projetos sociais dentro de sua carteira não tem por objetivo invalidar a relevância que esse fundo apresenta para o financiamento de projetos de desenvolvimento nos países da região, especialmente para Paraguai e Uruguai. Como apresentado aqui, o recurso destinado por quatro países apenas – em que mais de 70% advém de um único país – apresentou peso relativamente equivalente e muitas vezes inclusive superior ao montante de recursos destinado pelo conjunto de 28 países desenvolvidos, ou mesmo de 10 organismos internacionais. Além disso, ele demonstrou ser uma importante fonte de financiamento para a infraestrutura, especialmente no Paraguai que carece de investimentos públicos nessa área.

Além disso, compreende-se que a priorização dada pelo FOCEM para projetos de infraestrutura não é menos relevante para o contexto regional desses países. Não pretendemos, sob hipótese alguma, diminuir a importância que esse tipo de projeto possui para os países, especialmente os menores, como o caso do Paraguai. Entendemos, pelas conclusões apresentadas, que o FOCEM não só cumpre com seu objetivo de destinar maior parte dos recursos aos países menores, como também se constitui em uma importante fonte de investimento em infraestrutura para o país ao qual destina o maior volume de recursos. Da

mesma forma, a cooperação prestada pelo FOCEM de uma maneira mais global demonstrou que esse Fundo se constituiu em uma importante fonte de recursos externos frente a outras alternativas financiamento internacional, tanto para o Paraguai como para o Uruguai.

Não obstante, entendendo que a pauta social ganhou espaço estratégico na agenda de integração especialmente a partir de 2000 e que por isso mesmo o FOCEM tem uma linha de financiamento dedicada a essa agenda, faz-se necessário levantar a questão quanto à capacidade do FOCEM de cumprir também com esse objetivo, na medida em que a análise aqui realizada demonstrou que esse tema foi preterido e possui pouca relevância tanto em relação aos gastos sociais dos países – para os quais é praticamente insignificante – quanto em relação à cooperação prestada por outras fontes externas – para as quais tem importância, mas muito menor que o comportamento global de sua cooperação demonstrou.

Além disso, o contexto de baixo desenvolvimento social e pobreza que caracteriza os países da região exige um olhar especial quanto aos investimentos nessa área. Conforme destaca Izerrougene (2009), o chamado MERCOSUL ampliado (que inclui Bolívia e Chile tem uma população de 300 milhões de habitantes onde mais de um terço não está coberto por mecanismos de proteção social; “mais de 70 milhões de pessoas não têm acesso aos serviços de saúde, e nem mesmo à água potável ou saneamento básico; e, grande parte da população das grandes cidades se depara diariamente com a violência urbana” (p.101)

Os esforços para assegurar direitos sociais mínimos se esbarram com um padrão de forte iniquidade, resultante de desequilíbrios acumulados ao longo de séculos e que transformaram a região numa área de extrema concentração de renda e flagrantes desequilíbrios sociais e territoriais. (IZERROUGENE, 2009, p.101)

Dados da CEPAL demonstram que a América Latina como um todo apresenta elevados números de pobreza, apesar da região da ter demonstrado uma tendência de menor concentração de renda nos últimos anos. Em 2012, “da população total da América Latina 28,2% era pobre, enquanto a indigência, ou pobreza extrema, alcançava 11,3%. Isto significa que 164 milhões de pessoas são pobres, das quais 66 milhões são pobres extremos” (CEPAL, 2013, p.11).

Tomando apenas os países do MERCOSUL a realidade não é diferente e mesmo no caso do Uruguai, país que apresenta a menor concentração de renda dos países estudados, o quintil mais pobre capta 10% da renda e o quintil mais rico capta 35%. No Brasil, que possui a maior concentração de renda da América do Sul, esse percentual é de 4,5% para o quintil mais pobre e 55% para o mais rico. (CEPAL, 2013). Izerrougene (2009) chama atenção para as grandes disparidades entre os países do bloco, onde a mortalidade infantil no Brasil registra

taxa duas vezes superior à registrada no Uruguai e Argentina e a do Paraguai sete vezes maior que a do Uruguai.

A população sem acesso a água potável varia também bastante, desde 2% no Uruguai a 17% no Paraguai em 2005. (comparado, no entanto, com 38% em 1990). Em 2003, a taxa de mortalidade de crianças com menos de cinco anos ficou entre 17/1000 (Uruguai) e 34/1000 (Brasil). Estes e outros dados ilustram as diferenças existentes entre os quatro países. (IZERROUGENE, 2009, p.110)

Ainda segundo o autor, “quanto mais distintos forem os indicadores sociais dos países associados maior será a dificuldade de harmonizar os sistemas e serviços de atendimento”. Izerrougene (2009) também aponta para a necessidade de uma maior intervenção dos poderes públicos para a agenda social.

Em primeiro lugar, porque o tema do emprego exige um tratamento mais amplo que possa levar em consideração as realidades atuais dos mercados nacionais de trabalho, tão afetados pela precariedade, a baixa qualificação e as pressões de competitividade internacional. Em segundo lugar, porque a pobreza e a exclusão social persistem e contrariam o projeto neoliberal de aumentar a cobertura social privada da população em geral pela via do mercado. Finalmente, e não menos importante, devido ao fato de que a política social não opera apenas como sistema de proteção e estabilidade social, mas também o faz como fator produtivo, isto é, como alavanca do próprio crescimento econômico via sustentação da demanda e qualidade da mão de obra (IZERROUGENE, 2009, p.104)

Como argumentado no primeiro capítulo, as iniciativas de integração regional tem papel relevante para o desenvolvimento dos países envolvido. Por outro lado, a integração dos países em matérias de políticas sociais é praticamente impossível de ser alcançada por meio da unificação, diferente do que poderia ocorrer com as políticas econômicas, financeiras e comerciais (DRAIBE, 2007). Nesse sentido, a cooperação entre os países se mostra ainda mais importante para promover a superação dos problemas na região, mesmo porque, apesar das enormes diferenças entre os países, os problemas enfrentados, especialmente no que se refere ao desenvolvimento social e combate à pobreza, são ainda muito semelhantes, como pode ser observado nos relatórios produzidos pela CEPAL e outros organismos internacionais.

Assim é que o desafio de promover ações de cooperação e financiar projetos na área social tem assumido importante espaço na agenda das instituições que tratam essa temática dentro do MERCOSUL. O PEAS, por exemplo, já inseriu entre suas diretrizes a de ampliar a cooperação na área social, indicando ainda a necessidade de criar um fundo específico para

isso. Por outro lado, também o ISM assumiu a incumbência de fomentar a cooperação entre os países e a criação de um departamento dentro de sua para dedicar-se à promoção de políticas regionais indica esse interesse.

Afirmando que “nos últimos anos a dimensão social do MERCOSUL consolidou-se como um dos eixos prioritários e estratégicos do processo de integração Regional”, o documento “Eixos, Diretrizes e Objetivos Prioritários do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)”, aprovado pelo o CMC, por meio da Decisão CMC N° 12/11 traz dentre seus dez eixos de trabalho um eixo específico sobre cooperação regional, por meio do qual busca “estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais”. Por meio desse eixo, os países definiram no PEAS duas diretrizes para a cooperação internacional: a de garantir que os projetos prioritários disponham de mecanismos regionais e nacionais de financiamento adequados; e a fortalecer o Instituto Social do Mercosul (ISM) como organismo de apoio técnico para a execução do PEAS. Para alcançar a primeira diretriz o documento elenca os seguintes objetivos específicos: criar e fortalecer fundos específicos para políticas e projetos sociais regional; promover mecanismos regionais inovadores de financiamento ao desenvolvimento regional; coordenar os orçamentos e aportes nacionais para o financiamento conjunto de políticas e projetos sociais regionais. Já a diretriz que trata do fortalecimento do ISM define como objetivos prioritários o de dotar o ISM de instrumentos adequados para a implementação, monitoramento e avaliação dos projetos sociais; promover e consolidar acordos e convênios de cooperação com instituições de pesquisa dos estados partes e viabilizar parcerias para a implementação dos projetos sociais previstos.

Ao mencionar a necessidade de criar fundos específicos para financiamento de projetos sociais fica clara a intenção dos estados de viabilizar a cooperação nessa área, a qual demanda não só o fortalecimento dos mecanismos existentes, como também a criação de novos mecanismos. Essa demanda surgiu, possivelmente, porque o financiamento aos projetos sociais pelo FOCEM tem se mostrado insuficientes como observamos, respondendo a menos de 5% de todo o financiamento aprovado pelo Fundo. Cabe observar, entretanto, dentre os quatro programas do FOCEM há um programa específico para projetos na área social e não há nenhum tipo de normativa que limite o financiamento desse tipo de projeto.

Caso o FOCEM estivesse executando plenamente seu orçamento, poder-se-ia dizer que esses projetos sociais estão competindo por recursos com os projetos de infraestrutura e acabam não tendo garantia de recursos frente àqueles. Entretanto, o que vimos aqui é que o FOCEM tem executado algo em torno de 60% de seu orçamento anualmente. Ainda que parte

desses recursos esteja comprometida em projetos já aprovados e que não foram inteiramente executados, pelo orçamento aprovado para o ano de 2014 (Decisão 03/14), percebe-se que havia ainda um montante de US\$ 158.619.078,12 referentes a exercícios anteriores que não tinham sido destinados a nenhum projeto.<sup>63</sup> Portanto, o que se percebe é que não se trata de falta de recursos para projetos sociais, já que há recursos disponíveis e inutilizados que poderiam estar financiando, inclusive, projetos sociais.

A existência desses recursos inutilizados pode tanto estar relacionada a não apresentação de projetos por parte dos países, ou mesmo à não aprovação por parte da UTF de parte dos projetos apresentados por não alcançarem as condições mínimas de elegibilidade. Como discutido anteriormente, os requisitos exigidos pelo FOCEM como a necessidade em realizar estudos de estudos de viabilidade e projetos básicos, podem estar dificultando a apresentação de projetos por parte dos países, conforme destacada pelo relatório de auditoria da EFSUR de 2010. Isso é especialmente relevante se considerarmos as dificuldades normalmente encontradas para a elaboração de projetos sociais que nem sempre são facilmente mensuráveis como no caso de projetos de infraestrutura.

Por outro lado, é possível que esse baixo percentual de projetos sociais na carteira de projetos aprovados para os dois países esteja de fato relacionada à priorização e redirecionamento dado pelas UTNFs para os projetos de infraestrutura, já que, em primeira instância é a UTNF que define que projetos serão apresentados pelo país. Isso não significa que esses países não tenham interesse por projetos sociais, na verdade os próprios números analisados aqui quanto à cooperação externa oferecida pelo CAD demonstram que há esse interesse. Mas, por algum motivo, ele não está sendo canalizado pelos mecanismos do FOCEM, talvez pela própria estrutura de aprovação de projetos que está centrada nas Unidades Técnicas Nacionais, as quais podem não ter a sensibilidade necessária a essa agenda. Caso seja essa a realidade, apenas uma normativa no sentido de garantir um mínimo de recursos do FOCEM para a área social, poderia motivar uma alteração na postura dos países. Garantindo um montante de recursos para projetos sociais, e que não possam ser realocado a outros programas poderia estimular que os países apresentem novos projetos nessa linha e que as UTNFs elevem essas demandas à UTF.

Por outro lado, o PEAS atribui ao ISM uma importante incumbência no sentido de implementar e monitorar projetos, bem como viabilizar parcerias para a implementação dos projetos sociais. Como mencionado no capítulo anterior, ao incorporar em sua estrutura além

---

<sup>63</sup> O montante relativo aos recursos atribuídos a projetos, mas não executados era, naquele ano, de US\$193.935.693,10.

de um departamento de pesquisa, também um departamento de promoção de políticas sociais regionais, o ISM assumiu um importante papel para a promoção de ações de cooperação entre os Estados partes do MERCOSUL. Assim é que, entre uma de suas primeiras atividades o ISM foi incumbido de realizar um estudo de viabilidade técnica para posterior elevação de um projeto de economia social pelos quatro países ao FOCEM.

As negociações em torno do projeto de Economia Social e Solidária iniciaram antes mesmo da instalação do ISM, ainda no âmbito da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS). O projeto começou a ser desenhado em 2008 pelos técnicos dos quatro países para atender a 07 regiões transfronteiriças alcançando 15 cidades (12 cidades gêmeas, mais a Tríplice Fronteira), buscando fortalecer tanto empreendimentos quanto o capital humano e social de suas redes de organizações associativas. O texto do projeto, aprovado pela RMADS em dezembro de 2009<sup>64</sup>, foi submetido às UTNFs do Brasil e Argentina, que orientaram pela necessidade de realizar um estudo de pré-factibilidade como consta na Ata da XVIII RAMDS de 2010<sup>65</sup>. O ISM foi o responsável por coordenar esse estudo, (Ata XX RMADS de junho de 2011). Segundo informações constantes da página do ISM, o estudo foi finalizado e o texto do projeto aprovado pelos Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social para sua apresentação ao FOCEM. A futura aprovação desse projeto pode abrir um importante caminho para que o ISM se estabeleça como um canal para facilitar e fomentar a apresentação de projetos sociais ao FOCEM.

Diante desse cenário, e considerando as demandas por fortalecimento de uma agenda social traduzida pelas novas instâncias do MERCOSUL criadas a partir dos anos 2000, e especialmente pelo PEAS e ISM, ao menos dois caminhos se apresentam nesse momento. O primeiro aponta para a necessidade de fortalecer o FOCEM para que ele se institua como organismo majoritário de financiamento de projetos na região, inclusive de projetos sociais, incrementando, para isso a sua carteira de projetos na área social. Um segundo caminho seria o de criar outro fundo destinado exclusivamente ou prioritariamente ao financiamento de projetos sociais.

Alguns pontos negativos e positivos podem ser apresentados para qualquer das duas alternativas. No primeiro caso, se o bloco optar por manter todos os financiamentos no âmbito do FOCEM a competição por recursos tenderá a continuar “puxando a corda” para o lado dos projetos de infraestrutura e produtividade, que são naturalmente mais caros. Fornecer maior

---

<sup>64</sup> MERCOSUR/ RMADS/ ACTA Nº 02/09

<sup>65</sup> MERCOSUR/ RMADS/ ACTA Nº 01/10

financiamento a esses projetos não é necessariamente negativo, já que eles de fato são importantes para os países. Mas para que os projetos sociais sejam também viabilizados é necessário que se garanta um mínimo para eles. Além disso, a perspectiva de fortalecer o ISM para que possa atuar com o FOCEM na definição de projetos estratégicos para a área social, buscando captar maior volume de recursos e destinar percentual mínimo para projetos nessa área, pode se apresentar como um caminho possível nesse sentido.

Por outro lado, a criação de um fundo específico poderia garantir mais facilmente a disponibilidade de recursos para essa pauta. Entretanto, também demandaria um aparato institucional que exige pessoal, recursos e uma burocracia específica para seu funcionamento. Além disso, o período de consolidação de qualquer nova instituição tende a ser demorado e oneroso, mesmo que se aproveite do conhecimento já adquirido pelo próprio FOCEM. A criação de muitas instituições tende a inflar a estrutura e tornar o processo mais oneroso.

Qualquer que seja o caminho adotado é fato que as demandas por maiores investimentos na área social se tornam cada vez mais latentes e necessárias e exigirá esforços das economias maiores. Além disso, essa demanda tende a ser ampliada pela entrada da Bolívia no bloco, país que por suas características socioeconômicas exigirá grande atenção das economias maiores da região.

## CONCLUSÕES

Este trabalho foi desenvolvido a partir de uma compreensão de que a política externa é um campo de ação da política pública e por isso é influenciada não só por imperativos de ordem externa, como também por variáveis internas e objetivos de natureza doméstica. Tendo esse entendimento como base foi possível analisar as decisões relacionadas à cooperação internacional e à integração regional entre os países do bloco à luz de variáveis de ordem externa – como o fim da Guerra Fria, a onda neoliberal trazida pelo consenso de Washington e as novas perspectivas de desenvolvimento dos anos 2000 – e interna, especialmente aquelas relacionadas às mudanças de orientação política e econômica pelas quais passaram os países da região com a democratização no final dos anos 80, a agenda neoliberal dos anos 90 e até mesmo as pautas esquerdistas e progressistas nos anos 2000. A conjuntura interna caracterizada por essas mudanças influenciaram de diferentes maneiras o ritmo e os objetivos do processo de integração no MERCOSUL.

Sob essa perspectiva observamos que a aproximação entre Brasil e Argentina realizada nos anos 80 foi motivada tanto por interesses de segurança e comerciais, quanto pela conjuntura política e econômica daqueles dois países. O mútuo comprometimento com a consolidação da democracia, a busca por restaurar as relações comerciais que haviam se deteriorado nos anos 80 a 85 e o desejo de recobrar a confiança internacional abalada pelos governos militares possibilitaram uma convergência de interesses desses países. Os fatores externos não foram menos importantes nesse processo. Por um lado, o processo de encerramento da Guerra Fria possibilitou uma postura mais ativa do Brasil na região, sem enfrentar diretamente os interesses americanos. Por outro, a onda neoliberal dos anos 90 trazida pelo consenso de Washington após as crises internacionais do preço do petróleo e a crise da dívida nos países latino americanos, impulsionou o processo de integração dentro de uma pauta eminentemente comercial e de liberalizações.

Isso porque, a conjuntura política e econômica dos países, que deixavam para trás o desenvolvimentismo das décadas anteriores baseado no pensamento cepalino, orientou a agenda de integração, a qual até início dos anos 2000 esteve caracterizada por seus objetivos comerciais e de formação de um mercado comum. O conceito de desenvolvimento estava muito relacionado aos objetivos econômicos e aos preceitos neoliberais vigentes e a agenda de integração se construía sob a perspectiva de regionalismo aberto, destinado a ampliar as trocas comerciais.

Já nos anos 2000 a agenda de integração do MERCOSUL passou por uma importante mudança no sentido de incluir preocupações sociais e com a integração física e produtiva e redução de assimetrias que até então não tinha tido espaço. Essas mudanças foram influenciadas pelo contexto internacional no qual a perspectiva de desenvolvimento se ampliava diante da agenda dos ODMs, e especialmente pela reorientação política ocorrida nesses países após a eleição de governos de esquerda e progressistas que tinham como pano de fundo de suas plataformas políticas preocupações com o tema da pobreza e do desenvolvimento social.

As eleições de governos de “centro-esquerda” e progressistas nos países sul-americanos nos anos 2000, que esteve muito associada às insatisfações e resultados negativos no campo social durante o período neoliberal dos anos 90, levaram a uma maior preocupação com a temática social. Não somente o Brasil, mas também Argentina, Paraguai e Uruguai inseriram a temática social em suas agendas. Esses novos governos trouxeram para a região uma preocupação maior com a agenda de desenvolvimento social e isso impactou na orientação dada pelos mesmos ao processo de integração no MERCOSUL.

Analisando o processo de integração à luz dos objetivos de desenvolvimento, tanto em relação à pauta de desenvolvimento econômico que predominou até meados dos anos 90, como em relação à pauta de desenvolvimento social que surgiu com mais força nos anos 2000 foi possível compreender essas agendas e os mecanismos instituídos para dar conta dessas mudanças.

Como vimos, essa mudança não significou abandono da pauta comercial no processo integracionista, mas levou a uma reorientação das agendas sob uma perspectiva mais inclusiva do desenvolvimento. A inclusão de temas como direitos humanos, desenvolvimento social e participação, foram acompanhadas de uma preocupação maior com a agenda de integração física e produtiva e de uma preocupação maior com a promoção da cooperação entre os países, com a redução de assimetrias tanto sociais quanto econômicas, e a promoção do desenvolvimento a partir de uma perspectiva mais integral.

Por outro lado, verificamos também que a inclusão de Paraguai e Uruguai no processo de integração levantou importantes questões quanto ao sucesso de um processo de integração que envolvia economias com desenvolvimentos tão diferentes. Especialmente no caso paraguaio, o baixo nível de desenvolvimento econômico e as características de sua economia impunham dúvidas quanto à viabilidade desse processo. A necessidade de maiores investimentos por parte dos países maiores para financiar mudanças e desenvolvimento no

Paraguai era latente, mas não ganhou espaço na agenda até os anos 2000 quando ocorreu a mudança de perspectiva da agenda de integração.

A criação do FOCEM foi um marco nesse sentido, na medida em que buscava financiar o desenvolvimento produtivo e social das economias menores visando reduzir as assimetrias entre os países, por meio de uma lógica de contribuição em que as economias maiores contribuem mais e acessam menos recursos. A preocupação em promover o desenvolvimento especialmente das economias menores está relacionada à própria noção de desenvolvimento que passou a pautar os governos da região, especialmente o Brasil que é o maior contribuidor do fundo.

[...]a instituição do Fundo de Convergência Estrutural (Focem), em 2006, no qual o Brasil aporta 70% dos recursos e recebe 10% em programas, representa uma mudança conceitual e o reconhecimento de que, sem buscar atenuar as assimetrias entre os países, não é possível avançar no processo de integração regional (LIMA, 2014, p. 84)

Lima (2014) ao se referir às inovações trazidas pela Política Externa de Lula ao MERCOSUL afirma que havia o entendimento de uma forte vinculação entre a prosperidade do Brasil e a prosperidade da região. “Essa interdependência não seria apenas para nos precaver de eventuais externalidades, fruto de fronteiras cada vez mais porosas. Mas está inserida na crença de que não podemos crescer se a região não crescer junto” (p.84). Para Lima (2014) esse quadro cognitivo está ausente dos modelos de regionalismo aberto e por isso já seria possível falar em uma nova fase do regionalismo no MERCOSUL.

A análise dos dados da cooperação oferecida pelo FOCEM aos países do bloco demonstrou que de fato ela canaliza grande parte dos recursos para as economias menores, Paraguai e Uruguai, apesar de não ser muito significativa em relação ao PIB desses países no sentido de alcançar de fato uma redução de assimetrias entre os países em um curto espaço de tempo. Por outro lado, no que diz respeito aos objetivos de investimento em infraestrutura nesses países, verificamos que no caso do Paraguai, os recursos investidos pelo FOCEM nessa área são consideravelmente altos quando comparados ao financiamento público em infraestrutura naquele país. Também verificamos que os recursos desembolsados pelo FOCEM são relevantes e significativos em relação às demais fontes externa de cooperação que esses países acessam. Em especial, percebemos que enquanto a cooperação do FOCEM para esses países se intensificou nos últimos anos, foi reduzida a cooperação a título de AOD contabilizada pelo CAD a esses mesmos países, especialmente a cooperação bilateral. Isso significa que é possível promover um maior nível de autonomia desses países que passam não

só a usar mais os organismos multilaterais, como a usar um fundo multilateral no qual efetivamente possuem poder de decisão.

Cada uma dessas observações possui implicações relevantes. No que diz respeito a transferência de recursos às economias menores, ela é importante não apenas pelo montante transferido, mas também por promover um redirecionamento dos investimentos a esses países dentro do bloco. Da mesma forma, o significativo volume de recursos investidos em infraestrutura, quando comparado ao financiamento público a esse setor nos países menores, especialmente no caso paraguaio, cumpre com um importante objetivo especialmente considerando que é esse o país que menos investe em sua infraestrutura em termos relativos ao seu PIB (conforme dados constantes do relatório da CEPAL, 2014).

Também a disponibilização de fundos não reembolsáveis, que se apresentam como alternativas a outras fontes de financiamento externas – operadas em grande medida por países de desenvolvimento avançado e que requerem reembolso –, é importante na medida em que permite maior autonomia dos países em relação a essas fontes de recursos externas. Como discutido no primeiro capítulo deste trabalho as relações de doação inerentes à CID tradicional de países do Norte para países do Sul reforça uma relação assimétrica entre esses países em que há uma perpetuação de uma dívida ou relação de dominação. Já a cooperação sul-sul, apesar de não ser isenta de interesses, não reforça essa relação hierárquica, ao contrário rejeita a ideia de hierarquia e insere o conceito de reciprocidade ou ajuda mútua – por meio do qual a obrigação de retribuir está clara na relação. (MAWDSLEY, 2012). A constituição do FOCEM como um fundo regional no qual os países que recebem também contribuem e são responsáveis pelas decisões é um exemplo disso, ao minimizar essa relação de dominação e hierarquia.

Portanto, não só o fato de ser uma cooperação entre países em desenvolvimento, mas também o fato de ser canalizada por uma agência multilateral da qual esses mesmos países fazem parte e têm poder de decisão, a cooperação do FOCEM se apresenta como um elemento de autonomia para eles. O fato de países como o Brasil e Argentina contribuírem mais não significa que possuem maior peso nas decisões do Fundo, diferente do que ocorre com outras fontes multilaterais onde os países que mais contribuem são também os que possuem maior peso nas decisões, o que acaba por perpetuar uma relação hierárquica mesmo dentro desses organismos. No MERCOSUL as decisões permanecem sendo consensuais e o mesmo vale para as decisões dentro do FOCEM. Cabe ressaltar ainda que nos dados analisados não foi possível filtrar a cooperação contabilizada pelo CAD totalmente realizada a fundo perdido, já que para aquele tipo de cooperação a regra de concessionalidade é de apenas

25%. Não obstante, isso apenas reforça as conclusões quanto à importância dos recursos do FOCEM para esses países (Paraguai e Uruguai) na medida em que seus recursos são concedidos integralmente a fundo perdido.

Assim, pelo pouco tempo de existência do FOCEM e volume de recursos alocados em grande parte por um único país, é possível concluir que ele já cumpre um importante papel para aumentar o poder de barganha dos países menores no cenário internacional e garante uma quantia de recursos significativa quando comparada à quantia disponível por outras fontes de financiamento externa. Certamente novos estudos são possíveis para se aferir o impacto desse financiamento sobre as economias locais, mas a análise aqui realizada já nos permitiu compreender seu papel enquanto fonte de financiamento multilateral genuinamente regional e que aponta para um caminho promissor para aprofundar a integração entre os países da região.

Por outro lado, verificamos que ao se tratar da temática social, ainda que os anos 2000 tenham representado uma mudança significativa da agenda do processo de integração, com maior participação de instituições dedicadas a esse tema e maior preocupação dos países que passam a inseri-lo em seus discursos, esse fato não se refletiu no financiamento proporcionado pelo FOCEM da mesma maneira que o tema de convergência estrutural ou mesmo desenvolvimento de competitividade. Mesmo sem desmerecer a importância dos investimentos em infraestrutura para os países menores, é importante pensar que mecanismos podem ser usados para que seja também realizada uma abordagem efetiva na temática social.

Isso porque, segundo Draibe (2007) “para alcançar aqueles objetivos de bem-estar social integrado, parece importar e mais ainda, o próprio modelo de desenvolvimento econômico e social dos países membros, um modelo que, diferentemente do cenário atual, inclua e privilegie o progresso social nas suas próprias metas econômicas.”

Além de razões de equidade, de igualdade, de coesão e inclusão social, há razões econômicas que justificam uma tal proposição, apontando para argumentos que sublinham a importância, nos tempos atuais, de se criarem alternativas ou modelos de desenvolvimento econômico que sejam ao mesmo tempo economicamente dinâmicos, politicamente democráticos e socialmente inclusivos. Em outros termos, mais que a política social em si, e sua unificação, são suas vinculações com a política econômica as que mais decisivamente deveriam constituir o centro nevrálgico da Agenda Social do MERCOSUL. (DRAIBE, 2007, p.175)

Se por um lado a criação do FOCEM reconheceu essa questão ao incluir a agenda de coesão social em sua constituição afirmando que “resulta necessário que os intercâmbios comerciais sejam abordados em conjunto com políticas de convergência e coesão social, que

permitam gerar processos sólidos de crescimento y distribuição”<sup>66</sup> (tradução nossa), por outro, os baixos investimentos feitos pelo próprio fundo em projetos sociais apresenta-se como um desafio a ser superado.

Pelo que fora aqui estudado, não há qualquer documento que limite o volume de recursos do FOCEM para a agenda social, mas na prática a priorização dada aos projetos de infraestrutura acabam por assumir mais de 90% dos recursos destinados pelo Fundo. Apesar de ser uma competição naturalmente desigual na medida em que projetos de infraestrutura são em si muito mais caros que os projetos sociais, o que ocorre é que o financiamento destinado aos projetos sociais não tem sido capaz de gerar o mesmo efeito comparativo em relação às outras fontes de financiamento externas. Isso demonstra que a pesar da importância significativa dos financiamentos do FOCEM, os projetos sociais ainda estão aquém do esperado.

Por fim, buscamos levantar algumas considerações quanto a escolha por fortalecer o FOCEM para destinar maiores volumes de recursos aos projetos sociais ou criar novos fundos. Apesar do desejo expresso pelas instâncias dedicadas à temática social dentro do bloco de criar novos fundos, acredita-se que esse caminho possa gerar um elevado ônus na medida em que cria novas estruturas burocráticas e exige um grande esforço de manutenção por parte dos países. Por outro lado, a opção por aprimorar o FOCEM como um mecanismo de financiamento de projetos não apenas de infraestrutura, mas também sociais – dentro do programa já existente destinado na estrutura do fundo destinado à coesão social – poderá fortalecer seu papel na região e garantir um desenvolvimento mais integral para os países que o compõem.

Nesse sentido, o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) apresenta-se como um importante ator para as definições de linhas de financiamento e apoio à elaboração e apresentação de projetos sociais dentro do bloco. Apesar de pequeno em sua estrutura e do pouco tempo de existência, o ISM já foi concebido com objetivos ambiciosos como o de contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo fundamental no desenvolvimento do MERCOSUL e de contribuir para a superação das assimetrias. Também são objetivos do Instituto colaborar tecnicamente na elaboração de políticas sociais regionais e identificar fontes de financiamento e promover mecanismos de cooperação horizontal. Assim, ainda que os desafios sejam muitos para, compreende-se que o MERCOSUL possui as diretrizes e instituições necessárias para fazer frente a esses desafios, devendo para isso

---

<sup>66</sup> Idem.

buscar uma efetiva integração entre essas mesmas instituições e fortalecer seus mecanismos de cooperação.

Cabem ainda algumas considerações quanto aos temas desenvolvidos nesse trabalho. A primeira dela diz respeito à participação social dentro dos processos de integração do MERCOSUL. Conforme demonstrado no segundo capítulo, há uma demanda clara dentro do bloco por maior participação social e que foi traduzida tanto pela ampliação dos espaços de participação social dentro do bloco (como nas reuniões especializadas) como pela criação de uma Unidade de Participação Social (UPS) destinada a financiar e fomentar a participação social no processo de integração. Essas iniciativas, ainda que motivadas em grande medida pela sociedade brasileira e pelo governo brasileiro, necessitam ser fortalecidas tanto nas instâncias decisórias do bloco, com também nas decisões quanto à cooperação e integração de uma forma mais abrangente.

Segundo Saravia (2009) é a participação social no processo de formulação das políticas públicas que garante a consciência de cidadania, a qual implica na própria identificação da população com o bem público e conseqüentemente permite a apropriação dos resultados dessas políticas. É também condição para a garantia de continuidade das mesmas, ou seja, para a própria sustentabilidade das políticas (SARAVIA, 2009). Uma vez que a Política Social é tida como fornecedora de um bem público custeado pelo conjunto da sociedade e destinado a ela em seu conjunto, se constrói também a noção de cidadania (LOBATO, 2006). Assim, a participação social é importante não apenas para garantir que o bem oferecido é o mais adequado às necessidades da população e para promover o controle e vigilância sobre os gastos do governo (recursos esses vindos da própria sociedade), mas também para garantir a existência da própria noção de cidadania dessa sociedade que é não apenas receptora de um bem social, mas ela mesma promotora e responsável por esse bem.

No caso da cooperação internacional e da integração regional isso não é diferente. O MERCOSUL, ainda que economicamente seja caracterizado como uma união aduaneira imperfeita, tem dado importantes passos em outras áreas políticas e sociais. Nesse sentido, é importante que haja um efetivo envolvimento da sociedade para que o processo de integração seja promissor e permanente.

Cabe destacar que no caso do FOCEM os projetos financiados devem ser propostos e executados sob responsabilidade do setor público de um ou mais Estados Partes. Isso significa que não há financiamento de projetos da sociedade civil. Apenas no caso do Programa II “desenvolvimento de competitividades”, alguns itens podem ser delegados a instituições públicas, mistas ou privadas que sejam parte da Administração Direta, Indireta ou do Sistema

Operacional do Estado Parte. Mesmo nesses casos, preserva-se a responsabilidade do Estado pela gestão completa do projeto. Mesmo que permaneça essa orientação e não haja possibilidade de financiamento de projetos da própria sociedade civil, compreende-se que seria importante para a legitimação do FOCEM que ele incentivasse a participação da sociedade na elaboração e acompanhamento dos projetos propostos pelos Estados. Mesmo porque, conforme bem destaca Wanderley (2002) “sem a presença consciente e ativa da sociedade civil nos processos integrativos eles perdem consistência em curtos prazos e são atingidos por conflitos intra e intergovernos.”

A segunda observação diz respeito ao próprio mecanismo de funcionamento do FOCEM dado que, com a inclusão de Venezuela e Bolívia nesse processo ele possivelmente terá de se adaptar e abrir novos caminhos de atuação. No caso da Venezuela, que aderiu formalmente ao MERCOSUL em 2012, esse país já tem sua participação prevista no âmbito do FOCEM, que seria iniciada já em 2014, e a sinalização é de que sua inclusão irá ampliar o escopo de atuação do FOCEM tanto pelo aumento em sua capacidade de arrecadação (que com as contribuições desse país passará de US\$ 100 milhões anuais para US\$ 127 milhões) como pela possibilidade de ampliar seus projetos na região. Assim como Brasil e Argentina, a Venezuela terá responsabilidade em contribuir com maior volume de recursos que a utilização que poderá fazer deles.

Já a adesão da Bolívia, certamente irá requerer uma atenção redobrada, já que esse país possui indicadores sociais semelhantes e em muitas vezes piores que o Paraguai. Possivelmente essa situação demandará dos países que repensem a forma de distribuição de recursos e como deverão atuar para ampliar a capacidade de financiamento do Fundo com o objetivo de não reduzir o financiamento já destinado ao Paraguai.

Além disso, atualmente o Uruguai, apesar de possuir um PIB relativamente baixo quando comparado a Argentina ou Brasil – o que faz com que contribua com pouco –, possui indicadores sociais mais elevados, inclusive que o Brasil e mesmo assim acessa um volume alto de recursos. Ainda que para o Brasil como um todo isso não seja um problema dado o tamanho da economia brasileira e o pouco peso relativo do FOCEM para o país, é importante ter em mente que há regiões do país que apresentam indicadores sociais muito baixos e poderiam se beneficiar desses recursos<sup>67</sup>. Também no caso boliviano, que possui indicadores

---

<sup>67</sup> Apesar do PIB brasileiro ser 40 vezes superior ao PIB Uruguaio, os dados do Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 2013, mostra que enquanto o PIB per capita do Uruguai era de US\$ 13.315 per capita, enquanto a do Brasil foi de US\$ 10.278. O Brasil ainda possui menor IDH que o Uruguai (0,73 contra 0,792, respectivamente), maior percentual da população abaixo do limiar da pobreza (6,1 contra 0,2 no caso uruguaio para linha de 1,25 dólares ao dia), pior distribuição de riqueza (Índice de gini de 54,7 no caso brasileiro e de

por vezes piores que os paraguaios, certamente a distribuição de recursos destinados ao país não poderá tomar em conta apenas as proporções do PIB, mas também seus indicadores sociais<sup>68</sup>. Uma distribuição mais justa dos recursos do Fundo deveria levar em conta também as necessidades estruturais e sociais dos países para que se cumpra com seus objetivos de promover a coesão social.

Conforme já apontado por Souza, Oliveira e Gonçalves (2010) o FOCEM poderia usar um mecanismo misto que utilizasse uma distribuição diferenciada entre projetos de infraestrutura e projetos sociais, por meio da qual os primeiros seguiriam as dimensões dos PIBs dos países – como ocorre atualmente – e os últimos levariam em consideração as características sociais das regiões que encontram-se abaixo da média do bloco em termos de renda per capita e IDH, independente do país a que pertencem. Dessa forma, seria possível beneficiar regiões com piores indicadores sociais, inclusive no Brasil como é o caso do Norte e Nordeste que possuem alguns dos piores indicadores sociais do bloco. Os autores ainda argumentam que esse tipo de mudança poderia ser bem recebida pela população brasileira e ajudaria a legitimação do Fundo e dos gastos do país em seu financiamento.<sup>69</sup>

---

45,3 no caso uruguaio) entre outros indicadores. No caso do Nordeste e Norte brasileiros a situação é ainda pior. Segundo dados do PNUD disponibilizados no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil de 2013 estados no Norte e Nordeste, como Amazonas, Acre, Alagoas, Maranhão e Piauí, entre outros possuem, IDH municipal abaixo de 0,680. Dados disponíveis em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>

<sup>68</sup> Segundo dados do Banco Mundial, o PIB da Bolívia em 2013 foi de US\$30,6 bilhões e o do Paraguai foi de US\$29,9 bilhões, já renda per capita dos dois países é de US\$4.499 e US\$ 4.752, respectivamente. Além disso, a Bolívia ainda possui indicadores sociais piores que o Paraguai maior taxa de pobreza multidimensional (20,5 para Bolívia e 13,3 para o Paraguai), maior percentual de população abaixo do limiar da pobreza na linha de 1,25 UDE/dia (15,6% no caso da Bolívia e 7,2% no caso do Paraguai) além de maior taxa de trabalho infantil (26% no caso da Bolívia e 15% no caso do Paraguai). Esses dados são preocupantes, na medida em que o Paraguai já possuía as piores indicadores sociais do MERCOSUL dentre os avaliados aqui. Relatório disponível em: <http://www.un.cv/files/HDR2013%20Report%20Portuguese.pdf>

<sup>69</sup> Quanto à legitimidade do FOCEM, ainda que não tenham sido encontrados estudos sobre a percepção da opinião brasileira em relação ao FOCEM especificamente, cabe destacar a pesquisa realizada com as elites brasileiras sobre a opinião em relação à política externa e que revelou que a maior parte dos temas avaliados pelos entrevistados como uma ameaça importante, mas não grave, aos interesses do Brasil nos próximos anos têm a ver com as relações estabelecidas com os países vizinhos. Por exemplo, 81% dos entrevistados consideraram a instabilidade nos países vizinhos como uma ameaça aos interesses do Brasil nos próximos 10 anos (sendo que 30,2% a classificam como grave e 50,8% como não grave). No que se refere à preocupação com a pobreza, fome e questões sociais, a mesma pesquisa ainda revelou que 85,5% dos entrevistados avaliaram a questão da pobreza e fome no mundo como uma ameaça aos interesses do Brasil nos próximos 10 anos (sendo que 52,5% a avaliaram como ameaça grave e 33% como não grave). Ainda que essas não sejam as únicas variáveis a serem consideradas no que diz respeito aos gastos do Brasil com o financiamento de projetos em outros países, mesmo que destinados a melhoras sociais, ele demonstra uma preocupação em relação aos efeitos que a pobreza no mundo e a instabilidade em países vizinhos pode gerar para o Brasil. A pesquisa Brasil, as Américas e o Mundo: Opinião Pública e Política Externa de autoria de Maria Hermínia Tavares de Almeida envolveu questionários a pessoas participam do processo decisório ou contribuem de forma relevante para a formação da opinião, incluindo ministros e membros do primeiro escalão do Executivo e do Legislativo, grupos de interesse, líderes de organizações não-governamentais, acadêmicos, jornalistas e empresários com atuação na esfera internacional. (ALMEIDA, 2011).

Cabe lembrar que o regulamento do FOCEM foi revisado em 2010, conforme já era previsto desde sua criação, entretanto, essas preocupações não apareceram e o mecanismo de funcionamento continua o mesmo. Com a entrada da Venezuela e possivelmente da Bolívia essas questões deverão ser reconsideradas para que o FOCEM possa se consolidar como um mecanismo de fato orientado à redução das assimetrias e ao desenvolvimento dos países.

Por fim, caberia ainda pensar no papel que esse fundo e o MERCOSUL como um todo terão frente à consolidação da UNASUL. Isso porque, a UNASUL já nasceu com o intuito de promover integração política e cooperação técnica entre os países e em seu tratado constitutivo trouxe a preocupação em construir um “espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político... com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados”<sup>70</sup> O Brasil, grande motivador do processo de criação da UNASUL, é o ator central dos dois processos e certamente tem interesses na ampliação que o FOCEM poderá ter para a região como um todo.

---

70 Tratado constitutivo da UNASUL. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>

## **REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. AT 8–Opinião Pública, Cultura Política e Democracia. **IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública. World Association for Public Opinion Research – Wapor**, 2011. Disponível em [http://waporbrasil.ufmg.br/papers/Maria\\_Hermnia\\_Tavares\\_de\\_Almeida.pdf](http://waporbrasil.ufmg.br/papers/Maria_Hermnia_Tavares_de_Almeida.pdf)

ALTIMIR, Oscar; BECCARIA, Luis. Distribución del ingreso en la Argentina. **Serie Reformas Económicas** N° 40, CEPAL, 1999. Disponível em <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/4562/P4562.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/argentina/tpl/top-bottom.xslt>

AMORIM, Celso. Início de uma política externa ativa e ativa. MARINGONI, Gilberto, SCHUTTE, Giorgio R; BERRON, Gonzalo (org.) 2003-2013: **Uma Nova Política Externa**. Ed. Copiart, 2014.

ARBILLA, José María. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). **Contexto internacional**, v. 22, n. 2, p. 337-386, 2000.

AYLLON, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, vol. 5, n. 8, 2006.

BARBA, Aldo; PIVETTI, Massimo. Distribution and accumulation in post-1980 advanced capitalism. **Review of Keynesian Economics**, 2012, vol. 1, issue 1, pages 126-142

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la cepal: estructuralismo y neoestructuralismo . **Revista CEPAL** N° 97 p. 173-194. 2009

BIELSCHOWSKY, R e MUSSI, C. Padrões de investimento e de transformação estrutural na economia brasileira: A era desenvolvimentista (1950-1980) e depois (1981-2003 e 2004-2010), Brasília, CGEE-CEPAL, mimeo, 2012.

BUVINIC, M. Inclusão Social na América Latina *in* BUVINIC, M. et al (ed.). **Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico na América Latina**. Rio de Janeiro: BID. Editora Campus, 2005 p.1-32.

CACCIAMALI, M. C. Distribuição de renda no Brasil: persistência do elevado grau de desigualdade *in* **Manual de economia**, v. 4, 2002. p. 406–422

CARVALHO, Fernando Cardim de. Bretton Woods aos 60 anos. **Novos Estudos Cebrap**, v. 70, p. 51, 2004.

CASTRO, Lavínia Barros de. Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 1990 *in*: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira Contemporânea**, 2ª Edição. 2011.

CASTRO, Marcus Faro de; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 1990. 2002. Revista De Sociologia e Política Nº 18: 109-129. 2002. Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/7780>

CASTRO VIEIRA, J, de. Dinâmica polieconômica do Mercosul frente à globalização. Tese de Doutorado. Brasília, UNB/Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre a América Latina e o Caribe, 2001.

CEPAL. Panorama Social da América Latina, 2010.

CEPAL, Panorama Social da América Latina. 2013a. Disponível em [http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/9/51769/P51769.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/9/51769/P51769.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl). Acessado em 14 de novembro de 2014.

CEPAL, Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe, 2013b. Disponível em [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/51946/3Estadisticas\\_sociales.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/51946/3Estadisticas_sociales.pdf). Acessado em 14 de novembro de 2014.

CEPAL, Base de datos de inversiones en infraestructura económica en América Latina y el Caribe, 1980-2012. EII-LAC. 2014. Disponível em <http://www.cepal.org/Transporte/noticias/noticias/3/53923/EII-LAC-DB1980-2012.pdf>. Acessado em 14 de novembro de 2014.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2ª Ed. Brasília. Editora UnB, 2002.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada*. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo. Editora UNESP 2004.

COUTINHO, Marcelo. Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. **Revista de Sociologia Política**, n. 27, 2006.

COUTINHO, Marcelo; HOFFMANN, Andrea R.; KFURI, Regina. Raio-X da Integração Regional. **Estudos e Cenários, Observatório Político Sul-Americano**, 2007.

CRPM, Relatório da Presidência Pro tempore da CRPM ao Conselho de Administração do FOCEM, Foz do Iguaçu, 14 de dezembro de 2010 (Anexo XI ATA CRPM Nº 25/10).

CRPM, Informe da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL ao Conselho de Administração do FOCEM, Montevideú, dezembro de 2011 (AnexoVII ATA CRPM Nº 22/11)

CRPM, Relatório da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL ao Conselho de Administração do FOCEM, Montevideú, dezembro de 2012 (Anexo X ATA CRPM Nº 17/12)

CRPM, Informe sobre funcionamento do FOCEM elaborado pela CRPM para consideração do Conselho de Administração do FOCEM, Montevideu, dezembro de 2013 (Anexo VIII ATA CRPM Nº 01/14)

DRAIBE, Sonia Miriam. Coesão Social e integração Regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro. 2007. Disponível em <http://www.readcube.com/articles/10.1590/S0102-311X2007001400007> . Acessado em 14 de novembro de 2014.

EFSUL, Relatório consolidado auditoria no FOCEM 2010 – Brasília: TCU, 2011. Disponível em [http://efsur.org/sites/default/files/files/Documentos3/Fundo\\_Convergencia\\_Estrutural\\_Mercosul\\_Relatorio\\_Portu.pdf](http://efsur.org/sites/default/files/files/Documentos3/Fundo_Convergencia_Estrutural_Mercosul_Relatorio_Portu.pdf) Acessado em 14 de novembro de 2014.

FIORI, José Luís. As vitórias da esquerda na América do Sul. **Margem Esquerda**, v. 9, n. 6, p. 55-59, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio. “Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula (2003-2010)” em **Economia Brasileira Contemporânea**, Giambiagi, F. (org.). Campus Editora, 2ª Edição, 2011.

GIBSON, Bill; MOLINAS, José; MOLI, Margarita. Liberalización del Sector Externo en Paraguay. Efectos sobre el crecimiento, la distribución del ingreso y la pobreza. **University of Vermont (Burlington) y Universidad Católica (Asunción, Paraguay)**, 2000.

GONZALES, Fernando e MANZANAL, Mabel. Agricultura Familiar y soberanía alimentaria. Una estrategia en el ámbito del MERCOSUR, desde la perspectiva del caso argentino in **VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. América Latina: realineamientos políticos y proyectos en disputa**. Porto de Galinhas, Pernambuco, Brasil 15 a 19 de novembro de 2010.

GRANT, Ruth W. e KEOHANE, Robert O. Accountability and Abuses of Power in World Politics. **American Political Science Review**, vol. 99, nº 1, February. 2005

HATTORI, Tomohisa. The moral politics of foreign aid. **Review of International Studies**, v. 29, n. 02, p. 229-247, 2003.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. *RBPI*, ano 51, n 2. 2008

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

IVO, Anete B.L. et al. O paradigma do desenvolvimento: do mito fundador ao novo desenvolvimento. *Caderno CRH*, v. 25, n. 65, 2012.

ISM, MERCOSUL. A dimensão social do MERCOSUL. Marco conceitual. Assunção, 2013. Disponível em [http://ismercotur.org/wp-content/uploads/downloads/2013/04/A-dimens%C3%A3o-social-do-MERCOSUL-\\_web\\_spread.pdf](http://ismercotur.org/wp-content/uploads/downloads/2013/04/A-dimens%C3%A3o-social-do-MERCOSUL-_web_spread.pdf)

ISM, MERCOSUL. Proyectos y Políticas Sociales del MERCOSUR en perspectiva. Assunção, 2014. Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PublicacionSIMPIS\\_jul2014.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PublicacionSIMPIS_jul2014.pdf)

IZERROUGENE, Bouzid. O desafio da integração social no MERCOSUL. *Revista PROLAM*, v. 1, p. 100-112, 2009. Disponível em [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/21523\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/21523_Cached.pdf)

KEOHANE, Robert Owen; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. New York: Longman, 2001.

KLIKSBERG, Bernardo. **América latina: uma região de risco--pobreza, desigualdade e institucionalidade social**. Unesco, 2002.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. Desenvolvimento e cooperação internacional. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 183-186, 2012.

LACERDA, Marcos. CID, Conferência de Bandung e a questão dos Direitos Humanos. In: KRAYCHETE, Elsa S. e MILANI, Carlos R. S. **Desenvolvimento e Cooperação Internacional: relações de Poder e política dos Estados**. Salvador. Edufba. 2014,

LAURSEN, Finn. Theoretical Perspectives on Comparative Regional Integration in: \_\_\_\_\_  
**Comparative Regional Integration. Theoretical Perspectives.** Ashgate Publishing, 2003

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo. Globalização, Regionalização e América do Sul. **Observatório Político Sul-Americano**, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, E (org). **Globalização, Estado e desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV Editora**, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de. Avanços, impasses e desafios da integração. Schutte, Giorgio R; Berron, Gonzalo (org.) 2003-2013: **Uma Nova Política Externa.** Ed. Copiart, 2014

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, E (org). **Globalização, Estado e desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV Editora**, 2007.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas in SARAIVA, Enrique e FERRARENZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea.** Brasília: ENAP, 2006.

MARINGONI, Gilberto, SCHUTTE, Giorgio R; BERRON, Gonzalo (org.) 2003-2013: **Uma Nova Política Externa.** Ed. Copiart, 2014

MARTÍNEZ, Rodrigo et al. **El gasto social en El Salvador, el Paraguay y el Perú.** CEPAL, 2010.

MARTINS, José Renato Vieira; SILVA, Carolina Albuquerque. Políticas Sociais e Participação Social: A constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. Boletim de Política Internacional. IPEA, p. 65, 2011.

MAWDSLEY, Emma. The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 37, n. 2, p. 256-272, 2012.

MENEZES, Alfredo da Mota; PENNA FILHO, Pio. **Integração regional: os blocos econômicos nas relações internacionais**. Elsevier, 2006.

MERCOSUL. Comunicado Conjunto dos Presidentes. Córdoba, 2006.

MERCOSUL. Comunicado Conjunto dos Presidentes. Foz do Iguaçu, 2010.

MERCOSUL. Decisões CMC N° 61/00; 27/03; 19/04; 45/04; 18/05; 24/05; 19/06; 28/06; 03/07; 08/07; 28/07; 67/07; 37/08; 39/08; 01/10; 24/10; 45/10; 63/10; 65/10; 67/10; 08/11; 12/11; 10/12; 11/12; 27/12; 41/12; 03/14. Disponíveis em <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/Indice.asp>

MERCOSUL, Iniciativa de Assunção sobre a luta contra a pobreza extrema. 2005. Disponível em [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/cmc\\_2005\\_acta01\\_declara\\_presiden\\_pt\\_iniciativaluhacontrapobrezaextrema.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/cmc_2005_acta01_declara_presiden_pt_iniciativaluhacontrapobrezaextrema.pdf)

MERCOSUL, FOCEM. Regulamento. 2010. Disponível em <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=reglamento>

MERCOSUL. RES GMC 11/04.

MERCOSUL, RMADS. Atas N° 02/09 e N° 01/10

MESQUITA, Lucas. Sociedade Civil e Política Externa Brasileira-Mudanças Conceituais e Participativas nos Governos FHC e Lula. **OIKOS (Rio de Janeiro)**, v. 11, n. 2, 2012.

MILANI, Carlos RS. APRENDENDO COM A HISTÓRIA: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, 2012.

MILANI, Carlos RS; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto int., Rio de Janeiro**, v. 35, n. 1, 2013. Disponível em <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/1artigo351.pdf> Acessado em 14 de novembro de 2014.

NASCIMENTO, Renato. “A fome como uma questão social nas políticas sociais brasileiras/” in Revista IDeAS, v.3, n.2 p.197-225, jul./ dez. 2009. Disponível em [http://r1.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v03/n02/IDeAS-v03\\_n02-Artigo\\_RENATO\\_CARVALHEIRA.pdf](http://r1.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v03/n02/IDeAS-v03_n02-Artigo_RENATO_CARVALHEIRA.pdf) Acessado em 14 de novembro de 2014.

NERY, Tiago. A Contribuição do Pensamento da CEPAL para o conceito de Desenvolvimento. In: KRAYCHETE, Elsa S. e MILANI, Carlos R. S. **Desenvolvimento e Cooperação Internacional: relações de Poder e política dos Estados**. Salvador. Edufba. 2014.

NYE, Joseph S. Comparing common markets: a revised neo-functionalist model. *International Organization*, v. 24, n. 04, p. 796-835, 1970.

OCAMPO, José Antonio. Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina. **Revista de la CEPAL**, N° 65. 1998.

OCAMPO, José A. Desenvolvimento econômico e inclusão social in BUVINIC, M. et al (ed.). **Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico na América Latina**. Rio de Janeiro: BID. Editora Campus, 2005, p.33-40.

PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano. A Ascensão do Sul: Progresso num Mundo Diversificado. 2013. Disponível em: <http://www.un.org/development/dha/pnud/Portuguese.pdf> Acessado em 14 de novembro de 2014.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. Cooperação e Integração regional: um esboço teórico in: SALATINI, R. e PRADO (org). **Pacifismo e Cooperação nas Relações Internacionais Teoria e prática**. Ed. UFGD, 2013.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010. Tradução do Título original: “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games”. Publicado originalmente na revista *International Organization* (Boston, v. 42, n. 3, p. 427-460, Summer.1988).

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública in SARAVIA, Enrique e FERRARENZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta – São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRANO, F. Relações de Poder e a Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível in FIORI, J (org.). **O Poder Americano**, Editora Vozes, Petrópolis, 2005.

SERRANO, F e SUMMA, R. A Desaceleração Rudimentar da Economia Brasileira desde 2011, IE/UFRJ, mimeo, 2011.

SENNES, Ricardo Ubiraci. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Editora da UFRGS, 2003.

SOUZA, André de Mello e; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado e GONÇALVES, Samo Sérgio. O Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL: Agendas e Propostas. Boletim de Política Internacional. IPEA, p. 65, 2011.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Ibri, 2002.

VIGORITO, Andrea. La distribución del ingreso en Uruguay entre 1986 y 1997. **Revista de economía**, v. 6, n. 2, p. 243-300, 1999.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A construção de um Mercosul Social. **Ponto-e-Vírgula. Revista de Ciências Sociais**. ISSN 1982-4807, n. 1, 2007. Disponível em <http://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/14318/10466>

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Mercosul e sociedade civil. São Paulo em Perspectiva, v. 16, n. 1, p. 63-73, 2002. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392002000100008&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392002000100008&script=sci_arttext&tlng=pt)

**Pesquisa em bases de dados:**

- <http://stats.oecd.org/qwids/>
- <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>
- <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/Indice.asp>
- <http://www.mercosur.int/focem/>

# **ANEXOS**

## Levantamento dos projetos aprovados pelo FOCEM

## ARGENTINA

TÍTULO	NORMATIVA	ANO APROVAÇÃO CMC	PROGRAMA FOCEM	FINANCIAMENTO DA FONTE FOCEM (Aprovado)	CONTRAPARTIDA (Aprovada)	VALOR TOTAL APROVADO	EXECUÇÃO DE RECURSOS DA FONTE FOCEM					
							EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2010*	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2011**	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2012***	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2013****		
1	Vínculo de Interconexão em 132kv entre ET Iberá - Paso de los Libres Norte	MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 03/10	2010	I								
	aditivo - ALTERA VALOR	MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 01/12	2012									
2	PMES Exportadoras de bens de capital, plantas chave em mão e serviços de engenharia	MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 04/10	2010	II	\$ 552.500,00	\$ 119.500,00	\$ 672.000,00	\$ -	\$ -	\$ 61.400,00	\$ 61.400,00	
3	Intervenções Integrais nos Edifícios de Ensino Obrigatório nos Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay e San Javier - Proviencia de Santa Fe	MERCOSUL/CMC/ATA Nº 08/10	2010	III	\$ 5.212.585,00	\$ 2.721.314,00	\$ 7.933.899,00	\$ -	\$ 380.000,00	\$ 4.307.772,00	\$ 5.162.664,50	
4	Polo de desenvolvimento local e regional da Universidade Nacional Arturo Jauretche no município de Florencio Varela	MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 45/12	2012	III	\$ 13.951.400,00	\$ 12.577.881,55	\$ 26.529.281,55	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	
<b>TOTAL ARGENTINA</b>					\$ 43.437.396,00	\$ 25.948.529,55	\$ 69.385.925,55	\$ -	\$ 2.280.000,00	\$ 15.387.853,00	\$ 22.687.294,50	

\* fonte: Relatório da Presidência Pro tempore da CRPM ao Conselho de Administração do FOCEM, Foz do Iguaçu, 14 de dezembro de 2010 (Anexo XI ATA CRPM Nº 25/10)

\*\* fonte: Informe da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL ao Conselho de Administração do FOCEM, Montevideu, dezembro de 2011 (Anexo VII ATA CRPM Nº 22/11)

\*\*\* fonte: Relatório da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL ao Conselho de Administração do FOCEM, Montevideu, dezembro de 2012 (Anexo X ATA CRPM Nº 17/12)

\*\*\*\* fonte: Informe sobre funcionamento do FOCEM elaborado pela CRPM para consideração do Conselho de Administração do FOCEM, Montevideu, dezembro de 2013 (Anexo VIII ATA CRPM Nº 01/14)

## Levantamento dos projetos aprovados pelo FOCEM

BRASIL							EXECUÇÃO DE RECURSOS DA FONTE FOCEM					
TÍTULO	NORMATIVA	ANO DE APROVAÇÃO CMC	PROGRAMA FOCEM	FINANCIAMENTO DA FONTE FOCEM (Aprovado)	CONTRAPARTIDA (Aprovada)	VALOR TOTAL APROVADO	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2010*	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2011**	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2012***	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2013****		
1	Projeto de implementação da Biblioteca UNILA - BIUNILA e do Instituto MERCOSUL de Estudos Avançados - IMEA, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 02/09	2009	III								
						\$ 17.000.000,00	\$ 5.000.000,00	\$ 22.000.000,00	\$ -	\$ -		
2	Adensamento e Complementação Automotiva no âmbito do MERCOSUL	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 09/10	2010	II								
						\$ 2.960.881,00	\$ 968.363,00	\$ 3.929.244,00	\$ -	\$ 392.924,00		
3	Qualificação de Fornecedores de Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 11/10	2010	II								
						\$ 2.849.063,41	\$ 823.173,00	\$ 3.672.236,00	\$ -	\$ 367.224,00		
4	Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ponta Porã - MS	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 05/10	2010	I								
						\$ 4.496.136,33	\$ 1.640.071,00	\$ 6.136.207,00	\$ -	\$ -		
5	Obras de Engenharia do Sistema de Esgotamento Sanitário da Cidade de São Borja - RS	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 51/10	2010	I								
						\$ 6.502.361,89	\$ 3.462.173,00	\$ 9.987.176,00	\$ -	\$ -		
<b>TOTAL BRASIL</b>						<b>\$ 33.808.442,63</b>	<b>\$ 11.893.780,00</b>	<b>\$ 45.724.863,00</b>	<b>\$ -</b>	<b>\$ 760.148,00</b>	<b>\$ 1.206.894,00</b>	<b>\$ 3.123.409,41</b>

\* fonte: Relatório da Presidência Pro tempore da CRPM ao Conselho de Administração do FOCEM, Foz do Iguaçu, 14 de dezembro de 2010 (Anexo XI ATA CRPM N° 25/10)

\*\* fonte: Informe da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL ao Conselho de Administração do FOCEM, Montevidéu, dezembro de 2011 (Anexo VII ATA CRPM N° 22/11)

\*\*\* fonte: Relatório da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL ao Conselho de Administração do FOCEM, Montevidéu, dezembro de 2012 (Anexo X ATA CRPM N° 17/12)

\*\*\*\* fonte: Informe sobre funcionamento do FOCEM elaborado pela CRPM para consideração do Conselho de Administração do FOCEM, Montevidéu, dezembro de 2013 (Anexo VIII ATA CRPM N° 01/14)

## Levantamento dos projetos aprovados pelo FOCEM

PARAGUAI							EXECUÇÃO DE RECURSOS DA FONTE FOCEM				
TÍTULO	NORMATIVA	ANO APROVAÇÃO CMC	PROGMA FOCEM	FINANCIAMENTO DA FONTE FOCEM (Aprovado)	CONTRAPARTIDA (Aprovada)	VALOR TOTAL APROVADO	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2010*	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2011**	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2012***	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2013****	
1	MERCOSUL-Habitat de Promoção Social, Fortalecimento de Capital Humano e Social em assentamentos em condições de pobreza	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 08/07	2007	III	\$ 7.500.000,00	\$ 5.415.680,00	\$ 12.915.680,00	\$ 5.617.936,00	\$ 5.696.636,00	\$ 5.696.636,00	\$ 5.696.636,00
2	MERCOSUL ROGA	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 08/07	2007	III	\$ 7.500.000,00	\$ 2.205.882,00	\$ 9.705.882,00	\$ 2.564.301,00	\$ 5.536.169,00	\$ 5.571.169,00	\$ 5.571.169,00
3	Reabilitação e Melhoramento de estradas de acesso e anéis viários da Grande Assunção	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 08/07	2007	I	\$ 12.631.000,00	\$ 3.715.000,00	\$ 16.436.000,00	\$ 7.362.935,00	\$ 12.573.625,00	\$ 12.598.725,00	\$ 12.598.725,00
4	Programa de Apoio integral a Microempresas	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 08/07	2007	II	\$ 4.250.000,00	\$ 1.250.000,00	\$ 5.500.000,00	\$ 1.641.213,00	\$ 3.311.734,00	\$ 3.792.636,00	\$ 4.230.237,00
5	Laboratório de Biosegurança e Fortalecimento do Laboratório de Controle de Alimentos	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 08/07	2007	II	\$ 4.080.000,00	\$ 720.000,00	\$ 4.800.000,00	\$ 47.300,00	\$ 47.300,00	\$ 47.300,00	\$ 2.598.522,00
6	Reabilitação de corredores viários	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 11/07	2007	I	\$ 14.441.758,00	\$ 2.548.536,00	\$ 16.990.294,00	\$ 3.698.459,00	\$ 10.781.537,00	\$ 12.297.730,00	\$ 13.480.371,00
7	Construção e Melhoramento de Sistemas de Água Potável e Saneamento Básico em Pequenas Comunidades Rurais e Indígenas do País	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 47/07	2007	I	\$ 28.516.221,00	\$ 10.954.481,00	\$ 39.470.702,00	\$ 4.239.180,00	\$ 4.239.180,00	\$ 6.975.886,00	\$ 6.981.406,00
8	Recapeamento asfáltico do Trecho Alimentador da Rota 8, Corredor de Integração Regional, Rota 8 - San Salvador - Borja - Iturbe y Tamal a Rojas Potrero	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 48/07	2007	I	\$ 4.902.000,00	\$ 2.511.198,00	\$ 7.413.198,00	\$ 674.528,00	\$ 939.907,00	\$ 2.540.320,00	\$ 3.711.159,00
9	Desenvolvimento de Produtos Turísticos Competitivos na Rota Turística Integrada Iguazú-Misiones, Atração Turística do MERCOSUL	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 07/08	2008	II	\$ 992.300,00	\$ 310.430,00	\$ 1.302.730,00	\$ 647.200,00	\$ 886.200,00	\$ 892.140,00	\$ 982.100,00
10	Pavimentação Asfáltica sobre empredado do trecho alimentador das Rotas 6 e 7, corredores de integração regional, Presidente Franco - Cedrales	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 08/08	2008	I	\$ 4.517.000,00	\$ 1.329.500,00	\$ 5.846.500,00	\$ 903.045,00	\$ 3.453.982,00	\$ 4.070.352,00	\$ 4.518.900,00

## Levantamento dos projetos aprovados pelo FOCEM

PARAGUAI							EXECUÇÃO DE RECURSOS DA FONTE FOCEM				
TÍTULO	NORMATIVA	ANO APROVAÇÃO CMC	PROGRAMA FOCEM	FINANCIAMENTO DA FONTE FOCEM (Aprovado)	CONTRAPARTIDA (Aprovada)	VALOR TOTAL APROVADO	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2010*	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2011**	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2012***	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2013****	
11	Pavimentação Asfáltica sobre empredado do trecho alimentador da Rota 2, corredor de integração regional, Itacurubi de la Cordillera - Valenzuela - Gral. Bernardino Caballero	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 09/08	2008	I	\$ 4.008.000,00	\$ 1.178.500,00	\$ 5.186.500,00	\$ 1.153.320,00	\$ 3.641.414,00	\$ 3.649.094,00	\$ 4.016.600,00
12	Recapeamento do trecho alimentador das Rotas 1 e 6, corredores de integração regional, Rota 1 (Carmem del Paraná) - La Paz, Rota Graneros del Sur	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 10/08	2008	I	\$ 3.092.750,00	\$ 911.250,00	\$ 4.004.000,00	\$ 594.436,00	\$ 2.159.218,00	\$ 3.087.921,00	\$ 3.106.401,00
13	MERCOSUL - YPORÃ - Promoção de acesso a água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza.	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 11/08	2008	III	\$ 5.835.321,00	\$ 1.753.527,00	\$ 7.588.848,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 576.978,00
14	Construção da Linha de Transmissão 500 Kv Itaipu-Villa Hayes, a Sub-Estação Villa Hayes e a Ampliação da Sub-Estação Margem Direita Itaipu	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 07/10	2010	I	\$ 400.000.000,00	\$ 155.000.000,00	\$ 555.000.000,00	\$ -	\$ 30.000.000,00	\$ 170.100.145,00	\$ 248.700.000,00
15	Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Avaliação da Conformidade - DeTIEC	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 10/09	2009	II	\$ 5.000.000,00	\$ 1.470.588,00	\$ 6.470.588,00	\$ -	\$ 500.000,00	\$ 500.000,00	\$ 753.769,00
16	Reabilitação e Pavimentação Asfáltica do Trecho Concepción - Puerto Vallemí	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 06/10	2010	I	\$ 75.309.383,00	\$ 24.479.182,00	\$ 99.788.565,00	\$ -	\$ 14.163.853,00	\$ 32.845.234,00	\$ 50.662.766,00
17	Construção da Avenida Costeira Norte de Assunção - 2ª etapa (11,522 Km)	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 06/12	2012	I	\$ 41.212.084,00	\$ 17.984.609,00	\$ 59.196.693,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
18	Construção da Autopista Ñu Guazú: Asunción - Luque (6,3 Km.)*	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 02/11	2011	I	\$ 20.719.573,00	\$ 6.856.951,00	\$ 27.576.524,00	\$ -	\$ -	\$ 2.060.557,00	\$ 2.060.557,00
<b>TOTAL PARAGUAI</b>					<b>\$ 644.507.390,00</b>	<b>\$ 240.595.314,00</b>	<b>\$ 885.192.704,00</b>	<b>\$ 29.143.853,00</b>	<b>\$ 97.930.755,00</b>	<b>\$ 266.725.845,00</b>	<b>\$ 370.246.296,00</b>

\* fonte: Relatório da Presidência Pro tempore da CRPM ao Conselho de Administração do FOCEM, Foz do Iguaçu, 14 de dezembro de 2010 (Anexo XI ATA CRPM N° 25/10)

\*\* fonte: Informe da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL ao Conselho de Administração do FOCEM, Montevidéu, dezembro de 2011 (Anexo VII ATA CRPM N° 22/11)

\*\*\* fonte: Relatório da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL ao Conselho de Administração do FOCEM, Montevidéu, dezembro de 2012 (Anexo X ATA CRPM N° 17/12)

\*\*\*\* fonte: Informe sobre funcionamento do FOCEM elaborado pela CRPM para consideração do Conselho de Administração do FOCEM, Montevidéu, dezembro de 2013 (Anexo VIII ATA CRPM N° 01/14)

## Levantamento dos projetos aprovados pelo FOCEM

URUGUAI							EXECUÇÃO DE RECURSOS DA FONTE FOCEM				
TÍTULO	NORMATIVA	ANO APROVAÇÃO CMC	PROGMA FOCEM	FINANCIAMENTO DA FONTE FOCEM (Aprovado)	CONTRAPARTIDA (Aprovada)	VALOR TOTAL APROVADO	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2010*	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2011**	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2012***	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2013****	
1	Rota 26 - trechos Melo - "Arroyo Sarandi de Barceló"	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 08/07	2007	I	\$ 5.310.000,00	\$ 2.619.269,00	\$ 7.929.269,00	\$ 5.108.362,00	\$ 5.179.036,00	\$ 5.183.112,00	\$ 5.183.112,00
2	Internalização da especialização produtiva, desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de software, biotecnologia eletrônica e suas respectivas cadeias de valor.	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 08/07	2007	II	\$ 1.275.000,00	\$ 225.000,00	\$ 1.500.000,00	\$ 1.275.000,00	\$ 1.262.000,00	\$ 1.266.200,00	\$ 1.276.000,00
3	Economia Social de Fronteira	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 08/07	2007	III	\$ 1.399.799,00	\$ 247.021,00	\$ 1.646.820,00	\$ 1.014.175,00	\$ 1.014.175,00	\$ 1.164.143,00	\$ 1.169.976,00
4	Desenvolvimento de Capacidades e Infra-estrutura para classificadores informais de resíduos urbanos nas localidades do interior do Uruguai	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 11/07	2007	III	\$ 1.600.000,00	\$ 282.000,00	\$ 1.882.000,00	\$ 1.136.000,00	\$ 1.519.000,00	\$ 1.525.667,00	\$ 1.531.500,00
5	Intervenções múltiplas em assentamentos localizados em territórios de fronteira com situações de extrema pobreza e emergência sanitária, ambiental e Habitacional	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 11/07	2007	III	\$ 1.200.000,00	\$ 211.765,00	\$ 1.411.765,00	\$ 662.303,00	\$ 1.171.751,00	\$ 1.171.751,00	\$ 1.171.751,00
6	Rota 12: Trecho de conexão Rota 54 - Rota 55	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/07	2007	I	\$ 2.928.000,00	\$ 1.443.000,00	\$ 4.371.000,00	\$ 234.794,00	\$ 1.643.538,00	\$ 2.861.230,00	\$ 2.865.430,00
7	Interconexão elétrica de 500 MW Uruguai-Brasil	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 02/10	2010	I	\$ 83.113.000,00	\$ 70.800.516,00	\$ 153.913.516,00	\$ -	\$ 10.874.000,00	\$ 58.487.883,00	\$ 58.498.908,00
8	Reabilitação de Ferrovia, linha Rivera: Trecho Pintado (KM 144) - Froneira (Km 566)	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 52/10	2010	I	\$ 50.100.407,00	\$ 24.730.563,00	\$ 74.830.970,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 4.874.365,00
9	Internalização da especialização produtiva, desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de software, biotecnologia eletrônica e suas respectivas cadeias de valor. (2ª etapa)	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/11	2011	II	\$ 2.967.500,00	\$ 782.500,00	\$ 3.750.000,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
10	Reabilitação de ferrovia II, (trechos Piedra Sola - Tres Árboles - Alagorta- Paysandú, Queguay - Salto-Salto Grande	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 43/12	2012	I	\$ 83.520.000,00	\$ 43.780.000,00	\$ 127.300.000,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
<b>TOTAL URUGUAI</b>					<b>\$ 233.413.706,00</b>	<b>\$ 145.121.634,00</b>	<b>\$ 378.535.340,00</b>	<b>\$ 9.430.634,00</b>	<b>\$ 22.663.500,00</b>	<b>\$ 71.659.986,00</b>	<b>\$ 76.571.042,00</b>

\* fonte: Relatório da Presidência Pro tempore da CRPM ao Conselho de Administração do FOCEM, Foz do Iguaçu, 14 de dezembro de 2010 (Anexo XI ATA CRPM N° 25/10)

\*\* fonte: Informe da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL ao Conselho de Administração do FOCEM, Montevidéu, dezembro de 2011 (Anexo VII ATA CRPM N° 22/11)

\*\*\* fonte: Relatório da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL ao Conselho de Administração do FOCEM, Montevidéu, dezembro de 2012 (Anexo X ATA CRPM N° 17/12)

\*\*\*\* fonte: Informe sobre funcionamento do FOCEM elaborado pela CRPM para consideração do Conselho de Administração do FOCEM, Montevidéu, dezembro de 2013 (Anexo VIII ATA CRPM N° 01/14)

## Levantamento dos projetos aprovados pelo FOCEM

PROJETOS PLURISTATAIS							EXECUÇÃO DE RECURSOS DA FONTE FOCEM					
TÍTULO	NORMATIVA	ANO APROVAÇÃO CMC	PROGRAMA FOCEM	FINANCIAMENTO DA FONTE FOCEM (Aprovado)	CONTRAPARTIDA (Aprovada)	VALOR TOTAL APROVADO	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2010*	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2011**	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2012***	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2013****		
1	Investigação, Educação e biotecnologias aplicadas à saúde	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 17/11	2011	II	\$ 7.063.000,00	\$ 2.998.400,00	\$10.061.400,00	\$ -	\$ -	\$ 811.691,00	\$ 1.836.408,00	
					ARGENTINA	\$ 1.728.086,50	\$ 733.350,00	\$ 2.461.436,50	\$ -	\$ -	N/A	N/A
					BRASIL	\$ 1.648.086,50	\$ 699.500,00	\$ 2.347.586,50	\$ -	\$ -	N/A	N/A
					PARAGUAI	\$ 2.113.356,00	\$ 898.450,00	\$ 3.011.806,00	\$ -	\$ -	N/A	N/A
					URUGUAI	\$ 1.573.471,00	\$ 667.100,00	\$ 2.240.571,00	\$ -	\$ -	N/A	N/A
2	Saneamento Urbano Integrado Aceguá/ Brasil e Aceguá/Uruguai	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 30/12	2012	I	\$ 5.719.709,00	\$1.920.811,00	\$7.640.524,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	
					BRASIL	\$ 1.601.766,00	\$ 907.084,00	\$ 2.508.850,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
					URUGUAI	\$ 4.117.943,00	\$ 1.013.727,00	\$ 5.131.670,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
3	PAMA - Programa MERCOSUR Livre da Febre Aftosa	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 08/07	2007	II	\$ 13.888.600,00	\$ 2.450.920,00	\$ 16.339.470,00	\$ 3.916.879,00	\$ 8.435.723,00	\$ 10.067.152,00	\$ 12.330.432,55	
					ARGENTINA	\$ 2.612.000,00			\$ 1.117.376,00	N/A	N/A	N/A
					BRASIL	\$ 3.601.800,00			\$ 1.462.748,00	N/A	N/A	N/A
					BOLIVIA	\$ 3.594.900,00			\$ -	N/A	N/A	N/A
					PARAGUAI	\$ 2.342.100,00			\$ 682.997,00	N/A	N/A	N/A
					URUGUAI	\$ 1.737.800,00			\$ 653.758,00	N/A	N/A	N/A
<b>TOTAL PLURISTATAIS</b>					\$ 26.671.309,00	\$ 7.370.131,00	\$ 34.041.390,00	\$ 3.916.879,00	\$ 8.435.723,00	\$ 10.878.843,00	\$ 14.166.840,55	

\* fonte: Relatório da Presidência Pro tempore da CRPM ao Conselho de Administração do FOCEM, Foz do Iguaçu, 14 de dezembro de 2010 (Anexo XI ATA CRPM N° 25/10)

\*\* fonte: Informe da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL ao Conselho de Administração do FOCEM, Montevideú, dezembro de 2011 (Anexo VII ATA CRPM N° 22/11)

\*\*\* fonte: Relatório da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL ao Conselho de Administração do FOCEM, Montevideú, dezembro de 2012 (Anexo X ATA CRPM N° 17/12)

\*\*\*\* fonte: Informe sobre funcionamento do FOCEM elaborado pela CRPM para consideração do Conselho de Administração do FOCEM, Montevideú, dezembro de 2013 (Anexo VIII ATA CRPM N° 01/14)

**Levantamento dos projetos aprovados pelo FOCEM**

**PROJETOS DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL - PROGRAMA IV**

	<b>TÍTULO</b>	<b>NORMATIVA</b>	<b>ANO APROVAÇÃO CMC</b>	<b>PROGRAMA FOCEM</b>	<b>FINANCIAMENTO DA FONTE FOCEM (Aprovado)</b>	<b>CONTRAPARTIDA (Aprovada)</b>	<b>VALOR TOTAL APROVADO</b>	<b>EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ 2013*</b>
1	Fortalecimiento institucional da Secretaria do MERCOSUL para o Sistema de Informação da	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 08/07	2007	IV	\$ 50.000,00	\$ -	\$ 50.000,00	\$ 50.000,00
2	Fortalecimiento institucional de la Secretaria MERCOSUR para a implementação de bases de dados jurisprudenciais	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 08/07	2007	IV	\$ 50.000,00	\$ -	\$ 50.000,00	\$ 50.000,00
3	Identificação de Necessidades de Convergência Estrutural do MERCOSUL	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 39/07	2007	IV	\$ 70.900,00	\$ -	\$ 70.900,00	\$ 70.900,00
4	Construindo uma Infraestrutura para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos no MERCOSUL	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 44/12	2012	IV	\$ 500.000,00	-	\$ 500.000,00	\$ 50.300,00
<b>TOTAL PROGRAMA 4</b>					<b>\$ 670.900,00</b>	<b>\$ -</b>	<b>\$ 670.900,00</b>	<b>\$ 221.200,00</b>

\* fonte: Informe sobre funcionamento do FOCEM elaborado pela CRPM para consideração do Conselho de Administração do FOCEM, Montevideú, dezembro de 2013 (Anexo VIII ATA CRPM N° 01/14)

## AJUDA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO (AOD)

Contabilizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Todos os setores

Valores em milhões de dólares a preços constantes de 2012

Valor Total desembolsado pelos países membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE (em milhões de dólares)													
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Argentina</b>	55,25	8,69	80,91	130,47	94,29	92,09	93,22	70,01	84,16	77,71	110,58	57,73	60,79
<b>Brazil</b>	307,09	257,62	302,77	250,05	178,48	206,56	83,96	271,33	386,59	295,70	407,31	625,86	1086,64
<b>Paraguay</b>	96,27	85,34	73,29	73,76	33,74	70,11	77,70	102,05	109,03	125,98	68,86	41,96	38,23
<b>Uruguai</b>	22,68	16,89	11,23	11,23	12,75	4,15	12,73	21,38	12,31	31,59	33,58	1,21	5,26
Valor Total desembolsado pelas Agências Multilaterais* (em milhões de dólares)													
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Argentina</b>	4,24	227,69	-2,45	4,68	14,53	21,98	39,25	40,71	42,47	46,78	14,08	25,26	116,55
<b>Brazil</b>	14,62	107,95	15,13	16,09	6,56	79,26	42,93	51,51	77,03	25,4	49,53	155,73	199,88
<b>Paraguay</b>	13,47	5,16	8,71	-6,99	-6,61	-8,22	-9,75	18,77	29,85	24,37	53,61	49,02	66,05
<b>Uruguai</b>	2,53	6,04	5,48	17,39	21,9	12,71	11,21	17,14	18,76	16,73	13,16	16,5	13,25
* Valores contabilizados pelo CAD. Lista de Agencias anexa													
Valor Total desembolsado pelos países não membros do CAD** (em milhões de dólares)													
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Argentina</b>	5.34	4.18	45.19	6.83	0.86	-0.51	-1.1	-1.08	-0.44	1.25	-1.01	0.34	1.57
<b>Brazil</b>	1.93	1.2	1.3	1.95	1.76	1.32	1.21	1.19	1.36	1.61	1.55	1.64	1.69
<b>Paraguay</b>	0.26	0.21	0.3	0.33	0.19	0.08	0.13	0.12	0.05	0.1	0.09	0.19	0.13
<b>Uruguay</b>	0.95	1.05	4.67	3.6	0.68	0.58	0.41	0.55	1.06	0.66	0.84	0.92	0.8
** Valores contabilizados pelo CAD. Lista de países não membros anexa													
VALOR TOTAL - Toda cooperação a título de AOD contabilizada pela OCDE*** (em milhões de dólares)													
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Argentina</b>	64,83	240,56	123,65	141,98	109,68	113,56	131,37	109,64	126,19	125,74	123,65	83,33	178,92
<b>Brazil</b>	323,64	366,77	319,2	268,09	186,8	287,14	128,1	324,03	464,98	322,71	458,39	783,23	1288,22
<b>Paraguay</b>	110	90,71	82,3	67,1	27,32	61,97	68,08	120,94	138,93	150,45	122,56	91,17	104,41
<b>Uruguay</b>	26,16	23,98	21,38	32,22	35,33	17,44	24,35	39,07	32,13	48,98	47,58	18,63	19,32
*** Valores contabilizados pelo CAD, incluindo membros do CAD, não membros do CAD e agencias multilaterais. Lista anexa													

Dados obtidos em <http://stats.oecd.org/qwids/>

Acessado em: 20.10.2014

OBS: Valores desembolsados - todos os setores

Valores a preços constantes de 2012 em milhões de dólares

OBS.: A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA) é definida como os fluxos para países em desenvolvimento e instituições multilaterais fornecidos por agências oficiais, incluindo os governos estaduais e locais, ou por seus órgãos executivos, que atenda aos seguintes parâmetros: i) tem por principal objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar dos países em desenvolvimento; e ii) ao menos 25 por cento possui caráter de doação. (Definição constante da página da OCDE – tradução nossa) \*\*\*\*

\*\*\*\* Official Development Assistance (ODA) is defined as those flows to developing countries and multilateral institutions provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies, each transaction of which meets the following tests: i) it is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and ii) it is concessional in character and conveys a grant element of at least 25 per cent.

## AJUDA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO (AOD)

Contabilizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Projetos da área social - Social Infrastructure & Services Grouping

Valores em milhões de dólares a preços constantes de 2012

<b>Valor Total desembolsado pelos países membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE (em milhões de dólares)</b>											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Argentina</b>	33,091	47,387	39,457	50,295	62,643	59,650	75,975	68,384	68,824	49,208	47,984
<b>Brazil</b>	96,851	149,769	136,619	142,116	180,822	196,238	383,811	289,283	200,693	413,567	592,727
<b>Paraguay</b>	16,309	35,945	33,434	33,622	45,883	58,591	68,698	73,621	67,140	54,554	54,851
<b>Uruguay</b>	6,625	9,138	10,032	9,318	10,072	17,311	18,503	21,773	19,344	14,182	8,527
<b>Valor Total desembolsado pelas Agências Multilaterais* (em milhões de dólares)</b>											
Time Period	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Argentina</b>	1,768	4,542	7,476	7,590	29,271	9,670	18,439	17,347	10,494	16,068	14,075
<b>Brazil</b>	3,214	3,490	5,291	14,041	9,639	16,194	29,111	21,991	25,158	23,398	15,346
<b>Paraguay</b>	1,992	2,318	2,748	3,627	3,538	5,586	10,251	26,663	42,356	40,059	43,427
<b>Uruguay</b>	1,139	1,023	1,017	8,960	4,279	5,032	4,282	7,347	7,993	7,380	8,754
* Valores contabilizados pelo CAD. Lista de Agencias anexa											
<b>Valor Total desembolsado pelos países não membros do CAD**(em milhões de dólares)</b>											
Time Period	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Argentina</b>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
<b>Brazil</b>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
<b>Paraguay</b>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
<b>Uruguay</b>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
** Valores contabilizados pelo CAD. Lista de países não membros anexa											
<b>VALOR TOTAL - Toda cooperação a título de AOD contabilizada pela OCDE*** (em milhões de dólares)</b>											
Time Period	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Argentina</b>	34,859	51,928	46,933	57,885	91,914	69,321	94,414	85,731	79,318	65,276	62,059
<b>Brazil</b>	100,065	153,259	141,910	156,156	190,461	212,431	412,922	311,274	225,851	436,965	608,073
<b>Paraguay</b>	18,301	38,264	36,182	37,249	49,420	64,177	78,949	100,283	109,497	94,612	98,277
<b>Uruguay</b>	7,764	10,161	11,049	18,278	14,350	22,343	22,785	29,121	27,337	21,562	17,281
*** Valores contabilizados pelo CAD, incluindo membros do CAD, não membros do CAD e agencias multilaterais. Lista anexa											

Dados obtidos em <http://stats.oecd.org/qwids/>

Acessado em 14.11.2014

OBS: Valores desembolsados - todos os setores  
Valores a preços constantes de 2012 em milhões de dólares

## AJUDA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO (AOD)

Contabilizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
(OCDE)

Todos os setores

Valores em milhões de dólares a preços correntes

<b>Valor Total desembolsado pelos países membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE (em milhões de dólares)</b>							
Período	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total 2007-2012
Beneficiário							
<b>Argentina</b>	64,03	87,86	79,09	108,17	60,06	60,79	<b>460,00</b>
<b>Brazil</b>	270,35	379,14	309,53	403,22	648	1086,64	<b>3096,88</b>
<b>Paraguai</b>	88,76	102,63	121,61	67,79	42,82	38,23	<b>461,84</b>
<b>Uruguai</b>	19,93	12,84	32,40	32,92	1,13	5,26	<b>104,48</b>
<b>Valor Total desembolsado pelas Agências Multilaterais* (em milhões de dólares)</b>							
Período	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total 2007-2012
Beneficiário							
<b>Argentina</b>	38,48	43,2	46,53	13,89	26,53	116,56	<b>285,19</b>
<b>Brazil</b>	49,87	79,9	25,93	48,59	165,79	199,89	<b>569,97</b>
<b>Paraguai</b>	19,09	30,86	26,09	52,88	51,27	66,05	<b>246,24</b>
<b>Uruguai</b>	16,63	19,43	17,03	12,97	17,31	13,26	<b>96,63</b>
* Valores contabilizados pelo CAD. Lista de Agencias anexa							
<b>Valor Total desembolsado pelos países não membros do CAD** (em milhões de dólares)</b>							
Período	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total 2007-2012
Beneficiário							
<b>Argentina</b>	-1,17	-0,48	1,11	-0,94	0,37	1,57	<b>0,46</b>
<b>Brazil</b>	0,98	1,32	1,47	1,5	1,7	1,69	<b>8,66</b>
<b>Paraguai</b>	0,1	0,05	0,09	0,09	0,2	0,13	<b>0,66</b>
<b>Uruguai</b>	0,45	1,02	0,6	0,82	0,96	0,8	<b>4,65</b>
** Valores contabilizados pelo CAD. Lista de países não membros anexa							
<b>VALOR TOTAL - Toda cooperação a título de AOD contabilizada pela OCDE*** (em milhões de dólares)</b>							
Período	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total 2007-2012
Beneficiário							
<b>Argentina</b>	101,34	130,58	126,73	121,12	86,96	178,92	<b>745,65</b>
<b>Brazil</b>	321,2	460,36	336,93	453,31	815,49	1288,22	<b>3675,51</b>
<b>Paraguai</b>	107,95	133,54	147,79	120,76	94,29	104,41	<b>708,74</b>
<b>Uruguai</b>	37,01	33,29	50,03	46,71	19,4	19,32	<b>205,76</b>
*** Valores contabilizados pelo CAD, incluindo membros do CAD, não membros do CAD e agencias multilaterais. Lista anexa							

Dados obtidos em <http://stats.oecd.org/qwids/>

Acessado em 01.05.2014

OBS: Valores desembolsados - todos os setores  
Valores a preços correntes em milhões de dólares

## AJUDA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO (AOD)

Contabilizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

Projetos da área social - Social Infrastructure & Services Grouping

Valores em milhões de dólares a preços correntes

<b>Valor Total desembolsado pelos países membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE (em milhões de dólares)</b>							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total 2007 - 2012
<b>Argentina</b>	59,216	81,627	71,317	69,374	52,397	47,980	<b>381,911</b>
<b>Brazil</b>	181,710	353,656	284,851	198,034	424,817	592,723	<b>2.035,791</b>
<b>Paraguay</b>	52,028	65,905	72,724	65,551	55,716	54,851	<b>366,774</b>
<b>Uruguay</b>	16,876	19,691	22,603	19,390	15,066	8,527	<b>102,152</b>
<b>Valor Total desembolsado pelas Agências Multilaterais* (em milhões de dólares)</b>							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total 2007 - 2012
<b>Argentina</b>	9,148	19,014	17,811	10,381	16,976	14,140	<b>87,469</b>
<b>Brazil</b>	15,849	30,361	21,465	24,637	24,244	15,132	<b>131,688</b>
<b>Paraguay</b>	5,334	10,260	27,018	41,819	41,963	43,399	<b>169,792</b>
<b>Uruguay</b>	4,935	4,519	7,465	7,880	7,774	8,723	<b>41,297</b>
* Valores contabilizados pelo CAD. Lista de Agencias anexa							
<b>Valor Total desembolsado pelos países não membros do CAD** (em milhões de dólares)</b>							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total 2007 - 2012
<b>Argentina</b>	..	..	..	..	..	..	..
<b>Brazil</b>	..	..	..	..	..	..	..
<b>Paraguay</b>	..	..	..	..	..	..	..
<b>Uruguay</b>	..	..	..	..	..	..	..
** Valores contabilizados pelo CAD. Lista de países não membros anexa							
<b>VALOR TOTAL - Toda cooperação a título de AOD contabilizada pela OCDE*** (em milhões de dólares)</b>							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total 2007 - 2012
<b>Argentina</b>	68,363	100,641	89,128	79,755	69,373	62,120	<b>469,380</b>
<b>Brazil</b>	197,559	384,017	306,315	222,671	449,061	607,855	<b>2.167,478</b>
<b>Paraguay</b>	57,362	76,165	99,742	107,369	97,678	98,249	<b>536,567</b>
<b>Uruguay</b>	21,811	24,210	30,067	27,270	22,840	17,250	<b>143,449</b>
*** Valores contabilizados pelo CAD, incluindo membros do CAD, não membros do CAD e agencias multilaterais. Lista anexa							

Dados obtidos em <http://stats.oecd.org/qwids/>

Acessado em 01.05.2014

OBS: Valores desembolsados - todos os setores

Valores a preços constantes de 2012 em milhões de dólares

**Lista de doadores da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)**

**Cooperação contabilizada pela OCDE**

**Assistente de consulta para Estatísticas de Desenvolvimento Internacional (QWIDS)<sup>1</sup>**

**Base de dados: [stats.oecd.org/qwids](http://stats.oecd.org/qwids)**

**a) Países membros do CAD<sup>2</sup>:**

1. Austrália	15. Coreia
2. Áustria	16. Luxemburgo
3. Bélgica	17. Holanda
4. Canadá	18. Nova Zelândia
5. República Tcheca	19. Noruega
6. Dinamarca	20. Polônia
7. Finlândia	21. Portugal
8. França	22. República Eslovaca
9. Alemanha	23. Eslovênia
10. Grécia	24. Espanha
11. Islândia	25. Suécia
12. Irlanda	26. Suíça
13. Itália	27. Reino Unido
14. Japão	28. Estados Unidos

**b) Países não membros do CAD cooperantes<sup>3</sup>**

<b>Países da OCDE que não fazem parte do Grupo do CAD</b>		
1. Hungria	2. Israel	3. Turquia
<b>Países não membros da OCDE</b>		
1. Bulgária	6. Letónia	11. Rússia
2. Taipé Chinesa	7. Liechtenstein	12. Arábia Saudita
3. Chipre	8. Lituânia	13. Tailândia
4. Estónia	9. Malta	14. Emirados Árabes Unidos
5. Kuwait	10. Roménia	Outros países doadores

<sup>1</sup> Query Wizard for International Development Statistics (QWIDS)

<sup>2</sup> Fonte: <http://stats.oecd.org/qwids/>

<sup>3</sup> Idem

**c) Lista de Organismos Multilaterais cooperantes<sup>45</sup>**

<b>Sigla como consta na base stats.oecd</b>	<b>Nome do organismo</b>
1. AfDB (African Dev.Bank)	African Development Bank
2. AfDF (African Dev.Fund)	African Development Fund
3. Arab Fund (AFESD)	Arab Fund
4. AsDB (Asian Dev.Bank)	Asian Development Bank
5. AsDB Special Funds	Asian Development Fund
6. BADEA	Arab Bank for Economic Development in Africa
7. CarDB (Caribbean Dev. Bank)	Caribbean Development Fund
8. EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
9. EU Institutions	European Union Institutions
10. GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization
11. GE	
12. Global Fund	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
13. IAEA	International Atomic Energy Agency - assessed contributions
14. IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
15. IDA	International Development Association - World Bank Group
16. IDB	Inter-American Development Bank, Inter-American Investment Corporation and Multilateral Investment Fund
17. IDB Spec. Fund	Inter-American Development Fund for Special Operations
18. IFAD	International Fund for Agricultural Development
19. IFC	International Finance Corporation - World Bank Group
20. IMF Trust Fund	International Monetary Fund Trust Fund
21. IMF (Concessional Trust Funds)	International Monetary Fund - Concessional Trust Funds
22. MONTREAL PROTOCOL	Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol
23. Nordic Dev. Fund	Nordic Development Fund
24. OFID	OPEC Fund for International Development
25. OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
26. UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
27. UNDP	United Nations Development Programme
28. UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
29. UNEP	United Nations Environment Programme
30. UNFPA	United Nations Population Fund
31. UNHCR	United Nations Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
32. UNICEF	United Nations Children's Fund
33. UNPBF	United Nations Peacebuilding Fund
34. UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
35. UNTA	United Nations Regular Programme for Technical Assistance
36. WFP	World Food Programme
37. WHO	World Health Organization
38. Other Multilateral	

<sup>4</sup> Informações constantes na base de dados stats.oecd e descritas nos documentos publicados em [http://www.oecd.org/development/aid-architecture/DCD\\_DAC\(2012\)33\\_FINAL.pdf](http://www.oecd.org/development/aid-architecture/DCD_DAC(2012)33_FINAL.pdf) e <http://www.oecd.org/investment/stats/31724727.pdf>